

**Rechtsgutachten**  
**zu einer**

**möglichen Neuregelung der**  
**rentenrechtlichen Situation von**  
**DDR-Übersiedler/-innen**

**erstattet**  
**im Auftrag des**

**Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

**von**  
**Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer**  
**Direktor des Instituts für**  
**Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsrecht**  
**Westfälische Wilhelms-Universität Münster**  
**Universitätsstraße 14 - 16**  
**48143 Münster**

<b>I.</b>	<b>FRAGESTELLUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>GRUNDSÄTZLICHE VORÜBERLEGUNGEN.....</b>	<b>15</b>
1.	Schaffung eines einheitlichen Rentenrechts.....	15
2.	Regelungen für Aussiedler aus anderen (früheren) Ostblockstaaten.....	16
a.	Polen.....	16
b.	Aussiedler aus anderen Staaten des früheren Ostblocks.....	18
3.	Konsequenzen aus der Herstellung der rentenrechtlichen Rechtseinheit in Deutschland	18
4.	Überprüfung der Regelung für Aussiedler durch das Bundesverfassungsgericht.....	21
5.	Die Situation und Behandlung der Übersiedler.....	22
a.	Die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers.....	23
b.	Die DDR-Übersiedler/-innen nach dem SGB VI.....	24
6.	Resümee.....	27
<b>III.</b>	<b>AUFARBEITUNG UND ANALYSE DER DERZEITIGEN SITUATION</b>	<b>29</b>
1.	Die Situation während der Teilung Deutschlands und Europas als Ausgangspunkt....	29
a.	Die Behandlung der Aussiedler nach dem Fremdretenrecht.....	29
b.	Die Behandlung der DDR-Übersiedler/-innen nach dem Fremdretenrecht.....	31
c.	Die besondere Situation im Verhältnis zu Polen.....	32
d.	Zwischenergebnis.....	33
2.	Die Situation nach Ende der Teilung Deutschlands und Europas.....	34
a.	Die Situation im vereinigten Deutschland.....	34
b.	Die Situation im Verhältnis zu den Herkunftsstaaten der Aussiedler .....	35
c.	Zwischenergebnis.....	36
3.	§ 259a SGB VI in seiner geltenden Fassung.....	37
<b>IV.</b>	<b>LÖSUNGSANSÄTZE – ALLGEMEINE VORBEMERKUNGEN.....</b>	<b>38</b>
<b>V.</b>	<b>DER VERTRAUENSCHUTZGEDANKE ALS ANSATZ FÜR EINE LÖSUNG</b>	<b>41</b>
1.	Vertrauensschutz aus der Geltung des Fremdretenrechts für Übersiedler/-innen zur Zeit der Übersiedlung	41
a.	Die verschiedenen Regelungen während des Einigungsprozesses.....	41
b.	Das Rentenüberleitungsgesetz.....	43
c.	Die Sichtweise des Bundessozialgerichts aus 2011 zum Vertrauensschutz.....	44
d.	Zwischenergebnis.....	45
2.	Vertrauensschutz aufgrund eines Feststellungs- bzw. Vormerkungsbescheids.....	46
a.	Grundsätzliches zu den in Frage kommenden Feststellungsbescheiden.....	47
b.	Behandlung der Feststellung durch die Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung.....	47
c.	Rechtfertigung einer Sonderbehandlung einschlägiger Vormerkungsbescheide.....	50

aa. Würdigung des § 149 SGB VI.....	51
bb. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Vertrauensschutz.....	54
cc. Die ergangenen Feststellungsbescheide als Vertrauenstatbestand.....	55
dd. Würdigung des Art. 38 RÜG.....	56
d. Der Feststellungsbescheid und die Änderung der Rechtslage in anderen Fällen.....	58
<b>3. Zwischenergebnis.....</b>	<b>60</b>
<b>VI. FRAGEN DER NEUREGELUNG DES § 259A SGB VI.....</b>	<b>63</b>
<b>1. Gründe für eine Neuregelung.....</b>	<b>63</b>
<b>2. Abgrenzung des Personenkreises.....</b>	<b>66</b>
a. Maßgebliches Geburtsdatum.....	66
b. Maßgebliches Datum der Übersiedlung.....	67
c. Erfassung auch der Hinterbliebenen?.....	68
<b>3. Mögliche inhaltliche Regelung.....</b>	<b>69</b>
<b>4. Rechtfertigung in Bezug auf vergleichbare Sachverhalte.....</b>	<b>71</b>
<b>5. Rechtfertigung der Anwendung des Fremdrentenrechts auf den Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen.....</b>	<b>71</b>
a. Vor der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas.....	71
b. Nach der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas.....	72
aa. Berücksichtigung der Besonderheiten des DDR-Rentenrechts.....	72
bb. Gründe für die Nicht-Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung.....	73
cc. Wertung der Gründe.....	74
<b>6. Vergleich mit Ausreisewilligen, die Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben.....</b>	<b>76</b>
<b>7. Vergleich mit der rentenrechtlichen Behandlung nach dem BerRehaG.....</b>	<b>77</b>
a. Die Berücksichtigung der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nach dem BerRehaG.....	77
b. Vergleich zur Behandlung der DDR-Übersiedler/-innen.....	79
c. Bewertung.....	80
<b>8. Vergleich mit der rentenrechtlichen Bewertung der Zeiten von Aussiedlern.....</b>	<b>82</b>
a. Gemeinsamkeiten und Unterschiede.....	82
b. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	83
c. Ergebnis.....	85
<b>9. Vergleich mit der rentenrechtlichen Bewertung bei Aussiedlern aus Polen.....</b>	<b>86</b>
<b>10. Vergleich mit der rentenrechtlichen Behandlung von Personen ohne FZR bei Wohnsitz in den neuen Bundesländern.....</b>	<b>86</b>
<b>11. Ergebnis.....</b>	<b>88</b>
<b>12. Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Optionsmodells.....</b>	<b>90</b>
a. Notwendigkeit.....	90
b. Ausgestaltung.....	91
aa. Bestandsrenten und Neurenten.....	91
aa. Wahlrecht/Antragsrecht oder von Amts wegen?.....	91

cc. Ausgestaltung des Wahlrechts/Antragsrechts.....	93
(1) Bestandsrenten.....	93
(2) Neurentner.....	94
dd. Vergleichsbasis.....	94
ee. Beginn der Leistung nach neuem Recht.....	94

**VII. ALTERNATIVE LÖSUNGSMODELLE.....96**

**1. Vorbemerkung.....96**

**2. Modell in Anlehnung an das BerRehaG.....97**


**VIII. SCHLUSSWÜRDIGUNG.....99**

## I. Fragestellung

Die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990 hat als wesentlichen Bestandteil die Herstellung der Rechtseinheit im wiedervereinigten Deutschland, was auch zur Herstellung eines einheitlichen Rentenrechts geführt hat bzw. führen sollte. Das bedeutete im Rentenrecht aber auch, dass zwei sehr unterschiedliche Systeme der Altersversorgung in ein einheitliches System überführt werden mussten, die bisher angesichts der Besonderheiten der deutschen Teilung und der Teilung Europas nur einseitig verknüpft waren. Das System der DDR aber auch anderer Staaten des früheren Ostblocks ging dahin, dass Leistungen nur beim Wohnsitz im Staatsgebiet gewährt wurden und deshalb bei einer Übersiedlung bzw. anderen Formen der Wohnsitzverlegung in die „alte“ Bundesrepublik Deutschland die Ansprüche verloren gingen.

Um dies zu kompensieren und Flüchtlingen, Aus- und Übersiedlern eine dem Standard der alten Bundesrepublik entsprechende Altersversorgung zu gewährleisten, wurde durch Gesetz – das Fremdrentengesetz – und Sozialversicherungsabkommen – das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über Renten- und Unfallversicherung vom 9.10.1975 – ein dahingehender Zustand hergestellt. Dies wird auch als Eingliederungsprinzip oder Integrationsprinzip bezeichnet, was bedeutet, dass die deutsche Rentenversicherung Personen, die ihren Wohnsitz in die alte Bundesrepublik verlegt hatten, so behandelte, als hätten sie ihr (bisheriges) Erwerbsleben in der Bundesrepublik Deutschland zugebracht.

Dieses System erfasste naturgemäß auch solche Personen, die während der deutschen Teilung aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland gekommen waren.

Als 1990 die deutsche Einheit wiederhergestellt worden war, entschied sich der Gesetzgeber dafür, das bisherige DDR-Rentenrecht in die Systematik des Rentenrechts des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) zu integrieren.  Dies

kommt im Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zum Ausdruck, wo es in Art. 23 § 1 Abs. 1 heißt, dass für rentenrechtliche Zeiten, die nach dem 18. Mai 1990 bei einem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) zurückgelegt worden sind, das Fremdrentenrecht nicht anzuwenden ist. Art. 23 § 1 Abs. 2 bestimmt dann, dass das Fremdrentenrecht oder andere gesetzliche Vorschriften für rentenrechtliche Zeiten, die bis zum 18. Mai 1990 bei einem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) zurückgelegt worden sind, nicht anzuwenden ist, wenn am 18. Mai 1990 ein gewöhnlicher Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes – also in der DDR - vorgelegen hat. Anders ist dies wiederum, wenn am 18. Mai 1990 ein gewöhnlicher Aufenthalt im Ausland vorlag und unmittelbar vor dem Beginn des Auslandsaufenthalts ein gewöhnlicher Aufenthalt im Geltungsbereich des Gesetzes vorhanden war.

Der Einigungsvertrag (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.8.1990) bestimmt in Art. 30 Abs. 5:

*(5) Die Einzelheiten der Überleitung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenversicherung) und der Vorschriften des Dritten Buches der Reichsversicherungsordnung (Unfallversicherung) werden in einem Bundesgesetz geregelt. Für Personen, deren Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung in der Zeit vom 1. Januar 1992 bis 30. Juni 1995 beginnt, wird*

*1. eine Rente grundsätzlich mindestens in der Höhe des Betrags geleistet, der sich am 30. Juni 1990 nach dem bis dahin geltenden Rentenrecht in dem in Artikel 3 genannten Gebiet ohne Berücksichtigung von Leistungen aus Zusatz- oder Sonderversorgungssystemen ergeben hätte,*

*2. eine Rente auch dann bewilligt, wenn am 30. Juni 1990 nach dem bis dahin geltenden Rentenrecht in dem in Artikel 3 genannten Gebiet ein Rentenanspruch bestanden hätte.*

*Im Übrigen soll die Überleitung von der Zielsetzung bestimmt sein, mit der Angleichung der Löhne und Gehälter in dem in Artikel 3 genannten Gebiet an diejenigen in den übrigen Ländern auch eine Angleichung der Renten zu verwirklichen.*

Mit dieser Regelung war der Weg zur Rechtseinheit auch im Rentenrecht vorgezeichnet und es sollte die Angleichung des materiellen Rentenversicherungsrechts durch das SGB VI erfolgen, das - damals bereits verabschiedet – zum 1.1.1992 in ganz Deutschland in Kraft treten sollte<sup>1</sup>. Die Übergangsbestimmungen sollte der gesamtdeutsche Gesetzgeber festlegen; der Einigungsvertrag enthielt sich insoweit. Dem kam der Gesetzgeber dann mit dem Renten-Überleitungsgesetz (Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung) vom 25.7.1991 nach, das dann ebenfalls grundsätzlich zum 1. Januar 1992 in Kraft trat.

In der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten von SGB VI und Renten-Überleitungsgesetz galt weiterhin die Bestimmung des Staatsvertrages, wonach für rentenrechtliche Zeiten, die nach dem 18. Mai 1990 bei einem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) zurückgelegt worden sind, das Fremdretenrecht nicht anzuwenden ist. Das bedeutete im Umkehrschluss, dass für Zeiten vor diesem Datum die Regelungen des Fremdretenrechts weiterhin anwendbar sein sollten.

Infolge dieser Rechtssituation wurden die in der DDR zurückgelegten Zeiten von Übersiedlern und Flüchtlingen als Beitragszeiten zur gesetzlichen Rentenversicherung der alten Bundesländer anerkannt. Dabei erfolgte die Bewertung der Zeiten nach dem sog. Eingliederungsprinzip oder Integrationsprinzip und in

---

<sup>1</sup> Siehe dazu näher *Michaelis/Reimann*, Die gesetzliche Rentenversicherung im Einigungsvertrag, DAngVers 1990, 417 ff.; *Ruland*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Zum „Renten-Überleitungsgesetz“, DRV 1991, 518 ff.

diesem Zusammenhang über Tabellenentgelte. Das hatte – wie vom Fremdrentengesetz (FRG) grundsätzlich beabsichtigt - den Effekt, dass dieser Personenkreis so gestellt wurde, als hätte er die gesamte Erwerbsbiographie in den alten Bundesländern zurückgelegt. Die Einstufung in die Leistungsgruppen und damit die Berücksichtigung der FRG-Tabellenentgelte ist dann von den Rentenversicherungsträgern durch Bescheid festgestellt worden.

Der Gesetzgeber hat das FRG im Zusammenhang mit der im November 1989 beschlossenen Rentenreform 1992<sup>2</sup> mit Wirkung vom 1.1.1992 neu geordnet<sup>3</sup> und es dabei insbesondere angesichts des damals - vor dem Staatsvertrag - schon deutlich angestiegenen Zustroms von Übersiedlern und Aussiedlern in seiner Neufassung nicht erst zum 1.1.1992, sondern bereits zum 1.7.1990 in Kraft gesetzt. Diese Reform des FRG änderte das System nicht grundlegend, sondern passte die Regelungen des FRG denen des neuen SGB VI an und nahm gewisse Einschränkungen beim berechtigten Personenkreis vor. Bei der Bewertung der gleichgestellten Zeiten erfolgte gegenüber dem bisherigen Verfahren eine stärkere Differenzierung der Anrechnungswerte. Das Übergangsrecht sah vor, dass das alte Recht nur für Rentenbeginn vor dem 1.7.1990 weitergelten sollte. Spätere Leistungsfälle sollten allgemein dem neuen Recht unterfallen, so dass Übersiedler im damals erwerbstätigen Alter – mit einem Rentenbeginn nach dem 30.6.1990 – dem neuen Fremdrentenrecht unterfallen sollten.

Das war also der Rechtszustand, der sich für diejenigen stellte, die bis zum Staatsvertrag von der DDR in die Bundesrepublik Deutschland übersiedelten, wobei der Staatsvertrag nach Verabschiedung des RRG 1992 (November 1989) geschlossen wurde und deshalb für die Übersiedler dazu führte, dass für eine Übersiedlung nach dem 18.5.1990 die Mechanismen des Fremdrentenrechts nicht mehr griffen.

In den Jahren 1989 und 1990 überschlugen sich dann allerdings die Ereignisse, was zu einer erneuten Änderung des Fremdrentenrechts mit Wirkung vom 1.8.1991

---

<sup>2</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 - RRG 1992) vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2261)

<sup>3</sup> *Soßala*, Neuregelungen des Fremdrentenrechts, DAngVers 1990, 121 ff.



führte<sup>4</sup>. Dies geschah im Zusammenhang und als Bestandteil des Renten-Überleitungsgesetzes.

Die Herstellung des Zustandes der rentenrechtlichen Rechtseinheit führte dazu, dass von der Systematik her Beitragszeiten aus der DDR nicht mehr als „fremde“ Zeiten angesehen werden konnten, da die Grundsatzentscheidung dahin ging, dass alle in den beiden deutschen Staaten zurückgelegten Zeiten sowie die im vereinigten Deutschland zurückgelegten Zeiten nach dem SGB VI bewertet werden sollten. Die Arbeit mit pauschalierenden Werten bzw. Tabellenwerten wie nach dem FRG entsprach nicht mehr dem neuen Prinzip, was zur Streichung aller Regelungen führte, die sich mit der Anerkennung von Zeiten in der DDR befassten.

Durch das Renten-Überleitungsgesetz von 1991 wurde deshalb § 256a SGB VI eingefügt, der für die Beitragszeiten im Beitrittsgebiet nach dem 8. Mai 1945 bestimmt, dass Entgeltpunkte ermittelt werden, indem der mit den Werten der Anlage 10 vervielfältigte Verdienst (Beitragsbemessungsgrundlage) durch das Durchschnittsentgelt für dasselbe Kalenderjahr geteilt wird. Damit wird im Grundsatz das gleiche Verfahren wie in den alten Bundesländern angewendet, die Verdienste in den neuen Bundesländern angesichts der grundsätzlichen Einkommensunterschiede zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland jedoch aufgewertet. Von dieser allgemeinen Regel wurde dann jedoch in § 259a SGB VI eine Ausnahme gemacht, indem dieser in seiner ursprünglichen Fassung vorsah:

*(1) Bei Beginn der Rente vor dem 1. Januar 1996 werden für Versicherte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt am 18. Mai 1990 oder, falls sie verstorben sind, zuletzt vor dem 19. Mai 1990*

- 1. im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Beitrittsgebiet hatten oder*
- 2. im Ausland hatten und unmittelbar vor Beginn des Auslandsaufenthalts ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Beitrittsgebiet hatten,*

---

<sup>4</sup> S. dazu Müller, Erneute Änderungen im Fremdrechtenrecht, DAngVers 1991, 315 ff.

*für Beitragszeiten vor dem 19. Mai 1990 anstelle der nach den §§ 256a und 256b zu ermittelnden Werte Entgeltpunkte aufgrund der Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz ermittelt; für jeden Teilzeitraum wird der entsprechende Anteil zugrunde gelegt.*

Diese Regelung wurde wie folgt begründet:

*„Die Vorschrift enthält in Absatz 1 aus Vertrauensschutzgründen eine von der in §§ 256a und b vorgesehenen Ermittlung von Entgeltpunkten abweichende Regelung. Für Versicherte, die am 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in den alten Bundesländern hatten, verbleibt es bei der Ermittlung der Entgeltpunkte grundsätzlich bei dem bis zum 30. Juni 1990 geltenden Recht; d. h. Entgeltpunkte werden weiterhin nach den Tabellenwerten der Anlagen 1 bis 16 zum FRG ermittelt. Der Vertrauensschutz erstreckt sich auch auf Versicherte, die am 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt bereits im Ausland hatten und sich zuvor in den alten Bundesländern gewöhnlich aufgehalten haben.*

*Die Vorschrift gilt auch für Hinterbliebenenrenten, wenn der verstorbene Versicherte zuletzt vor dem 18. Mai 1990 die genannten Voraussetzungen des gewöhnlichen Aufenthalts erfüllte.“<sup>5</sup>*

Durch das Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz vom 24.6.1993 wurde dann mit Wirkung zum 1.1.1992 – also dem Inkrafttreten des Renten-Überleitungsgesetzes – die Vorschrift dahin geändert, dass sie lautete:

*(1) Für Versicherte, die vor dem 1. Januar 1937 geboren sind und die ihren gewöhnlichen Aufenthalt am 18. Mai 1990 oder, falls sie verstorben sind, zuletzt vor dem 19. Mai 1990*

- 1. im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Beitrittsgebiet hatten oder*
- 2. im Ausland hatten und unmittelbar vor Beginn des Auslandsaufenthalts ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Beitrittsgebiet hatten,*

---

<sup>5</sup> BT-Drucks. 12/405, S. 128.

*werden für Pflichtbeitragszeiten vor dem 19. Mai 1990 anstelle der nach §§ 256a und 256b zu ermittelnden Werte Entgeltpunkte aufgrund der Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz ermittelt; für jeden Teilzeitraum wird der entsprechende Anteil zugrundegelegt...“*

Diese Änderung wurde so begründet:

*„Das Ziel der derzeitigen Regelung besteht darin, aus Vertrauensschutzgründen von der in §§ 256a und b vorgeschriebenen Ermittlung von Entgeltpunkten für jene Versicherte abzuweichen, die am 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in den alten Bundesländern hatten und deren Rente vor dem 1. Januar 1996 beginnt. Für diesen Personenkreis soll es grundsätzlich bei der Ermittlung der Entgeltpunkte nach dem bis zum 30. Juni 1990 geltenden Recht verbleiben. Die bestehende Vertrauensschutzregelung wird beibehalten.*

*Durch die vorgeschlagene Neuregelung läßt sich eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung erreichen, weil bis zum Jahre 1990 die Zeiten im Beitragsgebiet entsprechend gespeichert worden sind. Das Abstellen der Vertrauensschutzregelung auf Versicherte, die vor einem bestimmten Stichtag geboren sind, hat darüberhinaus den großen Vorteil, daß die Versicherungskonten — unabhängig von einem ohnehin nicht genau vorhersehbaren Rentenbeginn — endgültig sind bzw. den Berechtigten endgültige Anerkennungsbescheide erteilt werden können. Schließlich behalten nach dem SGB VI erteilte Rentenauskünfte auch dann ihre Gültigkeit, wenn der Rentenbeginn erst nach 1995 liegt.“<sup>6</sup>*


Dies bedeutet einerseits, dass so mit Wirkung vom 1. Januar 1992 für Übersiedler, die vor dem 1. Januar 1937 geboren sind, aus Vertrauensschutzgründen die Tabellenentgelte des Fremdrentengesetzes weitergelten sollten; eine Rolle spielte hier, dass diese Personen innerhalb der kommenden zehn Jahre in Rente gehen würden und deshalb nicht mehr hinreichend Zeit hatten, ihre Altersvorsorge entsprechend umzustellen.

---

<sup>6</sup> BT-Drucks 12/4810, S. 24 f.

Hintergrund dieser Regelungen war auch, dass die Belastungen der Rentenversicherungsträger infolge der Wiedervereinigung und der daraus resultierenden Umwertungen und Neufeststellungen und erheblich angestiegener Antragszahlen durch Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung reduziert werden sollten.

In der amtlichen Begründung nicht angesprochen wurde im Übrigen die Frage der Entrichtung oder Nicht-Entrichtung von Beiträgen zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung durch Übersiedler.

Diese Regelungen bedeuteten aber auch andererseits, dass für Übersiedler und Flüchtlinge, die am 1. Januar 1937 oder später geboren worden sind, die Regelungen des Fremdrentengesetzes und damit die dortigen Tabellenwerte des Fremdrentengesetzes nicht mehr anzuwenden, sondern vielmehr die nach § 256a SGB VI ermittelten Werte maßgebend sind. 

Nach § 256a Abs. 2 S. 1 SGB VI zählen als Verdienst

*„der tatsächlich erzielte Arbeitsverdienst und die tatsächlich erzielten Einkünfte, für die jeweils Pflichtbeiträge gezahlt worden sind, sowie der Verdienst, für den Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung oder freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung für Zeiten vor dem 1. Januar 1992 oder danach bis zum 31. März 1999 zur Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (§ 279b) gezahlt worden sind.“*

Festzustellen ist, dass Ausreisewillige häufig von einer Entrichtung von Beiträgen zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung abgesehen haben, da sie im Fall einer Ausreise diese Ansprüche nicht würden realisieren können, da sie nach dem DDR-Rentenrecht bei Ausreise verfielen.

Hieraus haben sich dann Petitionen an den Deutschen Bundestag ergeben. Der Petitionsausschuss hat insoweit eine Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung nicht feststellen können<sup>7</sup>. Es bleibe aber offen, ob die durch das RÜG erfolgte Ablösung des FRG für Übersiedler im Sinne eines für seine Versicherten verlässlichen Rentenversicherungssystems zielführend gewesen sei. Auch werde ein überschaubarer Personenkreis neben den für alle Versicherten in den letzten Jahren eingeführten Einschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung besonders getroffen. Aus den Unterlagen zur Gesetzgebung zum Renten-Überleitungsgesetz gehe nicht hervor, ob die sich durch die Ablösung des Fremdrentengesetzes für Übersiedler ergebenden Folgen absehbar und gewollt waren. Weil sich die Anwendung der FRG-Tabellengelte auch ungünstig auswirken könne, müsste eine gesetzliche Neuregelung – vergleichbar des § 309 SGB VI – eine Neufeststellung der Renten auf Antrag vorsehen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat diese Petition geprüft und festgestellt, dass Gründe für eine von der Beitragsäquivalenz abweichende Sonderregelung bei der Rentenberechnung für nach 1936 geborene DDR-Übersiedler/-innen nicht vorliegen, weshalb dem Anliegen des Petenten nicht entsprochen werden könne<sup>8</sup>.

Als Reaktion darauf haben sich die Mitglieder des Petitionsausschusses übereinstimmend dafür ausgesprochen<sup>9</sup>, für DDR-Übersiedler/-innen, die vor dem Fall der Mauer am 9. November 1989 übergesiedelt sind und die im Zuge der Übersiedlung von einem Rentenversicherungsträger einen Feststellungsbescheid über verbindlich nach dem Fremdrentengesetz anerkannte Zeiten erhalten haben, eine Lösung herbeizuführen. Der Ausschuss halte es deshalb für erforderlich, auf der Grundlage der im Jahr 2010 durchgeführten Datenerhebung genaue Fallzahlen über den in Rede stehenden Personenkreis zu ermitteln. **Darüber hinaus fordert der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages dazu auf, über die Frage der**

---

<sup>7</sup> S. hierzu und zum Folgenden Beschlussempfehlung Pet 3-16-11-8222-015348

<sup>8</sup> Schreiben der Bundesministerin für Arbeit und Soziales v. 13.9.2012

<sup>9</sup> S. hierzu und zum Folgenden Schreiben der Vorsitzenden des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages v. 16.5.2013

Verfassungsgemäßheit einer Neuregelung ein Gutachten in Auftrag zu geben und erwartet eine Aussage zum Verfahren einer möglichen Neufeststellung. Hierbei sollten die Aspekte der Antragstellung innerhalb einer bestimmten Frist, der Durchführung einer Vergleichsberechnung mit und ohne Zeiten nach dem Fremdrentengesetz in der damals geltenden Fassung sowie die Einräumung eines Wahlrechts Berücksichtigung finden.

Dem Gutachter sind dabei zwei Petitionen vorgelegt worden, wovon eine auf eine Erstreckung der Anwendung des § 259a SGB V auch auf Personen gerichtet war, die am 1. Januar 1937 oder später geboren wurden. Die andere Petition richtete sich gegen den Effekt, dass § 259a SGB VI in seiner jetzigen Fassung diejenigen benachteilige, die – vor dem 1.1.1937 geboren - als Übersiedler in der DDR Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben. Für diesen Personenkreis führt die Bewertung der Zeiten nach den §§ 256a bis 256c SGB VI offenbar zu günstigeren Ergebnissen als eine Bewertung nach § 259a SGB VI in Anwendung der Werte nach dem Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz.

## II. Grundsätzliche Vorüberlegungen

### *1. Schaffung eines einheitlichen Rentenrechts*

Die Zusammenführung zweier unterschiedlicher Rentensysteme und damit verbunden rechtlicher Regelungssysteme infolge der Wiedervereinigung führt notwendig zu komplexen Fragestellungen und zu Schwierigkeiten bei der Herstellung eines möglichst befriedigenden Rechtszustands. Deutlicher Ausweis dafür sind die zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, aber auch die komplizierten Regelungswerke des Renten-Überleitungsgesetzes (RÜG) mit dem darin enthaltenen Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG), des Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetzes, des AAÜG-Änderungsgesetzes, des 2. AAÜG-Änderungsgesetzes und des Ersten Gesetzes zur Änderung des AAÜG. Die verschiedenen Änderungsgesetze waren zumeist Antworten auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, das jeweils aus unterschiedlichen Gründen Teile der Regelungen für verfassungswidrig erklärte<sup>10</sup>.

Kern der Problematik war dabei jeweils ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bzw. auch gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Es ging zumeist darum, dass die jeweiligen Regelungen bestimmte Personengruppen zu Unrecht ungleich behandelt haben. Es hatte sich erwiesen, dass die zu berücksichtigenden Sachverhalte differenzierter zu behandeln waren, als man das zunächst angenommen hatte.

Die Komplexität ist noch dadurch weiter erhöht, dass diesen Regelungen vorgelagert die damals noch völkerrechtlichen Bestimmungen des Staatsvertrages vom 19.5.1990 und Einigungsvertrages sind.

Schließlich hat sich der Gesetzgeber der alten Bundesrepublik vor der Wende des Jahres 1989 eingehend mit den rentenrechtlichen Folgen der Teilung Deutschlands und Europas befasst und das System des Fremdretenrechts geschaffen, um

---

<sup>10</sup> S. auch *Kerschbaumer*, Das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung und die Deutsche Einheit, Wiesbaden 2011 mwN

denjenigen, die den Eisernen Vorhang überwunden hatten und in die alte Bundesrepublik gekommen waren, eine rentenrechtliche Situation zu verschaffen, die derjenigen von Personen vergleichbar war, die ihr Arbeitsleben allein in der Bundesrepublik verbracht haben. Durch das Eingliederungsprinzip hat er der damaligen politischen und sozialen Situation Rechnung getragen.

## **2. Regelungen für Aussiedler aus anderen (früheren) Ostblockstaaten**

### **a. Polen**

Dies ist dann völkerrechtlich im Verhältnis zur damaligen Volksrepublik Polen durch das Abkommen vom 9. Oktober 1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über Renten- und Unfallversicherung<sup>11</sup> fixiert worden. Dieses Abkommen wurde nach der deutschen Wiedervereinigung und in grundsätzlicher Aufgabe des Eingliederungsprinzips durch das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen vom 8. Dezember 1990 dergestalt abgelöst, dass es für anerkannte Aussiedler, die am 31. Dezember 1990 ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hatten und beibehalten, bei der Regelung des Abkommens von 1975 bleibt, im Übrigen aber das auch sonst in Sozialversicherungsabkommen übliche Verteilungsprinzip gelten soll. Für Aussiedler aus Polen vor dem 1. Januar 1991 bleibt es also nach wie vor bei der Regelung des Artikels 4 des Abkommens von 1975, der lautet:

- (1) Renten der Rentenversicherung werden vom Versicherungsträger des Staates, in dessen Gebiet der Berechtigte wohnt, nach den für diesen Träger geltenden Vorschriften gewährt.*
- (2) Der in Absatz 1 genannte Träger berücksichtigt bei Feststellung der Rente nach den für ihn geltenden Vorschriften Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten und diesen gleichgestellte Zeiten im anderen Staat so, als ob sie im Gebiet des ersten Staates zurückgelegt worden wären.*

---

<sup>11</sup> BGBl. 1976 II S. 396



(3) *Renten nach Absatz 2 stehen nur für die Zeit zu, in der die betreffende Person im Gebiet des Staates wohnt, dessen Versicherungsträger die Rente festgestellt hat. In dieser Zeit hat ein Rentenempfänger keinen Anspruch auf Grund von Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten und diesen gleichgestellten Zeiten im anderen Staat gegenüber dem Versicherungsträger dieses Staates, soweit nicht nach Artikel 15 oder 16 etwas anderes bestimmt.*

Das Gesetz zum Abkommen sah dann in seiner ursprünglichen Fassung vom 12. März 1976<sup>12</sup> in Artikel 2 Abs. 1 vor:

*Zeiten, die nach dem polnischen Recht der Rentenversicherung zu berücksichtigen sind, sind gemäß Artikel 4 Abs. 2 des Abkommens in demselben zeitlichen Umfang in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung in entsprechender Anwendung des Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes vom 25. Februar 1960 (Bundesgesetzbl. I S. 93) zu berücksichtigen, solange der Berechtigte im Geltungsbereich dieses Gesetzes wohnt.*

In der derzeit geltenden Fassung lautet diese Vorschrift:

*Zeiten, die nach dem polnischen Recht der Rentenversicherung zu berücksichtigen sind, sind bei der Feststellung einer Rente aus der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung in Anwendung des Fremdrentengesetzes und des Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes zu berücksichtigen, solange der Berechtigte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom 2. Oktober 1990 wohnt. Wohnt der Berechtigte in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, sind für die Berücksichtigung der in Satz 1 genannten Zeiten die in diesem Gebiet geltenden Rechtsvorschriften maßgebend. Satz 2 gilt auch im Falle einer Verlegung des Wohnortes in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem*

---

<sup>12</sup>

BGBl. 1976 II S. 393

*Stand vom 2. Oktober 1990, wenn der Berechtigte am 2. Oktober 1990 in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet wohnte.*

Das bedeutet für Aussiedler aus Polen, dass sie bei Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland ohne Rücksicht auf ihr Geburtsdatum für polnische Zeiten Rentenleistungen in Anwendung des Fremdrentenrechts erhalten, sofern sie nur bis zum 31.12.1990 ihren Wohnsitz in den alten Bundesländern bzw. in der Zeit vom 3.10.1990 bis 31.12.1990 in den neuen Bundesländern genommen haben.

### **b. Aussiedler aus anderen Staaten des früheren Ostblocks**

Für Aussiedler aus anderen Staaten des früheren Ostblocks galt nach der Wende zunächst das Eingliederungsprinzip weiter. Art. 14 Nr. 20 RÜG führte dann im Rahmen der Anwendung des Fremdrentenrechts einen pauschalen Abschlag in Höhe von 30 % auf die für die Zeiten nach §§ 15 und 16 FRG ermittelten Entgeltpunkte ein. Dieser Abschlag wurde damit begründet, dass eine Besserstellung von Aussiedlern bei erster Wohnsitznahme in den alten Bundesländern gegenüber westdeutschen Renten aus strukturschwachen Gebieten nicht zu rechtfertigen sei<sup>13</sup>. Schließlich hätten auch die Übersiedler Beiträge zu der jetzt vereinten Solidargemeinschaft gezahlt, während eine Beitragsleistung zur deutschen Rentenversicherung bei den Aussiedlern fehle. Rentenpolitisch könnten Beitragszeiten nicht geringer bewertet werden als außerhalb der Solidargemeinschaft verbrachte Zeiten<sup>14</sup>.

### ***3. Konsequenzen aus der Herstellung der rentenrechtlichen Rechtseinheit in Deutschland***

Hinter diesem Grundsatz stand die Grundentscheidung, dass mit Schaffung der Rechtseinheit nach der Wiedervereinigung eine rentenrechtliche Bewertung

---

<sup>13</sup> BT-Drucks. 12/405, Seite 115, 163; zu den Ungereimtheiten der Regelung siehe auch *Ruland*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Zum „Renten-Überleitungsgesetz“, DRV 1991, 518 ff., 529

<sup>14</sup> BT-Drucks 12/630 S. 15.

grundsätzlich nicht mehr nach dem Fremdrentenrecht erfolgen sollte, sondern jeweils auf der Basis der entrichteten Beiträge.

Ein solches System ist für den Fall einer Rechtseinheit konsequent; es sieht dann die Beitragsleistung zu dem einen wie dem anderen System als Beitrag zu einer für ganz Deutschland einheitlichen Rentenversicherung an. Bereits vor der Wiedervereinigung war unbestritten, dass Ansprüche und Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung, die auf nicht unerheblichen Eigenleistungen an den Versicherungsträger beruhen, grundsätzlich von Art. 14 GG geschützt werden<sup>15</sup>. Die Herstellung der rentenrechtlichen Rechtseinheit bedeutete dann folgerichtig, dass auch die Ansprüche und Anwartschaften, die in der DDR durch Beitragsleistung erworben worden sind, dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes unterfallen, da auch sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen an den Versicherungsträger – in diesem Fall der DDR – beruhen. Eine andere – hier zunächst nicht relevante – Frage ist die nach dem genauen Schutzzumfang, d.h. welche Eingriffe zulässig sind<sup>16</sup>. Das rechtfertigte dann im Fremdrentenrecht einen Abschlag für diejenigen, die Beitragsleistungen weder zu dem einen noch zu dem anderen deutschen System entrichtet hatten.

Davon wurden dann aber wieder aus Vertrauensschutzgründen mehrere Gruppen von Aussiedlern ausgenommen. Zum einen sollte dies nicht gelten für diejenigen, die vor dem 1. Januar 1991 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in den alten Bundesländern genommen haben. Zum anderen sollten hierunter nicht fallen solche Personen, die Ansprüche oder Anwartschaften aufgrund des deutsch-polnischen Abkommens von 1975 haben (siehe auch Art. 6 § 4 Abs. 5 FANG) und schließlich solche, die Anspruch auf Zahlung einer Rente vor dem 1. August 1991 haben. Die Abschlagsregelung ist dann durch das Gesetz zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und

---

<sup>15</sup> Siehe nur BVerfGE 58, 81 ff, 109 = AP GG Art. 14 Nr. 26

<sup>16</sup> S. dazu näher *Jarass*, Sicherung der Rentenfinanzen und Verfassungsrecht, NZS 1997, 545 ff., 547 f.

Arbeitsförderung (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz – WFG)<sup>17</sup> weiter verschärft worden, indem der Abschlag auf 40 % erhöht wurde.

Dies wurde damit begründet, dass das mit der Fremdrentengesetzgebung verfolgte Ziel, die Vertriebenen und Spätaussiedler, die infolge der Auswirkungen des 2. Weltkriegs ihre soziale Sicherung in den Herkunftsgebieten verloren haben, in das Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland einzugliedern, weitgehend erreicht sei. Über 50 Jahre nach Kriegsende und wegen der Überwindung der deutschen und europäischen Teilung sei eine unveränderte Beibehaltung der für einen Übergangszeitraum konzipierten, ein hohes Rentenniveau sichernden Regelungen sachlich nicht mehr zu rechtfertigen. Einschränkende Regelungen seien auch zur Erhaltung der Akzeptanz der Leistungen nach dem Fremdrentengesetz erforderlich. Deshalb sollten bei allen künftigen Rentenzugängen unabhängig vom Zeitpunkt des Zuzugs die für den einzelnen Berechtigten maßgeblichen Tabellenwerte des Fremdrentengesetzes um 40 Prozent abgesenkt werden. Im Gegensatz zum bisherigen Recht, nach dem die Höhe der Rente vom Zeitpunkt des Zuzugs abhängt, sollten künftig alle Rentenzugänge gleichbehandelt werden. Außerdem solle die Rente nach dem Fremdrentengesetz für Personen, die erst künftig in die Bundesrepublik Deutschland zuziehen, höchstens in Orientierung an der Höhe der Eingliederungshilfe geleistet werden<sup>18</sup>.

Eine Ausnahme davon findet sich dann für die Personen, die unter das deutsch-polnische Abkommen von 1975 nach Maßgabe des deutsch-polnischen Abkommens von 1990 fallen. Weiter ausgenommen wurden diejenigen, die vor dem 7. Mai 1996 ihren Aufenthalt in Deutschland genommen haben und deren Rente vor dem 1. Oktober 1996 beginnt.

Für die nach dem 6. Mai 1996 zugezogenen Spätaussiedler wurde eine Obergrenze der bei einem Berechtigten anrechenbaren Entgeltpunkte für die Zeiten nach dem Fremdrentengesetz festgelegt.

---

<sup>17</sup> Vom 25.9.1996 BGBl. I S. 1461

<sup>18</sup> BT-Drucks 13/4610, S. 19

#### ***4. Überprüfung der Regelung für Aussiedler durch das Bundesverfassungsgericht***

Diese Regelung hat der verfassungsrechtlichen Überprüfung vorgelegen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Reduzierung der maßgeblichen Entgeltpunkte im Grundsatz für verfassungsmäßig angesehen, jedoch festgestellt, dass es gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzip verstoße, dass § 22 Abs. 4 FRG 1996 auf Berechtigte, die bereits vor dem 1. Januar 1991 ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland genommen haben und deren Rente nach dem 30. September 1996 beginnt, ohne eine Übergangsregelung für zum damaligen Zeitpunkt rentennahe Jahrgänge zur Anwendung kommt<sup>19</sup>.

In seiner Entscheidung unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen solchen Fällen, in denen der Gesetzgeber das Vertrauen in den Fortbestand einer befristeten Übergangsvorschrift enttäuscht, die er aus Vertrauensschutzgründen erlassen hat, und die er vor Ablauf der ursprünglichen Frist zu Lasten der Berechtigten beseitigt, und solchen, in denen es allgemein um den Schutz des Vertrauens des Bürgers in den Fortbestand des geltenden Rechts in der Gestalt einer solchen Stichtagsregelung geht.

Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass eine unechte Rückwirkung dergestalt, dass in noch nicht abgeschlossene Rentenrechtsverhältnisse für die Zukunft eingegriffen werde und insoweit die betroffene Rechtsposition nachträglich verschlechtert werde, grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sei. Grenzen der Zulässigkeit könnten sich jedoch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes sowie aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben. Diese Grenzen der Zulässigkeit seien aber erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich sei oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass das Interesse



---

<sup>19</sup> BVerfG vom 13.6.2006 – 1 BvL 9/00 u.a.

derjenigen Berechtigten, deren Renteneintritt nach dem 30. September 1996 liege, an der zeitlich unbefristeten Beibehaltung des durch Art. 6 § 4 Abs. 5 FANG 1991 herbeigeführten Rechtszustands grundsätzlich nicht höher zu bewerten sei, als es die Gemeinwohlgründe seien, die den Gesetzgeber bei seiner Entscheidung für die Anwendbarkeit für die Anwendbarkeit des § 22 Abs. 4 FRG 1996 auf diese Gruppe von Berechtigten bestimmt hätten. Diese Personen dürften nicht damit rechnen, dass sie über die gesamte Zeit ihres Versicherungsverhältnisses bis zum Beginn der Rente nicht mehr von Kürzungen betroffen sein würden, die diejenigen erfassten, die nach dem 31.12.1990 in die Bundesrepublik Deutschland übersiedelt sind. Das Gericht weist dann insbesondere auf die veränderte finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung hin. Insgesamt bescheinigte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber, sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, die seiner Gestaltungsfreiheit gezogen seien, gehalten zu haben.

Das Gericht hat dann allerdings insoweit eine Einschränkung hinsichtlich der Behandlung der rentennahen Jahrgänge gemacht. Eine Übergangsregelung müsse es den Betroffenen grundsätzlich ermöglichen, sich auf die neue Rechtslage in angemessener Weise einzustellen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, § 22 Abs. 4 FRG 1996 auf alle Rentenzugänge nach dem 30.9.1996 anzuwenden, habe die rentennahen Jahrgänge zu kurzfristig mit einer neuen, ihre Anwartschaften erheblich verschlechternden Rechtslage konfrontiert.

### ***5. Die Situation und Behandlung der Übersiedler***

Für die Situation der DDR-Übersiedler/-innen ergibt sich daraus, dass sie, da sie in der DDR Beitragszeiten zurückgelegt haben, auch grundsätzlich rentenrechtlich entsprechend dieser Beitragszeiten zu bewerten sind.  Es bedarf dann einer Betrachtung all der Zeiten, die nach dem Rentenrecht des nunmehr einheitlich geltenden SGB VI zu berücksichtigen sind.  Dies ist die logische Konsequenz aus der Herstellung der rentenrechtlichen Rechtseinheit.

### **a. Die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers**

Insoweit stand der Gesetzgeber damals vor der Aufgabe, den Besonderheiten des DDR-Rentensystems Rechnung zu tragen. Das betraf insbesondere den Umstand, dass das DDR-System eine Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze bei 600 Mark der DDR vorsah, daneben – zur Aufstockung und zur Vermeidung von Altersarmut - die Möglichkeit einer Freiwilligen Zusatzrentenversicherung vorsah und schließlich noch weitere Zusatz- und Sonderversorgungssysteme für bestimmten Tätigkeiten, Personengruppen und Einrichtungen bestanden.

Der Gesetzgeber musste deshalb entscheiden, auf welcher Basis er die Leistungen nach dem SGB VI bewerten wollte und entschied sich dabei in § 256a Abs. 2 SGB VI dafür, dass als Verdienst der tatsächlich erzielte Arbeitsverdienst und die tatsächlich erzielten Einkünfte zählen sollen, für die jeweils Pflichtbeiträge gezahlt worden sind; dies entsprach dann einem Verdienst bis zur Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze von 600 Mark der DDR. Daneben wird nach dieser Vorschrift aber auch herangezogen der Verdienst, für den Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet worden sind. Der Gesetzgeber des SGB VI ging dabei davon aus, dass zur Sicherstellung eines dem Erwerbseinkommen Rechnung tragenden Alterseinkommens von der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung weitgehend Gebrauch gemacht wurde; damit wollte er auch diese zusätzliche Beitragsleistung rentenrechtlich honorieren. Dies bedeutet dann im Umkehrschluss, dass derjenige nur eine an 600 Mark der DDR orientierte Bewertung erhielt, der Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht entrichtet hat. Dies ist eine gesetzgeberische Entscheidung, die in sich nachvollziehbar und konsequent ist, insbesondere, wenn man bedenkt, dass es dem Gesetzgeber des SGB VI darum ging, die Erwerbsbiographien in den neuen Bundesländern nach den Prinzipien des westdeutschen Rentenrechts zu bewerten, das von einer beitragsbezogenen Rente ausgeht und die Rentenhöhe am Durchschnittseinkommen während des Erwerbslebens orientiert. Dem Problem der niedrigen Beitragsbemessungsgrenze trägt der Gesetzgeber dann durch eine Berücksichtigung der Beiträge zur

Freiwilligen Zusatzrentenversicherung Rechnung, um so eine am durchschnittlichen Erwerbseinkommen orientierte und beitragsbezogene Rente zu gewährleisten.

### **b. Die DDR-Übersiedler/-innen nach dem SGB VI**

Der Gesetzgeber hat in § 256a Abs. 2 SGB VI für den Fall, dass Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht getroffen wurden, keine ausdrückliche Regelung getroffen, so dass derjenige, der keine Beiträge entrichtet hat, nur mit dem Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark der DDR berücksichtigt wird. Der Grund für eine Nichtzahlung ist nach der Gesetzesfassung des § 256a SGB VI nicht relevant.

Eine Ausnahme macht § 256a Abs. 2 SGB VI in den Sätzen 2 und 3 für Beschäftigte der Deutschen Reichsbahn oder der Deutschen Post; diese Ausnahme findet ihren Grund darin, dass wegen der 1956 in beiden Bereichen eingeführten besonderen Altersversorgungssysteme zusätzliche Beitragszahlungen zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht zu einer höheren Alterssicherung geführt hätten<sup>20</sup>.


Eine Motivation zur Nichtentrichtung von Beiträgen zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung konnte darin bestehen, dass man wegen eines Ausreisewunsches keinen Sinn darin sah, freiwillig Beiträge in ein System zu entrichten, dessen Leistungen bei Realisierung des Ausreisewunsches ohnehin nicht bezogen werden konnten, da Voraussetzung dafür ein Wohnsitz in der DDR war. Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass alle Ausreisewilligen von einer solchen Beitragszahlung abgesehen haben, wie eine der beiden dem Gutachter vorgelegten Petitionen zeigt. Eines der Motive mag dabei die Ungewissheit über die Realisierbarkeit des Ausreisewunsches gewesen sein. Von den nach 1936 geborenen Übersiedler/-innen haben etwa 60 % zumindest zeitweise keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BT-Drucks. 14/5640 S. 16

<sup>21</sup> *Braun*, Die rückwirkende Ablösung des Fremdrentenrechts für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR im Rahmen der Rentenüberleitung, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, 2012, S. 23.



Auf der anderen Seite galt zum Zeitpunkt der Ausreise aus der DDR für den hier interessierenden Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen noch die Regelung des Fremdrentengesetzes, wonach eine rentenrechtliche Bewertung nicht nach den tatsächlichen Verdiensten in der DDR erfolgte, sondern nach Tabellenwerten des FRG; dafür spielte die Beitragsentrichtung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung keine Rolle. Wem also diese Situation vor der Ausreise bekannt war, der mochte keinen Anlass gesehen haben, Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zu entrichten. Im Rahmen des Aufnahmeverfahrens erhielten die Übersiedler in der Regel eine Broschüre des Bundesministeriums des Innern<sup>22</sup>. In dieser wurde über verschiedene für die Übersiedler wichtige Dinge informiert, u.a. auch über die Rente und dass die Vorschriften des Fremdrentenrechts anwendbar seien. Dabei wurde aber die Freiwillige Zusatzrentenversicherung nicht angesprochen.  wurde vielmehr zur Rentenversicherung u.a. ausgeführt: *„Flüchtlinge oder Übersiedler aus der DDR oder Berlin (Ost) werden in der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich so behandelt, als ob sie ihr gesamtes Arbeitsleben in der Bundesrepublik Deutschland zurückgelegt hätten.“*<sup>23</sup> Weiterhin findet sich die Empfehlung: *„Wenn Sie die Rente noch nicht beantragen, sollten Sie umgehend die Herstellung von Versicherungsunterlagen für die außerhalb des Bundesgebietes zurückgelegten Versicherungszeiten beantragen.“*<sup>24</sup> Das führte dann dazu, dass die Rentenversicherungsträger das jeweilige Versicherungskonto im Rahmen einer sog. Kontenklärung vervollständigten. Dabei wurden dann DDR-Versicherungszeiten nach dem Fremdrentengesetz (FRG) anerkannt und ein FRG-Zuordnungsbescheid erteilt. In den Aufnahmelagern wurden von Angehörigen rentennaher Jahrgänge regelmäßig Anträge auf Kontenklärung aufgenommen. Im Hinblick auf die sich abzeichnenden Veränderungen wurden seit November 1989 grundsätzlich von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung keine Feststellungsbescheide mehr erteilt. Es ist aber auch davon auszugehen, dass

<sup>22</sup> Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR.


<sup>23</sup> Wegweiser S. 23 f.


<sup>24</sup> ~~Wegweiser S. 26~~

insbesondere 1989 eine unbekannte Anzahl von Personen darauf verzichtet hat, das Aufnahmeverfahren zu durchlaufen.

Betrachtet man – ohne dies jetzt rechtlich werten zu wollen – die Vertrauenssituation dieses Personenkreises, so ergibt sich, dass es

1. die Perspektive gegeben haben mag, ohne Kenntnis des westdeutschen Rentenrechts auf die Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zu verzichten, da man davon ausging, bis spätestens zum Rentenbeginn die Ausreise realisiert zu haben,
2. die Perspektive gegeben haben mag, in Kenntnis des Rentenrechts der Bundesrepublik auf die Beitragszahlung zu verzichten
3. die Unsicherheit über die Realisierung des Ausreisewunsches gegeben haben mag mit der Folge der vorsorglichen Beitragszahlung
4. erst bei Ankunft in den alten Bundesländern zur Kenntnis über die rentenrechtliche Situation mit der damaligen Anwendbarkeit des Fremdrechts kam.


Diese Liste mag man unter Berücksichtigung verschiedener Motivationslagen und Lebenssituationen noch fortsetzen – etwa, dass der Ausreisewunsch erst spät entwickelt wurde. Festzustellen ist aber, dass bei einer Nicht-Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung oft das Motiv der Sinnlosigkeit der Beiträge bei Ausreise bestimmend war und je nach Konstellation ergänzt wurde durch das Motiv des Vertrauens auf die Rechtslage der Geltung des Fremdrechts; es darf aber auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass Personen aus anderen – etwa rein finanziellen – Gründen von der Beitragsentrichtung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung abgesehen haben, die keinen Zusammenhang mit einem Ausreisewunsch hatten. Für den, der von der rentenrechtlichen Situation in Westdeutschland erst bei der Aufnahme erfuhr, konnte dies für seine Nicht-Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht bestimmend sein; er vertraut dann „nur“ auf den Fortbestand der bei Aufnahme vorgefundenen Rechtslage. Hinzu kommt, dass die Frage der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung beim Aufnahmeverfahren offenbar nicht thematisiert worden ist. 

Dieses Vertrauen bei der Übersiedlung in die Bundesrepublik entsprach dann aber dem Vertrauen jedes Normunterworfenen in den Fortbestand einer einmal gegebenen Rechtslage. Auch für die Übersiedler ergab sich dann in den Jahren 1990 bis 1992, dass angesichts der Wiedervereinigung das deutsche Rentenrecht entscheidend umgestaltet wurde bzw. werden musste. 

## **6. Resümee**

Insgesamt ist damit folgende rechtliche und tatsächliche Situation festzustellen:

Aus alledem ergab sich vor der Wende eine Rechtslage, nach der Übersiedler aus der DDR im alten Bundesgebiet rentenrechtlich so behandelt wurden, als hätten sie ihr Erwerbsleben im Bundesgebiet verbracht, wobei sich die Bewertung von Beschäftigungszeiten nach bestimmten Tabellen richtete. Das bedeutete, dass die tatsächlichen Beitragsleistungen in der DDR oder (für Aussiedler) in den anderen Staaten des damaligen Ostblocks unberücksichtigt blieben und vielmehr mit fiktiven Entgelten gearbeitet wurde.


Dies wurde für die neuen Bundesländer im Zuge der Wende abgelöst durch eine Aufgabe des Eingliederungsprinzips zugunsten einer Berücksichtigung der Zeiten in der DDR als Beitragszeiten. Demzufolge wurden die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung der DDR als Beiträge zur Rentenversicherung behandelt – mit der Konsequenz auch, dass sie – so das Bundesverfassungsgericht – nun zum Schutz durch Art. 14 Abs. 1 GG führten<sup>25</sup>. Hinzu kam dann die Entscheidung, Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung ebenfalls rentenrechtlich zu berücksichtigen – mit der Konsequenz, dass auch insoweit Art. 14 Abs. 1 GG greift<sup>26</sup>. Anrechte nach dem Fremdrentenrecht hingegen werden von Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst, da sie nicht auf Beiträgen zu einem System der deutschen Rentenversicherung beruhen<sup>27</sup>. 

---

<sup>25</sup> BVerfG v.13.6.2006 – 1 BvL 9/00 u.a

<sup>26</sup> BVerfG v. 6.8.2002 – 1 BvR 586/98

<sup>27</sup> BVerfG v.13.6.2006 – 1 BvL 9/00 u.a.; BVerfG v. 21. 7.2010 – 1 BvR 2530/05 u.a.

Eine Berufung auf Art. 14 Abs. 1 GG kann deshalb bei denjenigen Übersiedler/-innen, die und soweit sie Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht entrichtet haben, nur hinsichtlich der bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark der DDR entrichteten Beiträge  daraus erworbenen Anwartschaften in Betracht kommen.

Für den Fall, dass ein Übersiedler in der DDR auch Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet hat, kann sich allerdings die Situation ergeben, dass eine Berechnung nach § 256a SGB VI zu einer höheren Leistung als eine Bewertung nach § 259a SGB VI führen würde, was zur Frage eines Eingriffs in eigentumsrechtliche Positionen führen könnte.

### **III. Aufarbeitung und Analyse der derzeitigen Situation**

Bereits ohne nähere Analyse der Einzelheiten kann festgestellt werden, dass hier eine komplexe Situation vorzufinden ist, bei der verschiedene Fallgruppen und Regelungssysteme zueinander in Beziehung gesetzt werden, was tatsächliche oder vielleicht auch nur scheinbare Wertungswidersprüche zu Tage fördert. Es ist deshalb erforderlich, die einzelnen Bereiche genau zu analysieren und zueinander in Beziehung zu setzen.

#### ***1. Die Situation während der Teilung Deutschlands und Europas als Ausgangspunkt***

Bis zum Jahr 1989/90 bestand infolge des Kalten Krieges in Deutschland und Europa eine Situation, in der sich angesichts des Wohlstandsgefälles, aber insbesondere auch der politischen Lage eine Wanderungsbewegung von Ost nach West ergab, die allerdings für die Betroffenen mit erheblichen Gefahren und/oder beruflichen und persönlichen Nachteilen verbunden war und fast ausnahmslos auch ein Ortswechsel ohne Rückkehr bzw. Rückkehrmöglichkeit war. Diese Wanderungsbewegung erfolgte, was Deutschland anbetrifft, aus der DDR ebenso wie aus den früheren deutschen Ostgebieten – jetzt Polen bzw. Russland – sowie aus Gebieten/Ländern, in denen Personen deutscher Volkszugehörigkeit im Sinne des Art.116 GG lebten. Dies bezog sich neben der damaligen Sowjetunion bzw. ihren heutigen Nachfolgerepubliken insbesondere auf die Tschechoslowakei (heute Tschechien und Slowakei) und Rumänien sowie die sonstigen deutschen Siedlungsgebiete.

#### **a. Die Behandlung der Aussiedler nach dem Fremdrentenrecht**

Angesichts der Tatsache, dass es die Bundesrepublik Deutschland jedem Deutschen im Sinne des Art. 116 GG ermöglichen wollte, im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Wohnsitz zu nehmen, lag es auf der Hand, auch die sozialrechtlichen Konsequenzen – insbesondere hinsichtlich des Rentenrechts – zu klären. Dies

geschah dann bereits 1953 durch das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz<sup>28</sup>. Das noch heute im Fremdrentenrecht<sup>29</sup> geltende Eingliederungsprinzip wurde durch das Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz (FANG) vom 25.2.1960 eingeführt. Das bedeutete, dass die Betroffenen im Wesentlichen so behandelt wurden, als hätten sie ihr Erwerbsleben in der Bundesrepublik Deutschland verbracht. Um dem wirtschaftlichen Gefälle zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Herkunftsstaaten Rechnung zu tragen, aber auch in Berücksichtigung der Tatsache, dass Informationen von den Rentenversicherungsträgern der Herkunftsstaaten meist nicht zu erhalten waren, wurde mit Glaubhaftmachung oder mit Tabellenwerten gearbeitet, die bestimmten Tätigkeiten bestimmte dem Einkommensniveau der Bundesrepublik angenäherte – fiktive – Einkommenswerte zuordnete.

Zum anspruchsberechtigten Personenkreis zählten – und zählen noch heute – Vertriebene im Sinne des § 1 des Bundesvertriebenengesetzes sowie Spätaussiedler im Sinne des § 4 des Bundesvertriebenengesetzes, die als solche in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt sind, Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG und frühere Staatsangehörige im Sinne des Art. 116 Abs. 2 GG, wenn sie unabhängig von den Kriegsauswirkungen ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland genommen haben, jedoch infolge der Kriegsauswirkungen den früher für sie zuständigen Versicherungsträger eines auswärtigen Staates nicht mehr in Anspruch nehmen können sowie Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG und frühere Staatsangehörige im Sinne des Art. 116 Abs. 2 GG, die nach dem 8. Mai 1945 in ein ausländisches Staatsgebiet zur Arbeitsleistung verbracht wurden.

Für die gesetzliche Rentenversicherung regelt § 15 FRG die Anrechnung von Beitragszeiten, die auf einer Beitragszahlung an einen nichtdeutschen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen, wobei darunter alle

---

<sup>28</sup> v. 7.8.1953 – BGBl. I S. 848

<sup>29</sup> Zur Entwicklung des Fremdrentenrechts siehe *Grotzer*, in: *Eichenhofer/Rische/Schmähl*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, Kapitel 19 Rn 111 ff.


Rentenversicherungsträger außerhalb des Gebietes der jetzigen Bundesrepublik Deutschland zu verstehen sind<sup>30</sup>.

Die Bewertung der Zeiten erfolgte dann grundsätzlich auf der Basis der nachgewiesenen oder glaubhaft gemachten Versicherungszeiten sowie bestimmten Tabellenwerten, die sich als Anlage zum FRG fanden und noch finden.

### **b. Die Behandlung der DDR-Übersiedler/-innen nach dem Fremdrentenrecht**

Die Vorschrift des § 15 FRG war gleichlautend auch vor der Wende, so dass ihr nicht unterfielen die Rentenversicherungsträger der damaligen DDR, die aus der Sicht der damaligen Bundesrepublik als deutsche Träger anzusehen waren, denn die DDR galt aus Sicht der Bundesrepublik nicht als Ausland.

In der Fassung des Fremdrentengesetzes vor der Wende war deshalb in § 17 Abs. 1 bestimmt, dass § 15 auch auf Personen Anwendung finde, die nicht zum berechtigten Personenkreis des FRG im oben beschriebenen Sinne zählten, wenn Beiträge entrichtet seien an einen außerhalb des Geltungsbereich des Fremdrentengesetzes befindlichen deutschen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung oder an einen nichtdeutschen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und ein deutscher Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sie bei Eintritt des Versicherungsfalles wie nach den Vorschriften der Reichsversicherungsgesetze entrichteten Beiträgen zu behandeln hatte.

Damit machte bereits das Fremdrentengesetz in seiner ursprünglichen Fassung einen deutlichen Unterschied zwischen den Übersiedlern aus der DDR und den Aussiedlern aus anderen Staaten. Sie wurden zwar im Ergebnis gleich behandelt, weil damals die Situation für Übersiedler („Sowjetzonenflüchtlinge“)  Vertriebene gleich war; es wurde aber im FRG gesetzestechnisch deutlich gemacht, dass es sich um unterschiedliche Sachverhalte handelt, wenn § 17 FRG klarstellte,

---

<sup>30</sup> Grotzer, aaO Rn 138

dass § 15 FRG auch Anwendung finde auf Personen, die nicht die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllen. Diese Sonderregelung macht klar, dass es um grundsätzlich unterschiedliche Fälle geht, die aber angesichts der – damals – vergleichbaren Situation in gleicher Weise geregelt werden sollten. § 90 BVFG a.F. , wonach Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge in der Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung den Berechtigten im Geltungsbereich des Gesetzes gleichgestellt wurden, bestätigt dies nur, indem er zwischen Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen unterscheidet und im Übrigen auf ein einschlägiges Bundesgesetz verweist.

### **c. Die besondere Situation im Verhältnis zu Polen**

Aus einer besonderen historischen Situation heraus wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der – damaligen – Volksrepublik Polen das Abkommen vom 9. Oktober 1975 über Renten- und Unfallversicherung geschlossen, das als Teil der Entspannungspolitik der siebziger Jahre zu begreifen ist. Dieses Abkommen bestimmte, dass die Renten vom Versicherungsträger des Staates und nach seinen Rechtsvorschriften gewährt werden, in dessen Gebiet der Berechtigte wohnt, wobei der jeweilige Rentenversicherungsträger bei der Feststellung der Rente nach den für ihn geltenden Rechtsvorschriften Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten und ihnen gleichgestellte Zeiten so berücksichtigt, als ob sie in seinem Gebiet zurückgelegt worden wären.

Im Gesetz zum Abkommen wurde dann bestimmt, dass Zeiten, die nach dem polnischen Recht der Rentenversicherung zu berücksichtigen sind, im selben zeitlichen Umfang in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung in entsprechender Anwendung des Fremd- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes zu berücksichtigen sind.



#### **d. Zwischenergebnis**

Daraus ergibt sich, dass im Recht vor der Wende zwischen diesen drei Fallgruppen rechtssystematisch – wenn auch nicht im Ergebnis - deutlich unterschieden wurde. Es wurde aber klargestellt, dass es sich um unterschiedliche Sachverhalte handelt, die jedoch in der spezifischen historischen Situation gleich geregelt werden sollten. Die entscheidende Gemeinsamkeit besteht nur darin, dass man für alle drei Fallgruppen die Lösung des Eingliederungsprinzips gewählt hat, weshalb dann auch im Fall der Übersiedler (Sowjetzonenflüchtlinge) durch eine Verweisung (in § 17 FRG) auf die damalige Regelung des § 15 FRG (Aussiedler) Bezug genommen wurde. Dies ist so bis zur Wiedervereinigung beibehalten worden.

Festzuhalten ist also dabei, dass nach der Grundkonzeption des Fremdrentenrechts dies für Personenkreise geschaffen wurde, die als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes aus Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR im Gebiet der damaligen Bundesrepublik Deutschland Aufnahme gefunden haben. Eine ausdrückliche Erstreckung erfolgt auf Übersiedler aus der DDR, auf die dann das FRG ebenfalls Anwendung findet.

Mit dem deutsch-polnischen Abkommen von 1975 wird ein Personenkreis erfasst, der eigentlich den §§ 1 und 15 FRG unterfallen müsste; dieser Personenkreis wird dann in entsprechender Anwendung des Fremdrentenrechts behandelt.

Für die Zeit vor der Wiedervereinigung bzw. vor der Wende ergibt sich damit, dass alle diese Fallgruppen nach dem Eingliederungsprinzip behandelt wurden, wobei jeweils eine formale Verknüpfung mit dem Mechanismus des Fremdrentenrechts erfolgt.


Eine jeweils einander entsprechende Behandlung dieser Fallgruppen rechtfertigt sich dann aus einer jeweils vergleichbaren Sachlage, die eine Anwendung des Eingliederungsprinzips nahelegt.

## ***2. Die Situation nach Ende der Teilung Deutschlands und Europas***

Diese Situation änderte sich grundlegend mit dem Ende der Teilung Deutschlands und Europas.

### **a. Die Situation im vereinigten Deutschland**

Die neue politische Ordnung machte nach der Grundentscheidung für die Rechtseinheit im vereinigten Deutschland das Eingliederungsprinzip überflüssig. Vielmehr konnte nun ein Weg gesucht und gefunden werden, der eine Berücksichtigung ostdeutscher wie westdeutscher Zeiten in gleicher Weise im gesamtdeutschen Rentensystem vorsieht. Das Konzept des SGB VI eignete sich im Grundsatz auch für ostdeutsche Erwerbsbiographien, wenn auch einzuräumen ist, dass einer Reihe von Besonderheiten Rechnung zu tragen war. Dabei ging es insbesondere um die Bewertung bestimmter Zeiten und eben auch den Umstand einer niedrigen Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark der DDR monatlich, was zu einer Einbeziehung auch der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung in die Bewertung ostdeutscher Zeiten führte. Eine grundsätzliche Aufgabe der Anknüpfung an das Fremdrechtenrecht war da konsequent, was auch in der Streichung des § 17 Abs. 1 FRG zum Ausdruck kam.

Indem das neue Rentenrecht ostdeutsche wie westdeutsche Zeiten behandelte, akzeptierte es auch, dass nunmehr die Rente auf der Basis an einen Rentenversicherungsträger entrichteter Beiträge berechnet und gewährt wurde, was verfassungsrechtlich zu einem Paradigmenwechsel führte. Während man einer nach dem FRG ermittelten Rente nicht den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG zuordnen konnte,  sie nicht aufgrund eigener Beiträge an das gewährende Rentenversicherungssystem geleistet wurde, ist dies nunmehr anders. Die in der DDR entrichteten Beiträge werden nunmehr wie westdeutsche Beiträge behandelt und lösen deshalb in Konsequenz den Schutz nach Art. 14 Abs. 1 GG aus.

## **b. Die Situation im Verhältnis zu den Herkunftsstaaten der Aussiedler**

In Bezug auf die Herkunftsstaaten der Aussiedler ist die Situation eine andere. Der Aspekt der Rechtseinheit stellt sich hier nicht. Vielmehr besteht hier entweder die Möglichkeit zwischenstaatlicher Sozialversicherungsabkommen oder die Berücksichtigung der in den Herkunftsstaaten zurückgelegten Zeiten in anderer Weise. Hinsichtlich des Abschlusses von Sozialversicherungsabkommen besteht anders als beim deutsch-polnischen Abkommen von 1975 keine Notwendigkeit für die Anwendung des Eingliederungsprinzips mehr, sondern es besteht die Möglichkeit einer Ausgestaltung des jeweiligen zwischenstaatlichen Sozialrechts nach dem allgemein üblichen Verteilungsprinzip oder Leistungsexportprinzip<sup>31</sup>.

Dies ist dann in der Folge auch im deutsch-polnischen Abkommen von 1990 so umgesetzt worden, so dass für Fälle, die unter dieses Abkommen fallen, nunmehr das Leistungsexportprinzip gilt. Für anerkannte Aussiedler, die am 31. Dezember 1990 ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hatten und beibehalten, bleibt es bei der Regelung des Abkommens von 1975. Es handelt sich insoweit um eine Sonderregelung für die Ablösung eines Sozialversicherungsabkommens durch ein anderes. Hier wird dann für die Fälle vor 1990 weiter auf das Fremddrentenrecht verwiesen, wobei aus völkerrechtlichen Gründen – Wortlaut des Artikels 4 des Abkommens – sowie aufgrund von Art. 6 § 4 Abs. 5 FANG eine Absenkung wie nach § 22 Abs. 4 FRG außer Betracht bleibt.

Im Verhältnis zu den anderen Herkunftsländern von Aussiedlern wäre nach Ende der Teilung Europas ebenfalls eine derartige Lösung nach dem zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrecht möglich gewesen. Es handelt sich hier jedoch um Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland damals keine Sozialversicherungsabkommen hatte und auch nicht abgeschlossen hat. Es handelte sich insoweit im Sprachgebrauch des internationalen Sozialrechts um sog. abkommensloses Ausland. Im Verhältnis zu solchen Staaten gilt an sich, dass eine

---

<sup>31</sup> S. dazu näher *Steinmeyer*, in: *Hanau/Steinmeyer/Wank*, Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts, § 32 Rn 158 f.

gegenseitige Berücksichtigung von Beschäftigungs- bzw. Versicherungszeiten nicht erfolgt. Dies gilt dann im Grundsatz unabhängig von der Staatsangehörigkeit des jeweiligen Versicherten. Will die Bundesrepublik Deutschland nun den Personenkreis der Aussiedler aus diesen Staaten gleichwohl rentenrechtlich berücksichtigen, so kann dies nur über das nationale Sozialversicherungsrecht geschehen, was für diesen Personenkreis die Fortgeltung des Fremdrentenrechts rechtfertigte, da so eine Sonderregelung für Aussiedler aus dem abkommenslosen Ausland geschaffen wurde. Diese Sachnormen - des Fremdrentenrechts heutiger Fassung – betreffen also diesen Sonderfall und daraus rechtfertigt sich auch die diesen Personenkreis betreffende Absenkung der Entgeltpunkte durch einen Multiplikator 0,6 nach § 22 Abs. 4 FRG.

Dies rechtfertigt zugleich eine unterschiedliche Behandlung der Aussiedler gegenüber den Übersiedlern, da letztere durch Beitragsleistung an einen Rentenversicherungsträger in der damaligen DDR Leistungsansprüche erworben haben, die mit der Wiedervereinigung unter den Schutzbereich des Art. 14 GG gefallen sind.

### **c. Zwischenergebnis**

Damit zeigt sich, dass drei durchaus unterschiedliche Fallgruppen aus der Situation der Teilung Europas und Deutschlands heraus durch Anwendung des Eingliederungsprinzips und des Fremdrentenrechts bis zur Wende praktisch gleichbehandelt wurden.

Die Veränderungen der Jahre 1989 und 1990 haben jedoch die Situation grundlegend verändert und die Unterschiedlichkeit dieser drei Fallgruppen hervortreten lassen. Es ist nun deutlich geworden, dass es bei der Bewertung des *derzeitigen* Rechtszustands um drei sachlich unterschiedliche Fallgruppen handelt, was möglicherweise eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen mag.

### ***3. § 259a SGB VI in seiner geltenden Fassung***

Daraus ergibt sich für § 259a SGB VI in seiner geltenden Fassung und damit für die Situation der DDR-Übersiedler/-innen, dass die dort anzutreffende Übergangsregelung nicht unmittelbar mit den die Aussiedler betreffenden Regelungen und mit den das deutsch-polnische Abkommen von 1975 betreffenden Regelungen vergleichbar ist, wobei eine verfassungsrechtliche Bewertung unter dem Gesichtspunkt von Art. 3 Abs. 1 GG mit dieser Aussage noch nicht verbunden ist.


Die Unterschiedlichkeit wird auch deutlich, wenn man sich die rechtliche Konstruktion in § 259a SGB VI vergegenwärtigt, wonach für die Übergangsregelung nicht etwa allgemein auf das Fremdretenrecht, sondern nur auf die Anlagen 1 bis 16 zum FRG in der Art einer Rechtsfolgenverweisung verwiesen wird.

All das spricht dafür, dass die unterschiedliche Behandlung der drei Fallgruppen unter geltendem Recht sachlich gerechtfertigt ist. Das mag – wie später noch zu untersuchen sein wird - zugleich auch bedeuten, dass bei einer möglichen Neuregelung der Behandlung der DDR-Übersiedler/-innen die abweichende Behandlung der beiden anderen Fallgruppen keine Begrenzung für mögliche Gestaltungen darstellt.

## IV. Lösungsansätze – Allgemeine Vorbemerkungen

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Suche nach einer Lösung für das Anliegen der DDR-Übersiedler/-innen, wie es in den Petitionen zum Ausdruck kommt.

Dabei geht es darum, dass diejenigen, die in der DDR keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben, eine Rechtssituation wünschen, die der des § 259a SGB VI entspricht, indem die dortige Regelung auch auf Personen Anwendung findet, die nach dem 31.12.1936 geboren sind. Die Rentenberechnung auf der Basis allein der entrichteten Pflichtbeiträge führt in der Mehrzahl der Fälle zu einer deutlich geringeren Rente.

Diejenigen, die als Übersiedler/-innen in der DDR vor ihrer Übersiedlung gleichwohl Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben, machen geltend, dass für sie eine Bewertung nach § 256a SGB VI günstiger wäre.  Hier wirkt sich die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen in einer Weise positiv aus, dass eine Berechnung auf der Basis der Beitragszeiten zu einem Rentenbetrag führt, der über den nach § 259 a SGB VI ermittelten hinausgeht. Dies kann sowohl Personen betreffen, die vor dem 1.1.1937 geboren sind als auch solche, die an diesem Tag oder danach geboren sind.

Insgesamt ist die Situation ambivalent und es lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob eine Berücksichtigung der FRG-Tabellenentgelte oder eine einkommensgerechte Beitragszahlung zur DDR-Sozialpflichtversicherung und zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zu einer höheren Rentenleistung führt, wenn auch in der Regel anzunehmen ist, dass die auf der Beitragszahlung beruhende Rentenberechnung zu höheren Leistungen führt<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> *Braun*, Die rückwirkende Ablösung des Fremdrentenrechts für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR im Rahmen der Rentenüberleitung, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, 2012, S. 16.

Gegenstand dieses Gutachtens ist deshalb die Prüfung einer möglichen Lösung, die den Begehren der Petenten Rechnung trägt.

Gegenstand dieses Gutachtens ist nicht die Untersuchung der Verfassungswidrigkeit oder Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Rechtslage. Insoweit ist darauf zu verweisen, dass das Bundessozialgericht mit Entscheidung vom 14.12.2011<sup>33</sup> gegen die geltende Regelung verfassungsrechtliche Bedenken nicht erhoben hat. Gegen die nach Zurückverweisung ergangene Entscheidung des Hessischen Landessozialgerichts vom 18.1.2013<sup>34</sup> ist allerdings Verfassungsbeschwerde erhoben worden, die beim Bundesverfassungsgericht unter 1 BvR 713/13 geführt wird.

Vor diesem Hintergrund mag man an eine Lösung denken, nach der die in der DDR zurückgelegten Zeiten so zu bewerten sind, dass für die Betroffenen die jeweils günstigere Lösung Anwendung findet. Diese Lösung muss dann sowohl für diejenigen gelten, die bisher nicht von § 259 a SGB VI erfasst sind als auch für solche, die jetzt unter diese Vorschrift fallen, in Anwendung der §§ 256a bis c SGB VI aber möglicherweise eine höhere Rente erzielen könnten.

Diese Lösung ist dann darauf zu untersuchen, ob sie generell oder abhängig von einer bestimmten Ausgestaltung mit der Verfassung vereinbar ist.

Dabei ist zunächst zu untersuchen, ob sich ein Ansatz für eine Lösung aus dem Gedanken des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes ergeben kann, indem – wie vom Petitionsausschuss im Schreiben vom 16.5.2013 vorgeschlagen – für solche DDR-Übersiedler/-innen eine Regelung erfolgt, die vor dem Fall der Mauer am 9. November 1989 übersiedelt sind und die im Zuge der Übersiedlung von einem Rentenversicherungsträger einen Feststellungsbescheid über verbindlich nach dem Fremdrentengesetz anerkannte Zeiten erhalten haben, die insoweit also auf die weitere Verbindlichkeit der sich aus diesem Bescheid ergebenden Angaben vertraut haben.

---

<sup>33</sup> B 5 R 36/11 R - SozR 4 – 2600 § 248 Nr. 1

<sup>34</sup> L 5 R 144/12 ZVW

Darüber hinaus soll nach anderen möglichen Lösungen gesucht werden, die dem Begehren der Petenten Rechnung tragen können.

Schließlich wird die praktische Umsetzbarkeit zu untersuchen sein.

Es sei bereits an dieser Stelle betont, dass die Frage der (verfassungsrechtlichen) Notwendigkeit einer Neuregelung hier nicht untersucht wird, da zum einen die Frage der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der jetzigen rechtlichen Situation nicht Gegenstand des Gutachtens ist und zum anderen es Aufgabe des Gesetzgebers ist, zu entscheiden, ob er sonst Anlass und Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung sieht. Es wird aber im Rahmen der Untersuchung der Umsetzbarkeit des Vorschlags des Petitionsausschusses die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Regelung gestellt und bewertend beantwortet werden.



## **V. Der Vertrauensschutzgedanke als Ansatz für eine Lösung**

### ***1. Vertrauensschutz aus der Geltung des Fremdrentenrechts für Übersiedler/-innen zur Zeit der Übersiedlung***

Der Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen macht geltend, dass man bei Übersiedlung bzw. unmittelbar nach der Übersiedlung davon ausgegangen sei, dass für die in der DDR zurückgelegten Zeiten die Mechanismen des Fremdrentenrechts griffen mit der Konsequenz, dass diese in Anwendung des § 17 Abs. 1 FRG damaliger Fassung in Verbindung mit § 15 FRG damaliger Fassung bewertet würden. Dies bedeutete eine Bewertung der Zeiten nach Qualifikation und Wirtschaftsbereich, wobei der Umfang der tatsächlichen Beitragsleistung an den Rentenversicherungsträger in der DDR nicht maßgeblich war. Ein Unterschied zwischen der Sozialpflichtversicherung der DDR und der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung wurde nicht gemacht.

Auf der Basis der Situation zum Zeitpunkt der Übersiedlung gingen diese Übersiedler also davon aus, dass ihre DDR-Zeiten nach dem Fremdrentenrecht behandelt würden. Dies wurde auch unterstützt durch einschlägiges Informationsmaterial über die Rentenversicherung, das diese Personen bei der Aufnahme im Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland erhielten. Zum Teil wurden im Aufnahmelager auch Kontenklärungsanträge aufgenommen.

#### **a. Die verschiedenen Regelungen während des Einigungsprozesses**

Diese Annahme wurde dann unterstützt durch die Regelung im Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen

Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990, das zwar bereits zum Ausdruck brachte, dass das bisherige DDR-Rentenrecht in die Systematik des Rentenrechts des SGB VI integriert werden sollte, es aber für die Vergangenheit bei der Anwendung des Fremdrentenrechts belassen wollte.

Dies wird darin deutlich, dass Art. 23 § 1 Abs. 1 des Gesetzes bestimmt, dass zum einen für rentenrechtliche Zeiten, die nach dem 18. Mai 1990 bei einem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) zurückgelegt worden sind, das Fremdrentenrecht nicht anzuwenden ist. Zum anderen bestimmt Art. 23 § 1 Abs. 2, dass für rentenrechtliche Zeiten, die bis zum 18. Mai 1990 bei einem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) zurückgelegt worden sind, das Fremdrentenrecht und andere gesetzliche Vorschriften nicht anzuwenden sind, wenn am 18. Mai 1990 ein gewöhnlicher Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes vorgelegen hat.

Daraus kann geschlossen werden, dass für Zeiten vor dem 18. Mai 1990 das Fremdrentenrecht weiterhin anwendbar bleiben sollte.

Der Einigungsvertrag änderte daran grundsätzlich zunächst einmal nichts, sondern verwies auf ein zu schaffendes Bundesgesetz zur Überleitung des SGB VI und des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung. Neben einer Sonderregelung für Personen, deren Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 30. Juni 1995 beginnt, sah der einschlägige Art. 30 Abs. 5 des Einigungsvertrages nur vor, dass im Übrigen die Überleitung von der Zielsetzung bestimmt sein sollte, mit der Angleichung der Löhne und Gehälter im Beitrittsgebiet an diejenigen in den übrigen Ländern auch eine Angleichung der Renten zu verwirklichen.

Zum Zeitpunkt des Einigungsvertrages bestand deshalb für die Betroffenen die Aussage des Staatsvertrages, aus der auf eine Fortgeltung der Anwendung des

Fremdrentenrechts geschlossen werden kann. Der Einigungsvertrag selbst traf insoweit keine Aussage, da die Zielsetzung der Angleichung der Renten unabhängig davon ist, wie man zurückgelegte Versicherungszeiten von DDR-Übersiedler/-innen bewertet.

Hinzu kommt, dass Übersiedler/-innen nach ihrer Übersiedlung ihr Rentenversicherungskonto vor der Rentenüberleitung geklärt hatten und insoweit einen einschlägigen Bescheid nach § 104 Abs. 3 AVG / § 1325 Abs. 3 RVO erhalten hatten, auf dessen Fortbestand sie dann auch über die Rentenüberleitung hinaus vertrauten<sup>35</sup>. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass dies flächendeckend erfolgte. Rentennahe Jahrgänge mögen sich stärker darum bemüht haben als rentenferne. Auch die Mitarbeiter der im Rahmen des Aufnahmeverfahrens in den Aufnahmelagern tätigen Rentenversicherungsträger mögen rentenferneren Jahrgängen den Hinweis gegeben haben, eine spätere Antragstellung für Kontenklärung und Feststellung von FRG-Zeiten sei noch ausreichend.

## **b. Das Rentenüberleitungsgesetz**

Eine Regelung fand sich erst im Rentenüberleitungsgesetz von 1991, das die Anwendung des Eingliederungsprinzips beendete und allgemein mit § 256a SGB VI bestimmte, dass auch für die neuen Bundesländer das System der Ermittlung der Entgeltpunkte gelten sollte, wie es auch sonst im SGB VI praktiziert wird.

Damit hat dann der Gesetzgeber auch die Weitergeltung des Fremdrentenrechts für beendet erklärt, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass § 17 Abs. 1 FRG mit Wirkung vom 1. Januar 1992 gestrichen wurde<sup>36</sup>. Zum 1. Januar 1992 traten auch § 256a und 259a SGB VI in Kraft.

---

<sup>35</sup> *Braun*, Die rückwirkende Ablösung des Fremdrentenrechts für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR im Rahmen der Rentenüberleitung, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, 2012, S. 10

<sup>36</sup> Art. 14 Nr. 16 Buchstabe b RÜG

### **c. Die Sichtweise des Bundessozialgerichts aus 2011 zum Vertrauensschutz**

Das Bundessozialgericht<sup>37</sup> hat sich in einem Verfahren aus jüngerer Zeit mit der Frage auseinandergesetzt, ob sich gegen die auf die Jahrgänge vor 1937 begrenzte Heranziehung der Anlagen 1 bis 16 zum FRG für die Ermittlung der Entgeltpunkte verfassungsrechtliche Gesichtspunkte aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ergeben.

Die gesetzlichen Neuerungen für DDR-Übersiedler/-innen wirkten zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens grundsätzlich - und so auch im Falle des Klägers - auf noch nicht abgeschlossene Rentenrechtsverhältnisse für die Zukunft ein und verschlechterten insoweit teilweise die betroffene Rechtsposition nachträglich. Eine solche unechte Rückwirkung sei verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig<sup>38</sup>. Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip könnten sich jedoch Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese seien allerdings erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich sei oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen<sup>39</sup>. Das Interesse derjenigen Berechtigten an der Beibehaltung der Rentenwertermittlung für die im Beitrittsgebiet zurückgelegten Zeiten nach dem FRG sei grundsätzlich nicht höher zu bewerten, als es die Gemeinwohlgründe seien, die den Gesetzgeber bei der Neugestaltung bestimmt haben. Die betroffenen Personen hätten nicht damit rechnen dürfen, dass sie über die gesamte Zeit ihres Versicherungsverhältnisses bis zum Beginn ihrer Rente nicht mehr von Umgestaltungen betroffen sein würden. Es habe den Betroffenen einsichtig sein müssen, dass die Einigung Deutschlands nicht ohne Auswirkungen auch für sie bleiben würde. Sie hätte damit rechnen müssen, dass der Gesetzgeber auf diese Situation durch eine Veränderung des Rentenversicherungsrechts auch zu ihren

---

<sup>37</sup> BSG vom 14.12.2011 – B 5 R 36/11 R

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 116, 96, 132

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 116, 96, 132 mwN.

Lasten reagieren würde. Im Übrigen habe der Gesetzgeber mit § 259a SGB VI eine nicht zu beanstandende Übergangsregelung geschaffen.

#### **d. Zwischenergebnis**

Es soll hier dahingestellt bleiben, ob das gegen diese Entscheidung mit Verfassungsbeschwerde angerufene Bundesverfassungsgericht<sup>40</sup> diese Sichtweise teilen wird, zumal es vorliegend nicht darum geht, ob der derzeitige Rechtszustand mit der Verfassung vereinbar ist, sondern vielmehr darum, ob Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes eine mögliche differenzierte Neuregelung der rentenrechtlichen Situation von DDR-Übersiedler/-innen zu rechtfertigen vermögen.

Es reicht deshalb vorläufig die Feststellung, dass die DDR-Übersiedler/-innen bei ihrer Übersiedlung davon ausgegangen sind, dass ihre in der DDR zurückgelegten Zeiten in Anwendung des Fremdrentenrechts bewertet würden. Sie haben faktisch wohl auch zumeist auf den Fortbestand dieser Regelungssituation vertraut.

Insoweit kommt auch ergänzend hinzu, dass die Beendigung der Wirkungen des Fremdrentenrechts und die Begrenzung der Weitergeltung auf vor dem 1.1.1937 Geborene in der Öffentlichkeit und auch im Parlament nicht diskutiert wurden. Es handelte sich hier um komplexe Gesetzgebungsvorhaben, bei denen die Berichterstattung, aber auch die Information der Rentenversicherungsträger sich auf die Rentenüberleitung und allgemeine, sich aus dem Rentenreformgesetz 1992 ergebende Fragen konzentrierte. Es kann deshalb durchaus angenommen werden, dass die Betroffenen von der Ablösung des Fremdrentenrechts keine Kenntnis hatten<sup>41</sup>. Insoweit ist aus verfassungsrechtlicher Sicht darauf hinzuweisen, dass das Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Regelungen regelmäßig nicht geschützt wird<sup>42</sup> und mit dem Beschluss des Bundestages ein schützenswertes Vertrauen

---

<sup>40</sup> Verfassungsbeschwerde – Rechtssache 1 BvR 713/13

<sup>41</sup> *Braun*, Die rückwirkende Ablösung des Fremdrentenrechts für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR im Rahmen der Rentenüberleitung, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, 2012, S. 10

<sup>42</sup> BVerfGE 38, 61 ff., 83; 68, 193 ff., 221 ff.

grundsätzlich zerstört wird<sup>43</sup>. Darauf, in welcher Intensität etwas dann in der Öffentlichkeit diskutiert wird, kommt es dann bei Eingriffen (im Fall unechter Rückwirkung) nicht an.

Davon ist allerdings die Frage zu unterscheiden, ob sich ein allgemeiner Vertrauenstatbestand ergeben hat, dem der Gesetzgeber bei einer Neuregelung Rechnung tragen kann und darf. Dafür bestehen durchaus Anhaltspunkte.

Eine andere Frage ist, ob dieses Vertrauen eine auf diesen Personenkreis begrenzte Neuregelung auch in Bezug auf andere mögliche Fallgruppen rechtfertigt, ob also eine allein auf diesen Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen begrenzte Regelung verfassungsrechtlich möglich ist oder notwendig Folgeregelungen für andere Fallgruppen nach sich zieht, die sich dann möglicherweise darauf berufen könnten, gegenüber der Personengruppe der DDR-Übersiedler/-innen ungleich behandelt worden zu sein.

## ***2. Vertrauensschutz aufgrund eines Feststellungs- bzw. Vormerkungsbescheids***

Deshalb ist auch zu erwägen, ob aus dem Kreis der nicht unter § 259a SGB VI fallenden DDR-Übersiedler/-innen ein Personenkreis besonders schutzwürdig ist, so dass sich eine auf ihn begrenzte Sonderregelung rechtfertigt.

Hier ist zu denken an Personen, die unter der Geltung des Fremdrechts für DDR-Übersiedler/-innen im Zuge der Übersiedlung einen Feststellungs- bzw. Vormerkungsbescheid erhalten haben, in dem die FRG-Zeiten als solche verbindlich festgestellt wurden.

---

<sup>43</sup>

BVerfGE 31, 222 ff., 227

### **a. Grundsätzliches zu den in Frage kommenden Feststellungsbescheiden**

Dem Gutachter liegen zwei Feststellungsbescheide aus dem Jahr 1986 vor, in denen – offenbar unmittelbar nach Übersiedlung in die alte Bundesrepublik – den Versicherten Bescheide erteilt wurden, die dahin lauteten:

*„Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte hat geprüft, ob und welche der angegebenen Zeiten für die gesetzliche Rentenversicherung erheblich sind und nach den gesetzlichen Bestimmungen anerkannt werden können.*

*Nach den Vorschriften des Fremdrentengesetzes (FRG) vom 25.2. 1960 werden anerkannt.*

*(Es folgen dann die „Beitragszeiten nach §15 FRG ohne Kürzung“ mit Zuordnung zu einer bestimmten Leistungsgruppe).*

Derartige Bescheide wurden offenbar im Zusammenhang mit der Übersiedlung in die Bundesrepublik erteilt, wobei unklar bleibt, ob dies in jedem Fall erfolgte bzw. ab wann bzw. bis wann das geschah. Es steht zu vermuten, dass dies in einer Zeit regelmäßig geschah, in der nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Übersiedler/-innen zu verzeichnen war, wie dies etwa im Jahr 1986 gewesen sein muss, aus dem die dem Gutachter vorgelegten Bescheide stammen. Als im Jahr 1989 im Sommer die Zahlen answollen infolge der Flucht über die bundesdeutschen Botschaften und die faktische Öffnung der Grenze zwischen Ungarn und Österreich, dürfte eine Situation eingetreten sein, in der das so nicht mehr nachgehalten werden konnte.

### **b. Behandlung der Feststellung durch die Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung**

Art. 6 § 4 Abs. 3 a FANG idF des Rentenanpassungsgesetzes 1990<sup>44</sup> sah vor, dass Feststellungsbescheide außerhalb von Rentenbewilligungsverfahren, die Feststellungen zu der bis zum 30. Juni 1990 geltenden Fassung des

---

<sup>44</sup> Rentenanpassungsgesetz 1990 vom 28. Mai 1990 (BGBl. I S. 986)

Fremdrentengesetzes getroffen haben, zu überprüfen sind, ob sie mit der vom 1. Januar 1996 an geltenden Fassung des Fremdrentengesetzes übereinstimmen. Der Versicherte ist dabei über die Überprüfung auch zu unterrichten, wenn der Feststellungsbescheid nicht zu ändern ist. Beginnt eine Rente nach dem 30. Juni 1990, ist die für diese Rente nach diesem Zeitpunkt maßgebende Fassung des Fremdrentengesetzes von ihrem Beginn an auch anzuwenden, wenn der Feststellungsbescheid noch nicht durch einen neuen Feststellungsbescheid ersetzt worden ist. Diese Regelung gilt entsprechend auch für Bescheide aufgrund des deutsch-polnischen Abkommens von 1975. Zur Begründung heißt es<sup>45</sup>:

*„Im Fremdrentengesetz sind im Rahmen der Rentenreform 1992 zahlreiche Änderungen erfolgt, durch die eine Besser- oder Schlechterstellung der Über- und Aussiedler im Vergleich zu hiesigen Versicherten vermieden wird. Für die Berechtigten, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bereits vor dem 1. Juli 1990 genommen haben, findet die neue - nach Branchen unterteilte – Wertermittlung für Beitragszeiten erst ab dem 1. Januar 1996 Anwendung. An solche Berechtigten sind in der Vergangenheit Feststellungsbescheide über die Berücksichtigung von Zeiten nach dem Fremdrentengesetz bzw. entsprechende Bescheide nach dem deutschpolnischen Sozialversicherungsabkommen und nach der Versicherungsunterlagen-Verordnung ergangen, die daraufhin überprüft werden müssen, ob sie mit der geänderten Rechtslage übereinstimmen. Die Anzahl der zu überprüfenden Feststellungsbescheide beträgt mindestens 2 Millionen; es können aber aufgrund von Stichproben auch bis zu 5 Millionen sein.*

*Durch die Änderung wird bestimmt, daß die Ersetzung der ergangenen Feststellungsbescheide durch neue Feststellungsbescheide erst mit Wirkung vom 1. Januar 1996 an erfolgen muß, damit nur die letztlich maßgebende Fassung des Fremdrentengesetzes, die hinsichtlich der Wertermittlung auch für das deutschpolnische Sozialversicherungsabkommen und die Versicherungsunterlagen-*

---

<sup>45</sup> BT-Drucks. 11/6789 S. 11 f.



*Verordnung gilt, anzuwenden ist. Dadurch wird zugleich sichergestellt, daß die für die Umsetzung der Rentenreform erforderlichen Kapazitäten nicht vorher durch die Überprüfung gebunden werden. Da die anderen Teile des Fremdrentengesetzes bereits zum 1. Juli 1990 bzw. zum 1. Januar 1992 in Kraft treten, muß zugleich bestimmt werden, daß bei einem Rentenbeginn zwischen dem 1. Juli 1990 und dem 31. Dezember 1995 bzw. einer anschließenden Überprüfung die nach dem Fremdrentengesetz maßgebende Fassung auch dann bereits von Rentenbeginn an anzuwenden ist, wenn der Feststellungsbescheid noch nicht geändert ist. Andernfalls müßte für die Zeit vom Rentenbeginn bis zur Aufhebung des Feststellungsbescheides im Rahmen der Rentenbewilligung noch zusätzlich eine Rente nach den nicht mehr zutreffenden Feststellungen dieses Bescheides berechnet werden. Eine solche doppelte Rentenberechnung würde das Verfahren unnötig komplizieren und ist auch unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes nicht erforderlich.“*

Daraus könnte man entnehmen, dass in den früheren Fällen jeweils Feststellungsbescheide erfolgten, die bei Rechtsänderungen jeweils zu überprüfen waren. Es könnte sich dann aber eigentlich nur um Bescheide handeln, die vor dem Rentenanpassungsgesetz 1990 ergangen sind, was voraussichtlich dann auch nur diejenigen Übersiedler/-innen betrifft, die etwas länger vor dem Ende der DDR übersiedelt sind. Es ist anzunehmen, dass diese Feststellungsbescheide bei Übersiedlungen in der Zeit der dicht geschlossenen Grenze regelmäßig erfolgten, als aber die Übersiedlungsströme anwuchsen, offenbar nicht mehr.

Es kommt dann darauf an, welche Aussage diese – alten – Feststellungsbescheide genau getroffen haben, d.h. auch, welchen Vertrauenstatbestand sie genau gesetzt haben. Ausweislich der dem Gutachter vorliegenden Bescheide wird zum Ausdruck gebracht, dass nach den Vorschriften des Fremdrentengesetzes bestimmte Zeiten anerkannt werden, woraus sich ergibt, dass zumindest auf der Basis der zum

Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides maßgeblichen Rechtslage bei der Rente diese Zeiten nach dem Vorgaben des Fremdrentengesetzes bewertet werden.

### **c. Rechtfertigung einer Sonderbehandlung einschlägiger Vormerkungsbescheide**

Die betreffenden Personen verfügen damit über einen Feststellungsbescheid, aus dem sich eine Zuordnung der in der DDR zurückgelegten Zeiten zu einer fremdrentenrechtlichen Bewertung ergibt. Man kann dann davon ausgehen, dass derjenige, der in seinen Rentenunterlagen einen Bescheid hat, der die in der DDR zurückgelegten Zeiten als nach dem FRG zu bewertende Zeiten ausweist, und der zudem nach Schaffung des Rentenüberleitungsgesetzes und damit der §§ 256a und 259a SGB VI nicht zurückgenommen wurde, ein erhöhtes Maß an Vertrauen darauf hat, dass er/sie auch weiterhin von einer Bewertung der Zeiten nach den Maßstäben des Fremdrentengesetzes ausgeht. Es ist zwar einzuräumen, dass dem die gesetzliche Regelung der §§ 256a und 259a SGB VI entgegensteht, für den Versicherten vermag aber ein solcher Bescheid als Bestandteil seiner Unterlagen auch angesichts der Komplexität des Rentenversicherungsrechts im Allgemeinen und der Übergangsregelungen infolge der Wiedervereinigung im Besonderen den nicht ganz unberechtigten Eindruck hervorrufen, dass in seinem Fall weiterhin die Bewertung der Zeiten nach dem Fremdrentenrecht gilt.

Hierbei ist aber zum einen zu bedenken, dass es sich bei diesen Vormerkungsbescheiden um solche nach § 149 SGB VI handelt, was zur Folge hat, dass auch verbindliche Feststellungsbescheide nur eine begrenzte Wirkung auf den späteren Rentenbescheid haben. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 38 des Rentenüberleitungsgesetzes eine besondere Bestimmung hinsichtlich der Feststellungsbescheide trifft.

## **aa. Würdigung des § 149 SGB VI**

§ 149 Abs. 5 SGB VI bestimmt, dass der Versicherungsträger, wenn er das Versicherungskonto geklärt hat oder der Versicherte innerhalb von sechs Monaten nach Versendung des Versicherungsverlaufs seinem Inhalt nicht widersprochen hat, die im Versicherungsverlauf enthaltenen und nicht bereits festgestellten Daten, die länger als sechs Jahre zurückliegen, durch Bescheid feststellt. Bei Änderungen der dem Feststellungsbescheid zugrundeliegenden Vorschriften ist danach der Feststellungsbescheid durch einen neuen Feststellungsbescheid oder im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufzuheben, wobei die §§ 24 und 48 SGB X nicht anzuwenden sind.

Aus dieser Vorschrift wird bereits deutlich, dass der einschlägige Feststellungsbescheid keine bindende Feststellung über die Anrechnung und Bewertung von Daten im Leistungsverfahren enthält. Abs. 5 Satz 2 macht deutlich, dass über die Anrechnung und Bewertung erst bei der konkreten Entscheidung über die Rentenbewilligung eine Feststellung getroffen wird.

Dieses Vormerkungsverfahren zielt nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf „Beweissicherung“ ab; es soll eine möglichst zeitnahe verbindliche Feststellung von Tatsachen erfolgen, die – nach der derzeitigen Rechtslage – möglicherweise in einem künftigen Leistungsfall rentenversicherungsrechtlich bedeutsam werden könnten<sup>46</sup>. Deshalb seien u.U. in demselben Zeitraum erfüllte Tatbestände von Versicherungszeiten verschiedener Art auch dann nebeneinander vorzumerken, wenn sie – nach der derzeitigen Rechtslage – auf diese Weise nicht angerechnet werden dürften.

Daraus folgt bereits, dass es zweifelhaft ist, ob aus § 149 SGB VI etwas dafür hergeleitet werden kann, dass Feststellungsbescheide ein besonderes Vertrauen auf das Weiterbestehen einer bestimmten Rechtslage, auf die im Feststellungsbescheid Bezug genommen ist, begründen können. Der Feststellungsbescheid trifft deshalb

---

<sup>46</sup> BSG v. 15.12.1994 – 4 RA 64/93 – SozR 3-2600 § 58 Nr. 2

auch nur eine Feststellung auf der Basis der bei seinem Erlass bestehenden Rechtslage<sup>47</sup>; er stellt nur fest, dass eine bestimmte Zeit zu diesem Zeitpunkt als rentenrechtliche Zeit vorzumerken ist. § 149 Abs. 5 S. 3 SGB VI bestimmt ausdrücklich, dass über die Anrechnung und Bewertung der im Versicherungsverlauf enthaltenen Daten erst bei Feststellung einer Leistung entschieden wird.

Dass sich ein Vertrauenstatbestand aus einem Vormerkungsbescheid nur mit Vorbehalten ergeben kann, wird auch noch dadurch unterstrichen, dass es bei Änderungen der Rechtslage reicht, den Feststellungsbescheid im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufzuheben. Ausdrücklich wird dabei bestimmt, dass die §§ 24 und 48 SGB X nicht anzuwenden sind, was bedeutet, dass der Versicherte weder insoweit vorher anzuhören ist noch die für § 48 SGB X durchaus auch maßgeblichen Vertrauensgesichtspunkte hier gelten sollen.

Das Bundessozialgericht sieht auch keinen rechtlich erheblichen Unterschied zwischen der Regelung des § 149 Abs. 5 SGB VI und den Vorgängervorschriften in § 104 Abs. 3 AVG und § 1325 Abs. 3 RVO. Vielmehr legt es die zu diesen Vorschriften ergangene Rechtsprechung auch der Auslegung des § 149 SGB VI weiterhin zugrunde<sup>48</sup>.

Allerdings ist Satz 2 erst durch das 1. SGB III-ÄndG<sup>49</sup> eingefügt worden, sollte jedoch auch nur den Rentenversicherungsträger von der Verpflichtung befreien, bei jeder Rechtsänderung Millionen von Feststellungsbescheiden zu überprüfen.

Bis zu diesem Zeitpunkt, d.h. dem 1.1.1998, hätte geltend gemacht werden können, dass ein Feststellungsbescheid bei Änderung der Rechtslage hätte aufgehoben werden müssen, was beim Versicherten einen gewissen Vertrauenstatbestand hinsichtlich eines Forstbestands der bestehenden Rechtslage hätte auslösen können. Allerdings galt auch vorher bereits, dass über die Anrechnung und Bewertung der im

---

<sup>47</sup> BSG v. 16.12.1997 – 4 RA 67/97 – SozR 3-2600 § 58 Nr. 13

<sup>48</sup> BSG v. 25.2.1992 – 4 RA 34/91 – SozR 3-6180 Art. 13 Nr. 2

<sup>49</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Erstes SGB III-Änderungsgesetz v. 16.12.1997 – BGBl. I S. 2970; in Kraft ab 1.1.1998

Versicherungsverlauf enthaltenen Daten erst bei Feststellung einer Leistung entschieden wird<sup>50</sup>, wie sich auch aus dem damaligen § 104 Abs. 3 S. 2 AVG (§ 1325 Abs. 3 S. 2 RVO) ergab.

Als Zwischenergebnis ergibt sich daraus, dass es angesichts der Vorschrift des § 149 Abs. 5 SGB VI problematisch ist, aus einem Feststellungsbescheid einen schützenswerten Vertrauenstatbestand herzuleiten. Nach der Gesetzeslage schaffen Feststellungsbescheide keinen Vertrauenstatbestand auf Fortbestand der ihnen zugrundeliegenden und in ihnen zum Ausdruck gekommenen Rechtslage. Sie stellen nach der Gesetzessystematik lediglich fest, dass die in ihnen bescheinigten Zeiten als solche feststehen und in Anwendung des zur Zeit des Erlasses des Feststellungsbescheides geltenden Rechts zu einer bestimmten Bewertung führen.

Davon zu unterscheiden ist, welche Schlussfolgerungen der Empfänger eines solchen Bescheides typischerweise aus ihm zieht. Derartige Bescheide im Vorfeld des Rentenbescheides haben neben der rechtzeitigen bzw. frühzeitigen Klärung des Versicherungsverlaufs auch die Funktion, den Versicherten über seine Alterssicherung zu informieren, um ihm so auch eine Grundlage für die Planung seiner Altersvorsorge zu geben<sup>51</sup>. Insoweit wird nun entscheidend, ob der Inhaber eines solchen Feststellungsbescheides auf den Fortbestand der Rechtslage vertraut, die der Rentenversicherungsträger diesem Bescheid zugrundlegt oder ob er damit rechnet bzw. rechnen muss, dass sich die Rechtslage und damit die Bewertung dieser Zeiten später noch ändern mag. Den Bescheiden selbst ist ein ausdrücklicher Vorbehalt der Änderung der Rechtslage nicht zu entnehmen, so dass es nur darum gehen kann, ob der Empfänger eines solchen Bescheides davon ausgehen kann bzw. muss, dass dieser nur die Anrechnung auf der Basis der bestehenden Rechtslage feststellt und nicht auch die entsprechende Berücksichtigung im endgültigen Rentenbescheid.

---

<sup>50</sup> BSG v.16.8.1990 – 4 RA 10/90 – SozR 3-2200 § 1232 Nr. 2

<sup>51</sup> S. dazu *Steinmeyer*, Private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung, Gutachten für den 65 .DJT, München 2004, S. F 41 ff.

## **bb. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Vertrauensschutz**


In seiner Rechtsprechung zum Vertrauensschutz betont das Bundesverfassungsgericht stets<sup>52</sup>, dass zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz zählen. Durch das Grundgesetz sei aber nur das Vertrauen der Bürger darauf geschützt, dass Rechtspositionen, die ihnen gesetzlich eingeräumt worden sind, nicht nachträglich verschlechtert werden. Der Einzelne solle sich grundsätzlich darauf verlassen können, dass der Gesetzgeber an abgeschlossene Tatbestände keine ungünstigeren Folgen knüpfe, als sie im Zeitpunkt der Vollendung dieser Tatbestände vorhersehbar waren (sog. echte Rückwirkung). Auch könne unter bestimmten Umständen das Vertrauen des Bürgers Schutz dagegen begründen, dass seine Rechtsposition nicht nachträglich durch Vorschriften entwertet werde, die auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkten (sog. unechte Rückwirkung).

Das Bundesverfassungsgericht betont auch<sup>53</sup>, dass die allgemeine Erwartung des Bürgers, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, verfassungsrechtlich nicht geschützt ist. Die Gewährung vollständigen Schutzes zu Gunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten demokratischen Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen.

Geht man von dieser Rechtsprechung aus, so ergibt sich daraus, dass ein verfassungsrechtlicher Schutz auf das unveränderte Fortbestehen des Fremdretenrechts für Übersiedler/-innen nicht gegeben ist. Die Einigung Deutschlands bedeutete eine sehr nachhaltige Änderung der Lebensverhältnisse für ganz Deutschland und machte für jedermann nachvollziehbar erhebliche Anpassungen und Änderungen auch im Rentenrecht erforderlich. Dass deshalb

---

<sup>52</sup> Siehe nur BVerfG v. 12.3.1996 – 1 BvR 609/90, 1 BvR 692/90 – SozR 3-2200 § 1255a Nr. 5  
<sup>53</sup> BVerfG v. 5.2.2002 – 2 BvR 305/93 – NJW 2002, 3009

Zeiten, die nach der Rechtslage bis zur Wiedervereinigung als Fremdrentenzeiten galten, nunmehr nicht mehr nach dem Fremdrentengesetz, sondern nach dem SGB VI bewertet wurden und werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Diese Möglichkeit liegt auf der Linie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 

### **cc. Die ergangenen Feststellungsbescheide als Vertrauenstatbestand**

Eine davon zu unterscheidende Frage ist die, ob die ergangenen Feststellungsbescheide eine andere rechtliche Bewertung rechtfertigen.

Man mag geltend machen, dass derjenige, der über einen solchen Feststellungsbescheid verfügt, bei Unkenntnis der zugegeben komplizierten rechtlichen Zusammenhänge davon ausgehen mag, dass für ihn weiterhin das im Feststellungsbescheid Niedergelegte gilt. Sein Vertrauen mag auch höher sein als das desjenigen, der ohne einen solchen Bescheid und lediglich in Unkenntnis der Rechtslage von einem Fortbestand der ihm bekannten Rechtslage ausgeht.

Allerdings ist hier zu betonen, dass es bei den hier angestellten Überlegungen nicht darum geht, ob sich daraus ein verfassungsrechtlicher Zwang zur Sonderbehandlung derjenigen ergibt, die über einen solchen Feststellungsbescheid verfügen, sondern darum, ob eine Neuregelung an den Tatbestand des Vorliegens eines solchen Feststellungsbescheids anknüpfen kann, ohne damit neue Ungleichbehandlungen zu verursachen.

Anders gewendet geht es um die Frage, ob das Vorliegen eines solchen Feststellungsbescheids ein rechtfertigender Grund dafür sein kann, für diesen Personenkreis unabhängig vom Geburtsdatum anstelle der nach den §§ 256 a bis 256 c SGB VI zu ermittelnden Werte Entgeltpunkte aufgrund der Anlagen 1 bis 16 zum FRG zu ermitteln. Bei Heranziehung des § 149 Abs. 5 SGB VI erscheint dies zweifelhaft.

## **dd. Würdigung des Art. 38 RÜG**

Eine Vorschrift, die sich konkret mit den Feststellungsbescheiden im Rahmen des Einigungsprozesses und der Rentenüberleitung befasst, ist Art. 38 RÜG. Die Vorschrift lautet in ihrer jetzigen Fassung:

*Bescheide, die außerhalb einer Rentenbewilligung aufgrund der Versicherungsunterlagen-Verordnung oder des Fremdrentenrechts Feststellungen getroffen haben, sind zu überprüfen, ob sie mit den zum Zeitpunkt des Rentenbeginns geltenden Vorschriften des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und des Fremdrentenrechts übereinstimmen. Beginnt eine Rente nach dem 31. Juli 1991, ist die für diese Rente nach diesem Zeitpunkt maßgebende Fassung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und des Fremdrentenrechts von ihrem Beginn an auch dann anzuwenden, wenn der Feststellungsbescheid nach Satz 1 noch nicht durch einen neuen Feststellungsbescheid ersetzt ist; der Feststellungsbescheid ist im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit ohne Rücksicht auf die Voraussetzungen der §§ 24 und 48 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch aufzuheben. Die Sätze 1 und 2 sind entsprechend auf Feststellungsbescheide anzuwenden, die aufgrund des Gesetzes vom 12. März 1976 zu dem Abkommen vom 9. Oktober 1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über Renten- und Unfallversicherung nebst der Vereinbarung hierzu vom 9. Oktober 1975 (BGBl. 1976 II S. 393), geändert durch Artikel 20 des Rentenreformgesetzes 1992 vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2261; 1990 I S. 1337), ergangen sind.*

Diese Vorschrift erlegt zunächst dem Rentenversicherungsträger auf, die Bescheide zu überprüfen, die außerhalb der Rentenbewilligung ergangen sind. Sie fordert dabei eine Überprüfung dahin, ob diese Bescheide noch der geltenden Rechtslage des SGB VI und des Fremdrentenrechts entsprechen. Sie bezieht sich dabei auf Bescheide, die auf der Basis des Fremdrentengesetzes oder der Versicherungsunterlagen-



Verordnung Feststellungen getroffen haben. Dies mag hinsichtlich der DDR-Übersiedler/-innen der Fall gewesen sein.

Satz 2 dieser Vorschrift macht dann deutlich, dass auch im Fall der Nicht-Rücknahme derartiger Feststellungsbescheide die aktuelle Fassung des SGB VI ebenso wie des Fremdrentengesetzes anzuwenden ist. Dies war auch bereits Bestandteil der ursprünglichen Fassung des Art. 38 des Rentenüberleitungsgesetzes, der später lediglich um einen Halbsatz ergänzt wurde, der wie in § 149 Abs. 5 SGB VI die Anwendung der §§ 24 und 48 SGB X ausschloss.

Auch diese Vorschrift gibt damit keinen Hinweis auf einen besonderen Vertrauenstatbestand, der sich – über § 149 SGB VI hinaus – für eine Anknüpfung einer Neuregelung eignen würde.

Auf der anderen Seite bringt sie aber auch zum Ausdruck, dass die Rentenversicherungsträger nicht gehalten waren, die ergangenen Feststellungsbescheide der neuen Rechtslage anzupassen. Dies führte bei den Rentenversicherungsträgern zu Arbeitserleichterungen, die im Einigungsprozess angesichts der sonstigen Herausforderungen angesagt waren, verhinderte aber zugleich, dass die DDR-Übersiedler/-innen in ihrem Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage erschüttert wurden. Sie mögen vielmehr deshalb weiter auf deren Fortbestand vertraut haben.

Allerdings wurde in dringenden Fällen wie etwa bei einem Antrag auf Kontenklärung im Versorgungsausgleichsverfahren ein Bescheid auf neuer Rechtsgrundlage erteilt und der alte Bescheid dabei aufgehoben. Im Übrigen wurde die Verpflichtung der Rentenversicherungsträger zur Übersendung von Versicherungsverläufen und zur Kontenklärung bis zum 31.12.1996 ausgesetzt (§ 274b i.d.F. des Rü-ErgG).

#### **d. Der Feststellungsbescheid und die Änderung der Rechtslage in anderen Fällen**

Bei den hier in Rede stehenden Feststellungsbescheiden geht es um solche, die Zeiten feststellen und sie dem Rechtszustand zum Zeitpunkt des Erlasses des Feststellungsbescheides zuordnen und dementsprechend feststellen, als was sie zu berücksichtigen sind. Der Bescheid beschränkt sich aber eben nicht allein auf die Feststellung von Zeiten; dafür hätte genügt, festzustellen, dass eine bestimmte Zeit zurückgelegt worden ist und dass bestimmte, für die spätere Rentenberechnung maßgebliche Tatsachen ebenfalls gegeben sind. Die Bescheide gehen aber regelmäßig darüber hinaus und ordnen die Zeiten einer bestimmten Bewertung zu.

Eine derartige Feststellung und Zuordnung erfolgt aber auch in anderen Fällen, so dass sich die Frage stellt, ob sich eine auf den Vertrauensgedanken gestützte Regelung allein für und begrenzt auf die DDR-Übersiedler/-innen rechtfertigen lässt.

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung erteilen regelmäßig Feststellungs- bzw. Vormerkungsbescheide nach § 149 Abs. 5 SGB VI. Dabei werden alle erfassten Zeiten benannt und rentenrechtlich zugeordnet. So finden sich dort etwa Zeiten der Ausbildung, die nach § 58 Abs.1 Nr. 4 SGB VI als Anrechnungszeiten gelten.

Die Bewertung von Anrechnungszeiten hat insgesamt in den letzten Jahrzehnten mehrfach gewechselt. So war bis zum Rentenreformgesetz 1992 eine Schul- oder Fachschulausbildung nach dem 16. Lebensjahr für bis zu vier Jahre und eine abgeschlossene Hochschulausbildung für bis zu fünf Jahre anrechenbar. Das Rentenreformgesetz 1992 verkürzte die Gesamtdauer der anrechenbaren Ausbildungszeiten von 9 Jahren auf 7 Jahre. Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 verkürzte diesen Zeitraum auf drei Jahre. Inzwischen beträgt dieser Zeitraum zwar wieder 8 Jahre, über die begrenzte Gesamtleistungsbewertung werden aber höchstens drei Jahre berücksichtigt<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> S. dazu auch Löns, in: *Kreikebohm*, SGB VI, 3. Aufl. 2008, § 58 Rn27

Ein vor 1992 erteilter Feststellungsbescheid würde dann bei Erfüllung der tatsächlichen Voraussetzungen eine insgesamt anrechenbare Ausbildungszeit von 9 Jahren ausweisen, ein später erteilter Rentenbescheid aber nur drei Jahre anrechnen.

Hier gilt – wie auch im Fall der Zeiten nach dem Fremdrentengesetz – § 149 Abs. 5 SGB VI. Auch hier mag der Versicherte auf den Fortbestand der Rechtslage von vor 1992 vertraut und Dispositionen für seine Altersvorsorge entsprechend vorgenommen haben.

Will man deshalb an den Feststellungsbescheid als Vertrauenstatbestand für eine Regelung anknüpfen, so muss man sich der Frage stellen, ob das dann nicht in gleicher Weise auch für die Bewertung bzw. Anrechnung von Ausfallzeiten gelten müsste.

Die Liste dieser Beispiele ließe sich fortsetzen und führt allgemein in das Spannungsverhältnis zwischen Vertrauen des Versicherten in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage und dem Änderungsbedarf des Gesetzgebers, der sich zur Sicherung der Rentenfinanzen oder aus anderen Gründen auch veranlasst sehen kann, die Bewertung oder Anrechnung von Zeiten zu verschlechtern. In jedem Fall steht im Spannungsverhältnis dazu das Interesse des Versicherten am Fortbestand einer für ihn günstigeren Rechtslage und der Gesichtspunkt, dass er sich bei seinen Vorkehrungen für die Altersvorsorge an diesen Rahmenbedingungen ausgerichtet hat.

Das schließlich führt dann zu der Schlussfolgerung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Gesetzgeber in der Lage sein muss, das Rentenversicherungsrecht einer veränderten Situation anzupassen. Das gilt für die Anrechnung und Bewertung von Ausfallzeiten ebenso wie für die Bewertung von DDR-Zeiten als Zeiten nach dem SGB VI oder Zeiten in Anwendung des Fremdrentengesetzes.

Es fragt sich an dieser Stelle dann lediglich noch, ob es Gesichtspunkte gibt, die eine unterschiedliche Behandlung der Veränderung von anrechenbaren Ausbildungszeiten gegenüber der Bewertung der DDR-Zeiten bei Übersiedlern/-innen rechtfertigen.

Hier lässt sich eine besondere historische Situation anführen und auch, dass es im Vergleich zu den Ausbildungszeiten nicht nur um die Anrechenbarkeit weniger Jahre geht, sondern zumeist um die rentenrechtliche Bewertung eines wesentlichen Zeitraums des Erwerbslebens. Es lässt sich auch noch anführen, dass der Feststellungsbescheid nach Übersiedlung nach Westdeutschland für die Betroffenen eine besondere Funktion hatte, da er sie über die Aufnahme in ein anderes Rentensystem informierte und sich damit zumindest aus ihrer Sicht von den „üblichen“ Feststellungsbescheiden unterschied.

### ***3. Zwischenergebnis***

Daraus ergibt sich, dass aus den Feststellungsbescheiden nicht zwingend ein Vertrauenstatbestand folgt, der zur Anknüpfung einer Regelung an das Vorhandensein eines solchen Bescheides führen könnte. Die Feststellungsbescheide sind wohl nicht flächendeckend erteilt worden und unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens auf eine bestehende Rechtslage vermögen sie angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrauensschutz und der Regelung des § 149 Abs. 5 SGB VI, die in ihrer Kernaussage auch vor 1990 so bestand, keinen besonderen Vertrauensschutz begründen. Zudem steht die Bindung an den Feststellungsbescheid unter dem Vorbehalt einer abweichenden Bewertung durch den späteren Rentenbescheid.

Es kann hier lediglich geltend gemacht werden, dass es sich bei der Frage der Bewertung von Zeiten in der DDR bei DDR-Übersiedlern/-innen um die rentenrechtliche Bewertung eines regelmäßig beträchtlichen Teils des Erwerbslebens handelt, so dass sich die Frage der Dispositionen für die Altersvorsorge hier in anderer Weise stellt als etwa bei der Veränderung der Anrechnung und Bewertung von Anrechnungszeiten. Diese Erwägung hat aber weniger etwas mit dem Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein von Feststellungsbescheiden zu tun als vielmehr mit der Nachhaltigkeit der Veränderung der Rechtslage. Deshalb sieht das

SGB VI in § 259a SGB VI auch ausdrücklich eine Übergangsregelung für DDR-Übersiedler/-innen vor.

Der Kern der Frage geht dann aber dahin, ob diese Regelung dem Vertrauensschutz der Betroffenen in ausreichender oder angemessener Weise Rechnung trägt, was man mit dem Hinweis auf die offenbar erheblichen rentenrechtlichen Auswirkungen für die Betroffenen geltend machen kann. Damit soll nicht zu der Frage Stellung genommen werden, ob die Übergangsregelung des § 259a SGB VI so, wie sie jetzt besteht, mit der Verfassung vereinbar ist, sondern nur, ob es Anlass gibt, die Fortgeltung der Bewertung nach dem Fremdrentengesetz auf einen größeren Personenkreis zu erstrecken.

Nach den bisherigen Überlegungen ist allerdings der Feststellungsbescheid als Anknüpfungspunkt ungeeignet, und so begegnet angesichts seiner tatsächlichen Handhabung eine Regelung, die an diesen Feststellungsbescheid anknüpft, unter Art. 3 Abs. 1 GG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Übersiedler/-innen haben nur teilweise einen solchen Feststellungsbescheid erhalten und ein Muster, nach dem diese Feststellungsbescheide erteilt oder nicht erteilt wurden, ist nicht erkennbar. Es mag lediglich so sein, dass bei Übersiedlungen vor 1989 der Feststellungsbescheid die Regel war, in 1989 aber nicht mehr; das aber würde zum einen die Übersiedler/-innen des Jahres 1989 von den anderen trennen und bei diesen dann den entsprechenden Schutz abhängig machen von dem möglicherweise mehr oder weniger zufälligen Erhalt des Feststellungsbescheids.

Ein daran anknüpfendes Vertrauen können dann nur die entwickeln, die ihn tatsächlich erhalten haben. Das aus dem Feststellungsbescheid herleitbare Vertrauen ist aber angesichts der Regelung des § 149 Abs. 5 SGB VI so relativiert, dass er als Vertrauenstatbestand nur beschränkt in Frage kommt. Dann aber ist es verfassungsrechtlich problematisch, an den Feststellungsbescheid derartige Rechtsfolgen zu knüpfen.

Es ist dann aber zu fragen, ob das Vertrauen desjenigen, der einen solchen Feststellungsbescheid nicht erhalten hat, nicht ebenso und in gleicher Weise zu berücksichtigen – oder nicht zu berücksichtigen – ist, wie das des Inhabers eines solchen Feststellungsbescheids. Angesichts der tatsächlichen Situation in der Zeit vor der Wiedervereinigung ist eher davon auszugehen, dass der Erhalt eines solchen Feststellungsbescheids in der Zeit unmittelbar vor der Wiedervereinigung von gewissen Zufällen gekennzeichnet war und auch nicht flächendeckend erfolgte.

Prägend für den Wunsch nach einer Neuregelung der Rentenproblematik der DDR-Übersiedler/-innen ist die Behandlung einer Situation, die man als Gerechtigkeitslücke ansieht. Es besteht die Gefahr, dass eine Anknüpfung an den Feststellungsbescheid eine neue Gerechtigkeitslücke schafft.

Deshalb kann aus der Sicht des Verfassers dieses Rechtsgutachtens die Anknüpfung an den Feststellungsbescheid nicht befürwortet werden. Angesichts der anzunehmenden Zufälligkeiten würde eine derartige Anknüpfung unter dem Vorbehalt noch weiterer Sachverhaltsaufklärung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

## VI. Fragen der Neuregelung des § 259a SGB VI

### *1. Gründe für eine Neuregelung*


Entsprechend der Fragestellung des Gutachtens soll hier nicht untersucht werden, ob sich ein verfassungsrechtlicher Zwang zu einer Veränderung ergibt. In soweit ist auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 14.12.2011 und auf die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu verweisen.

Im Übrigen ist auch darauf hinzuweisen, dass es vorliegend nicht nur um die Weitergeltung der Bewertung nach den Tabellenentgelten des FRG für nach dem 31.12.1936 Geborene geht, sondern auch um die Frage der Behandlung solcher – vor dem 1.1.1937 geborenen - Versicherten, die in der DDR Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung geleistet haben und bei einer Bewertung ihrer Zeiten nach den §§ 256a bis c SGB VI eine höhere Rente erhalten würden als in Anwendung des § 259a SGB VI. Schließlich sind die Fälle zu bedenken, die bei einer zeitlichen Erstreckung des Anwendungsbereichs über vor dem 1.1.1937 Geborene hinaus angesichts der von ihnen gezahlten Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung eine geringere Rente als nach den §§ 256a bis c SGB VI erhalten würden; je nach Ausgestaltung einer Regelung würde sich ihre Situation verschlechtern. Insgesamt ist der Situation Rechnung zu tragen, dass sich je nach Gestaltung bei Anwendung der einen oder anderen Regelung unterschiedliche Rentenhöhen ergeben können.

Es lässt sich geltend machen, dass Übersiedler/-innen mit einer „normalen“ DDR-Erwerbsbiographie – aber ohne Entrichtung freiwilliger Zusatzbeiträge - bei Anwendung der §§ 256 a bis c SGB VI eine geringere Rente erhalten als andere, die die Beiträge entrichtet haben. Wie hoch dieser Unterschied dann im jeweiligen Fall ist, lässt sich schwer allgemein beantworten, da dies abhängig davon, ob überhaupt keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung gezahlt worden sind oder nur zeitweilig und dann wie lange. Es hängt auch ab von den Tabellenentgelten, die

je nach Leistungsgruppe und Wirtschaftsbereich verschieden sind. Mit einer gewissen Generalisierung kann aber gesagt werden, dass sich bei Geburtsjahrgängen um 1950 und fehlender Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung ein Minderbetrag von etwas über 200 € ergeben kann.

Dieser Unterschied liegt allerdings „nur“ darin begründet, dass sie Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung eben nicht entrichtet haben und würde solche Versicherte ebenso treffen, die nicht bis zur Wende übergesiedelt sind und gleichwohl – aus welchen Gründen auch immer – keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben. Es kann jedenfalls nicht unterstellt werden, dass die Nichtzahlung derartiger Beiträge grundsätzlich durch einen Ausreisewunsch motiviert war. Man mag nun argumentieren, dass Nicht-Ausreisewillige diese Beiträge entrichtet haben und die Ausreisewilligen auch bis zur Wende ihren Ausreisewunsch umgesetzt haben; allerdings ist dies eine Annahme ohne verlässliche Datenbasis und auch als Vermutung nicht gesichert. Es ist vielmehr zu vermuten, dass es auch Fälle gab, in denen Personen ohne Ausreisewunsch etwa aus finanziellen Gründen von Beiträgen zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung absahen. Es sei hier bereits vorsorglich darauf hingewiesen, dass sich bei einer Erstreckung der Wirkungen des § 259a SGB VI auf jüngere Personen das nächste Gerechtigkeitsproblem auf tun könnte.

Jedoch darf der Gesetzgeber generalisieren, was den Befund rechtfertigen kann, dass eine Nicht-Beitragszahlung *typischerweise* Ausdruck eines Ausreisewunsches bzw. einer Ausreiseabsicht war und deshalb der besagte Effekt *typischerweise* DDR-Übersiedler/-innen trifft.  Dass es auch Personen gab, die gleichwohl trotz Ausreisewunsch Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung gezahlt haben, mag man dann ebenso als Ausnahme von der Regel bewerten wie den Fall, dass jemand ohne Ausreiseabsicht keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet hat.

Bei den DDR-Übersiedlern/-innen handelt es sich um einen Personenkreis, der in einer Zeit übersiedelte, in der die Realisierung des Grundrechts auf Freizügigkeit bei



einem Wechsel aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland je nach Art der Übersiedlung mit Gefahr für Leib und Leben verbunden war oder mit beruflichen und sonstigen Nachteilen bei Stellen eines Ausreiseantrags oder Äußerung des Ausreisewunsches. Dieses Recht auf Freizügigkeit bzw. Ausreisefreiheit ist ein selbstverständliches Recht und seine Ausübung bedarf keiner besonderen Begründung. Häufig dürfte aber auch politische Gegnerschaft zum Regime in der DDR ein Grund gewesen sein, wie auch in den Rentenbiographien zum Ausdruck kommt, wenn sich dort Zeiten der politischen Haft finden. Schließlich mag es auch in nicht unbeträchtlichem Umfang um Personen gehen, die ihre Übersiedlung bei Eintritt ins Rentenalter umsetzen wollten, da die DDR diesem Personenkreis die Ausreise großzügig gestattete; dieser letztgenannte Personenkreis kann hier aber weitgehend ausgeklammert werden, da diese Personen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung bereits im Rentenbezug waren.

Abgesehen von letzteren hat dieser Personenkreis Risiken auf sich genommen, um sein Recht auf Freizügigkeit zu realisieren, und alle haben ihr Verhalten auf die Realisierung des Rechts auf Freizügigkeit auch hinsichtlich ihrer Altersvorsorge ausgerichtet. Sie haben dann darauf vertraut, in der Bundesrepublik Deutschland rentenrechtlich der besonderen Situation entsprechend angemessen behandelt zu werden. Dass ihnen dabei die Nicht-Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung einmal zum Nachteil gereichen konnte, war bei Ausreise nicht absehbar.

Es kann dann ein zulässiges Motiv für den Gesetzgeber sein, diesem Umstand durch eine Neuregelung der rentenrechtlichen Regelungen in Bezug auf die Übersiedler/-innen Rechnung zu tragen und so eine von ihm als solche erkannte Gerechtigkeitslücke zu schließen. Es ist aber jeweils darauf hinzuweisen, dass sich bei einer Schließung einer solchen Gerechtigkeitslücke Situationen ergeben können, dass dann Personen in ähnlichen Situationen die Verbesserung der Situation dieses Personenkreises als Benachteiligung empfinden werden. Auch wenn dies im Einzelnen und je nach Ausgestaltung von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

gedeckt sein mag, spielt es gleichwohl politisch und wertend eine Rolle, wenn man eine Gerechtigkeitslücke schließen will und dabei dann neue auf tut.


Es ist festzustellen, dass sich aus der besonderen Situation im Zusammenhang mit Teilung und Wiedervereinigung und dem gesetzgeberischen Geschehen dieser Zeit für die Betroffenen ein Vertrauen auf den Weiterbestand der fremdrentenrechtlichen Erfassung ergeben hat, das aus der Sicht der Betroffenen nicht nachhaltig erschüttert worden ist. Angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrauensschutz ergibt sich daraus kein Zwang zu einer solchen Regelung. Der Gesetzgeber darf es aber als Anlass zum Tätigwerden nehmen, sollte aber dabei bedenken, dass eine Regelung an dieser Stelle bei einem Vergleich mit ähnlichen Situationen zu Wertungswidersprüchen führen kann.

Im Folgenden muss es deshalb um die Umsetzbarkeit einer solchen Regelung gehen.

## ***2. Abgrenzung des Personenkreises***

Trifft man die Grundentscheidung, den von der Übergangsregelung des § 259a SGB VI erfassten Personenkreis zu erweitern bzw. die rentenrechtliche Behandlung von DDR-Übersiedlern neu zu regeln, so stellt sich unmittelbar die Folgefrage, wie dann die Abgrenzung erfolgen sollte.

### **a. Maßgebliches Geburtsdatum**

Es lässt sich zum einen denken, alle DDR-Übersiedler/-innen unabhängig von ihrem Geburtsdatum zu erfassen. Das würde dann allerdings auch diejenigen erfassen, die damals zum Ende der DDR am Anfang ihres Berufslebens standen, die also nur in geringem Umfang Zeiten in der DDR zurückgelegt haben. Für sie fallen diese Zeiten nicht so ins Gewicht und sie hatten und haben angesichts der noch vor ihnen liegenden Jahre der Erwerbstätigkeit die Möglichkeit, ihre Altersvorsorge entsprechend einzurichten. 

Man mag deshalb an einen späteren Stichtag als den jetzt in § 259a SGB VI genannten denken. Hier kann der Gutachter der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht vorgreifen; maßgeblich mag das Alter der Betroffenen im Jahr 1989 sein und die Frage, wie viel an zukünftiger Erwerbstätigkeit noch typischerweise anzunehmen ist. So hatte ein damals 40-jähriger noch mehr als die Hälfte seines Erwerbslebens vor sich, während beim Datum 31.12.1936 nur Personen profitieren, die 1989 im dreiundfünfzigsten Lebensjahr oder älter waren, also noch höchstens zwischen sieben und 12 Jahren Erwerbstätigkeit vor sich hatten.

Wenn man darauf abstellt, dass durch die Nichtzahlung in die Freiwillige Zusatzrentenversicherung bereits Rentenlücken entstanden sind, müsste man diesen Stichtag anders ansetzen und maßgeblich sein lassen, welchen Zeitraum des Arbeitslebens die betreffende Person bereits in der DDR zugebracht hat, was zu einer Anknüpfung an ein späteres Geburtsjahr – etwa 1960 oder 1965 – führen mag.

Durch ein solches Vorgehen vermag man die Zahl der zu überprüfenden Fälle zu reduzieren, was auch im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wäre und als Stichtagsregelung auch verfassungsfest wäre.

### **b. Maßgebliches Datum der Übersiedlung**

Dann wäre allerdings auch zu entscheiden, auf welches Datum der Übersiedlung man abstellen sollte. § 259a SGB VI geht vom 18. Mai 1990 aus, also dem Datum des Staatsvertrages. Verschiedentlich wird auch das Datum des Mauerfalls genannt, also des 9. November 1989<sup>55</sup>. Für letzteres Datum spricht, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Übersiedlung nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich war und die Freizügigkeit mit diesem Datum praktisch hergestellt wurde. Nach diesem Zeitpunkt waren die Grenzen praktisch offen und ein Wohnsitzwechsel von Ost nach West nicht mehr mit Schwierigkeiten verbunden.

---

<sup>55</sup> BT-Drucks. 17/5516, S. 2; BT-Drucks. 17/6108, S. 2

Es obliegt aber auch hier der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, ein Datum zu wählen und so mag er – auch aus praktischen Gründen – an das Datum des 18. Mai 1990 anknüpfen, das im jetzigen § 259a SGB VI maßgeblich ist. Damit werden dann zwar auch Übersiedler/-innen erfasst, die zu einer Zeit übersiedelten, als dies nicht mehr mit Schwierigkeiten und Nachteilen verbunden war; andererseits knüpft aber der geltende § 259a SGB VI an dieses Datum an, so dass bei einer Anknüpfung einer Neuregelung an das Datum des Mauerfalls für den Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen insoweit zwei unterschiedliche Stichtage verwendet würden.

Der Verfasser dieses Rechtsgutachtens verhehlt nicht, dass vom Grundgedanken der hier zu prüfenden Regelung her eine Anknüpfung an den 9. November 1989 treffender wäre. Allerdings würde dies einen Bruch in der Bewertung der vor 1937 Geborenen und der später Geborenen darstellen, da man nur schwer auch für die Älteren nunmehr an einen früheren Übersiedlungspunkt anknüpfen kann. Deshalb sollte es aus pragmatischen Gründen bei dem jetzt in § 259a SGB VI verwendeten Datum bleiben.

### **c. Erfassung auch der Hinterbliebenen?**

Es ist weiter zu entscheiden, ob von der Neuregelung auch Hinterbliebene erfasst werden sollen. Dies wird man bejahen müssen, da zum einen der jetzige § 259a SGB VI davon ausgeht, weshalb eine wie auch immer geartete Erweiterung des erfassten Personenkreises an diese Regelung anknüpfen müsste. Zum anderen ist es auch rechtssystematisch sinnvoll, abgeleitete Ansprüche nicht anders zu behandeln als die des Versicherten. Der Grundentscheidung des deutschen Gesetzgebers, neben Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten auch abgeleitete Leistungen in Gestalt von Hinterbliebenenleistungen zu gewähren, sollte auch hier Rechnung getragen werden.

### ***3. Mögliche inhaltliche Regelung***

Ausgangspunkt einer möglichen Regelung ist die Anwendung der Tabellenwerte nach den Anlagen 1 bis 16 des Fremdrentengesetzes über den Personenkreis des § 259a SGB VI hinaus. Es geht dann also darum, auch für nach dem 31.12.1936 geborene Personen bei der Bewertung ihrer in der DDR zurückgelegten Zeiten weiterhin die Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz zugrunde zu legen. Der Gesetzgeber ist selbstverständlich frei, eine differenzierte Lösung vorzusehen; für die weitere Prüfung soll hier aber von einer „Ausdehnung“ des § 259a SGB VI ausgegangen werden.

Dann aber muss auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es Fälle gibt, in denen eine Bewertung der DDR-Zeiten auf der Basis der §§ 256a bis c SGB VI günstiger ist, was der Fall ist bzw. sein kann, wenn Übersiedler/-innen Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben.


Würde man diesem Umstand nicht Rechnung tragen, so würde dauerhaft auch eine Benachteiligung derjenigen fortgeschrieben, die tatsächlich Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung geleistet haben, aber unter den personellen Anwendungsbereich des § 259a SGB VI fallen und bei Anwendung der §§ 256a bis c SGB VI eine höhere Rentenleistung erhalten hätten. Dies ist schon beim geltenden § 259a SGB VI verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, aber noch als Übergangsregelung zu rechtfertigen; bei einer dauerhaften Fortschreibung würde dies aber verfassungsrechtlich problematisch werden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anwartschaften aufgrund des Fremdrentengesetzes nicht unter Art. 14 GG fallen, die aufgrund von Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung erworbenen Anwartschaften aber schon<sup>56</sup>.

Das bedeutet aber auch, dass bei einer Neuregelung nicht nur bei den nach dem 31.12.1936 geborenen Übersiedlern die Frage der Bewertung nach den Anlagen 1 -


---

<sup>56</sup> BVerfG v. 6.8.2002 – 1 BvR 586/98

16 zum FRG einerseits und den §§ 256 a bis c SGB VI andererseits zu prüfen wäre, sondern auch für diejenigen mit Geburtsdatum davor.

Man mag daran denken, eine unterschiedliche Regelung vorzusehen je nach dem, ob Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet worden sind. Es ist aber nicht sichergestellt, dass sich bei jeglicher Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung bei Anwendung der §§ 256a bis c SGB VI anstelle des § 259a SGB VI ein höherer Rentenbetrag ergibt, da dies abhängig ist /sein dürfte von der Dauer und der Höhe der Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung. 

Deshalb kann hier unter der Prämisse, dass die für den Versicherten jeweils günstigere Lösung in Betracht kommen soll, nur ein Vergleich der beiden Berechnungsarten und ihres Ergebnisses im jeweiligen Einzelfall in Betracht kommen. Dabei ist dann zu entscheiden, ob es sich um eine Gesamtbetrachtung in der Art handeln soll, dass beim Versicherungsfall die zu erwartende Leistung nach zwei Varianten berechnet wird oder ob es nur um einen Vergleich der nach der jeweiligen Variante für den jeweiligen Zeitraum erworbenen Entgeltpunkte geht.

Aus pragmatischen Gründen erscheint es am sinnvollsten, mit der Alternative zu arbeiten, dass der Versicherte vor die Wahl gestellt wird, entweder seine gesamten im Beitrittsgebiet zurückgelegten Zeiten nach § 259 a SGB VI oder aber nach den §§ 256a bis c SGB VI bewerten zu lassen.  Auf diese Weise wird eine praktisch administrierbare Lösung verfolgt, die dem Anliegen Rechnung trägt. Es geht dann um die Berechnung entweder nach der einen oder nach der anderen Regelung; der Versicherte muss sich dann für den fragliche Zeitraum für oder gegen eine am Eingliederungsprinzip orientierte Berechnung (nach den Tabellenentgelten) entscheiden.

#### ***4. Rechtfertigung in Bezug auf vergleichbare Sachverhalte***

Eine mögliche Regelung, wie sie hier untersucht wird, muss verfassungsrechtlich daran gemessen werden, ob durch sie für den von ihr erfassten Personenkreis eine Regelung geschaffen wird, die ihn im Verhältnis zu vergleichbaren Sachverhalten ohne oder mit rechtfertigendem Grund ungleich behandelt.

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG setzt voraus, dass vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet dann sowohl die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem als auch die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem<sup>57</sup>. Eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte ist dann aber nicht generell unzulässig, sondern sie kann durch einen hinreichend wichtigen Grund gerechtfertigt sein<sup>58</sup>.

Es bedarf deshalb der Herausarbeitung vergleichbarer Sachverhalte, um eine Regelung wie die hier als möglich angesehene verfassungsrechtlich absichern zu können.

Dazu bedarf es auf der Rechtfertigungsebene einer Untersuchung der Gründe, die für die Regelung im Verhältnis zu vergleichbaren Regelungen gelten.

#### ***5. Rechtfertigung der Anwendung des Fremdrentenrechts auf den Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen***

##### **a. Vor der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas**

Das führt zu der Grundsatzfrage einer Rechtfertigung der Anwendung des Fremdrentenrechts auf den Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen. Der Gesetzgeber des Fremdrentengesetzes hat die DDR-Übersiedler/-innen deshalb in

<sup>57</sup> Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 Rn 7 f.

<sup>58</sup> BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvL 11/94 u.a. – BVerfGE 100, 138 ff., 174 = SozR 3-8570 § 7 Nr. 1

den Anwendungsbereich des Fremdrentengesetzes aufgenommen, weil bei ihnen ebenso wie bei Aussiedlern aus anderen Staaten des Ostblocks zur Zeit der Teilung Deutschlands und Europas die Anwendung des Eingliederungsprinzips aus den bereits oben genannten Gründen unabweisbar war.

## **b. Nach der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas**

Mit der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas hat sich das für die Betroffenen - je nach Herkunftsstaat unterschiedlich – verändert. Deshalb war es konsequent, 1990 vom Eingliederungsprinzip – soweit sinnvoll und möglich – abzuweichen und in Deutschland in der geschehenen Weise die Rechtseinheit auch im Rentenrecht herzustellen.

### **aa. Berücksichtigung der Besonderheiten des DDR-Rentenrechts**


Die von den DDR-Übersiedlern/innen geltend gemachten Nachteile beruhen auch nicht allein auf der Abkehr vom Eingliederungsprinzip und dem Übergang zur Rechtseinheit im Rentenrecht im Grundsätzlichen, sondern vielmehr auf der Umsetzung dieser Abkehr im Detail vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Rentenrechts der DDR einerseits und des Rentenrechts des SGB VI andererseits.


Das Rentenrecht der DDR berücksichtigte nur Einkommen bis zu einer – auch für DDR-Verhältnisse niedrigen – Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark der DDR und wies auf dieser Basis auch die entsprechenden Rentenleistungen aus. Ab März 1971 existierte eine Freiwillige Zusatzrentenversicherung, die es mit eigenen Beiträgen ermöglichte, Entgelte oberhalb dieser Beitragsbemessungsgrenze abzusichern, wobei dies zunächst nur für Entgelte zwischen 600 und 1200 Mark der DDR galt; diese Obergrenze wurde 1977 aufgehoben<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> S. dazu *Schmähl*, in: *Eichenhofer/Rische/Schmähl*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Kap. 2 Rn 37



Im Rentenüberleitungsgesetz wurde dann nicht etwa an das tatsächlich erzielte Arbeitseinkommen angeknüpft, sondern an die Beitragsleistung. Das führte dazu, dass für diejenigen, die von der Möglichkeit der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung keinen Gebrauch gemacht hatten, die Rentenleistung aus den im Beitrittsgebiet vor der Wiedervereinigung zurückgelegten Zeiten nur in Höhe des beitragspflichtigen Einkommens von 600 Mark der DDR errechnet wurde. Wer zusätzlich von der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung Gebrauch gemacht hatte, erwarb damit zusätzliche rentenwirksame Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem SGB VI. Mit dieser Regelung wurde der Lebenswirklichkeit in der DDR Rechnung getragen und auch dem Umstand, dass angesichts der niedrigen Beitragsbemessungsgrenze eine einkommensabhängige Komponente in der Sozialpflichtversicherung der DDR praktisch nicht existierte<sup>60</sup>.

Der Gesetzgeber des Rentenüberleitungsgesetzes stand deshalb vor der Alternative, entweder die tatsächliche Beitragsleistung völlig außer Betracht zu lassen oder sie unter Einschluss der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zu berücksichtigen; er hat sich für Letzteres entschieden, was aus sich heraus zweifellos vertretbar ist und dem im Rentenrecht von RVO/AVG und SGB VI geltenden Prinzip der beitragsbezogenen Rente entspricht. 

Dies musste dann diejenigen benachteiligen, die von der Möglichkeit der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung keinen Gebrauch gemacht hatten, was wiederum vor dem Hintergrund der Grundentscheidung für die Beitragsbezogenheit  konsequent ist.

## **bb. Gründe für die Nicht-Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung**

Entscheidend wird dann aber, aus welchen Gründen Personen von der Entrichtung von Beiträgen zur Zusatzrentenversicherung abgesehen haben. Insoweit gab es unterschiedliche Gründe. So hat das Rentenüberleitungsrecht dem Umstand

---

<sup>60</sup> *Schmähl, aaO*

Rechnung getragen, dass die Beschäftigten der Deutschen Reichsbahn mit Wohnsitz in West-Berlin kein Motiv hatten,

*„Beiträge zur FZR zu zahlen, denn Renten der Sozialversicherung einschließlich der FZR wurden nach DDR-Recht grundsätzlich nur an Berechtigte mit Wohnsitz in der DDR gezahlt. Selbst bei einer Entscheidung für die Beitragszahlung zur FZR wäre die Inanspruchnahme entsprechender Renten nur bei einem – im Regelfall jedoch nicht realistischen – Umzug in die DDR möglich gewesen. Der persönliche Entscheidungsspielraum der West-Berliner Reichsbahner für ihre sozialversicherungsrechtliche Absicherung war insofern eng begrenzt. Deshalb hat der Gesetzgeber entschieden, diese Beschäftigungszeiten endgültig als Zeiten nach dem FRG bei der Rentenberechnung zu berücksichtigen.“<sup>61</sup>*

Vom Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen wird geltend gemacht, dass bei ihnen die Situation vergleichbar gewesen sei, da zur Ausreise Entschlossene keinen Sinn darin gesehen hätten, Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zu entrichten, da sie die sich daraus ergebenden Leistungen nach Ausreise ohnehin nicht in Anspruch hätten nehmen können. Dieses Motiv ist verständlich; seine Umsetzung war aber mit dem Risiko verbunden, dass der Ausreisewunsch sich nicht würde realisieren lassen, was dann bei weiterem dauerhaftem Aufenthalt in der DDR zu empfindlichen Einbußen in der Alterssicherung geführt hätte. Bei erfolgreicher Umsetzung ihres Ausreisewunsches vertrauten diese Personen darauf, dass ihnen eine angemessene Alterssicherung in der alten Bundesrepublik Deutschland sicher sei. Es darf davon ausgegangen werden, dass diesen Personen die rentenrechtliche Situation nach dem Fremdretenrecht in den Grundzügen bekannt war.

## **cc. Wertung der Gründe**

Entscheidend wird damit, wie man die Nicht-Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung wertet. Sieht man sie als Ausdruck des Ausreisewunsches

---

<sup>61</sup> BT-Drucks 16/5571 S. 5 f.

an und wollte man dem rentenrechtlich Rechnung tragen, so müsste dies bei jedem berücksichtigt werden, der einen derartigen Ausreisewunsch gehabt hat – unabhängig davon, ob er ihn letztendlich realisiert hat bzw. realisieren konnte oder nicht. So wird es Personen gegeben haben, die einen solchen Ausreisewunsch hatten, ihn aber angesichts der deutschen Einheit nicht mehr realisierten, da die politischen oder auch wirtschaftlichen Gründe dafür weggefallen waren. Auch sie haben nach der Wiedervereinigung angesichts der getroffenen Regelung Nachteile hinsichtlich ihrer Alterssicherung, wenn auch sie Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung wegen ihres Ausreisewunsches nicht geleistet haben.

Das Gleiche gilt für die Personen, die nie eine Absicht zur Ausreise hatten, aber aus anderen finanziellen oder persönlichen Gründen Beiträge nicht entrichtet haben; es stellt sich da die Frage, ob allein die Tatsache, dass diese Personen im Bewusstsein, dann in der DDR auch keine höhere Renten zu bekommen, die Beiträge nicht entrichtet haben, als Begründung ausreichend ist, um ihnen auch unter dem SGB VI eine niedrigere Rente als den Übersiedlern ohne Freiwillige Zusatzrentenversicherung, aber mit Bewertung nach dem Fremdrechtenrecht zu gewähren.

Man kann allenfalls einen Unterschied insofern machen, als man diejenigen anders behandelt, die ihre Übersiedlung in die alte Bundesrepublik in einer Zeit realisiert haben, in der es sich noch absehbar um eine endgültige Entscheidung handelte, was dafür sprechen würde, das Datum des Mauerfalls insoweit als maßgeblich anzusehen, da später die beiden deutschen Staaten zwar noch knapp elf Monate nebeneinander existierten, die Wohnsitzverlegung in die eine wie in die andere Richtung aber bereits ohne größere Schwierigkeit möglich war. Man mag noch auf dem 18. Mai 1990 abstellen, in dem in Artikel 2 die Freizügigkeit von Deutschen im gesamten Währungsgebiet ausdrücklich gewährleistet wurde.

In diesen Fällen ist aber entscheidend, welcher sachliche Grund diese Differenzierung rechtfertigen soll. Ein solcher könnte wohl lediglich daraus hergeleitet werden, dass bis zu diesen Zeitpunkten – des Mauerfalls oder der

Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion – Gründe für eine Anwendung der Grundsätze des Fremdrentenrechts bestanden haben. Für diejenigen, die bis zu diesem Zeitpunkt ihren Ausreisewunsch nicht realisiert hatten, wird man geltend machen können, dass es nicht Aufgabe des Rentenversicherungsrechts ist, allen schicksalhaften Abläufen Rechnung zu tragen.

Es zeigt sich hier aber bereits, wie schwierig, wenn nicht unmöglich es ist, eine Lösung zu finden, die nicht zu neuen Wertungswidersprüchen führt.

### ***6. Vergleich mit Ausreisewilligen, die Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben***

Schwerer wiegt da dann aber der Gesichtspunkt, dass es neben denjenigen, die wegen ihres Ausreisewunsches keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung gezahlt haben, solche gibt, die trotz Ausreisewunsch – wohl in Einschätzung der Ungewissheit der Erfolgsaussichten oder aber aus anderen Gründen – gleichwohl derartige Beiträge gezahlt haben. Bei ihnen kann die Anwendung der Regelung des § 259a Abs. 1 Satz 1 SGB VI mit der Bewertung der Zeiten nach den Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz zu Nachteilen führen, da abhängig von der Höhe der Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung die Berechnung nach § 256a SGB VI zu höheren Entgeltpunkten führen kann als die Bewertung nach § 259a SGB VI.

Dem wird aber in dem hier erörterten Regelungsmodell dadurch Rechnung getragen, dass die Weitergeltung des Fremdrentenrechts nur dann angenommen wird, wenn dies für den Versicherten günstiger ist.

## **7. Vergleich mit der rentenrechtlichen Behandlung nach dem BerRehaG**

### **a. Die Berücksichtigung der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nach dem BerRehaG**

Das Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet wurde 1994 geschaffen als Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Bereinigung von SED-Unrecht. Einer der Schwerpunkte dieses Gesetzes ist der rentenrechtliche Nachteilsausgleich<sup>62</sup>, da frühere Eingriffe in den Beruf bei der Rentenberechnung bis in die Gegenwart fortwirken<sup>63</sup>.

*„Der Ausgleich soll für die Verfolgungszeit erfolgen, d.h. für die Zeit, in der ein im Beitrittsgebiet Verfolgter eine Erwerbstätigkeit nicht ausüben oder nur ein vermindertes Einkommen erzielen konnte. Die Verfolgungszeiten sollen als Pflichtbeitragszeiten in der Rentenversicherung gelten und bei der Rentenberechnung mit einem Verdienst bewertet werden, der ohne den verfolgungsbedingten Eingriff erzielt worden wäre.“<sup>64</sup>*

Hinsichtlich der Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung geht das BerRehaG im Grundsatz davon aus, dass bei der Ermittlung von Entgeltpunkten Arbeitsverdienste und Beitragszeiten nur insoweit berücksichtigt werden, wie sie der Sozialpflichtversicherung der DDR unterfielen. Darüber hinausgehende Einkünfte werden nur insoweit berücksichtigt, als Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet worden sind. Hier greift wie auch sonst § 256a SGB VI, es sei denn, es erfolgte vor dem 30.6.1990 eine Übersiedlung, was dann zur Anwendung des § 259a SGB VI führen kann, sofern dessen besondere Voraussetzungen gegeben sind. Festzuhalten ist aber bereits, dass bei tatsächlicher Arbeitsleistung die Freiwillige Zusatzrentenversicherung nur bei tatsächlicher Beitragsleistung berücksichtigt wurde.

---

<sup>62</sup> S. dazu näher *Geisler*, Rentenrechtlicher Nachteilsausgleich für Verfolgungszeiten in den neuen Bundesländern, DAngVers 1994, 325 ff.

<sup>63</sup> S. hierzu und zum Folgenden BR-Drucks 92/93, S. 43

<sup>64</sup> BR-Drucks 92/93, S. 43

Allerdings macht das BerRehaG eine Ausnahme, wenn in Verfolgungszeiten in der Zeit vom 1. Januar 1977 bis zum 30. Juni 1990 der Betreffende der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht angehört hat. Dazu bestimmt § 13 Abs. 2 BerRehaG, dass für diese Verfolgungszeiten berücksichtigt werden

*„als Beitragsbemessungsgrundlage für ein Kalenderjahr höchstens*

- 1. die um 20 vom Hundert erhöhten Beträge der Anlage 16 zum Sechsten Buch Sozialgesetzbuch berücksichtigt, wenn der Verfolgte in dieser Zeit ein tatsächliches Einkommen von mehr als 600 Mark monatlich erzielt hat und der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) nicht angehört hat,*
- 2. die Beträge nach Nummer 1 doppelt berücksichtigt, wenn der Verfolgte*
  - a) als Arbeiter, Angestellter oder Mitglied einer Produktionsgenossenschaft oder*
  - b) in der Zeit nach dem 30. November 1989 als Mitglied der Kollegien der Rechtsanwälte, in eigener Praxis tätiger Arzt, Zahnarzt oder Tierarzt, freiberuflich tätiger Kultur- und Kunstschaffender, Inhaber eines Handwerks- oder Gewerbebetriebes, freiberuflich Tätiger und anderer selbständig Tätiger sowie als deren ständig mitarbeitender Ehegatte ein tatsächliches Einkommen von mehr als 1.200 Mark monatlich erzielt hat und sich nicht für eine Beitragszahlung zur FZR für das Einkommen über 1.200 Mark monatlich erklärt hat.“*

Das bedeutet, dass auch im Falle von Verfolgten grundsätzlich eine Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung erwartet wurde und anderenfalls ein um 20 % erhöhter Tabellenwert angesetzt wird. Ein vollständiger Ausgleich der nicht entrichteten Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung erfolgt in diesen Fällen also nicht.

Anders ist dies gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 BerRehaG, sofern der Verfolgte tatsächlich – während der Verfolgungszeit – der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung angehört hat; in diesem Fall wird die Zeit als beitragsgeminderte Zeit im Sinne des § 54 Abs. 2 SGB VI angesehen mit der Folge der Gewährung eines Zuschlags im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung (§ 71 Abs. 2 SGB VI)<sup>65</sup>. Das gilt auch, wenn er der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht angehören konnte oder nicht mindestens 24 Kalendermonate die Möglichkeit des Beitritts zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung gehabt hat; dies kann nur bedeuten, dass ihm die Zugehörigkeit rechtlich oder faktisch unmöglich war und nicht, dass er sich etwa wegen eines Ausreisewunsches gegen sie entschieden hat.

Insgesamt bedeutet dies, dass der Gesetzgeber auch bei diesem Personenkreis für die Berechnung von Leistungen nach dem SGB VI auf die Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung abstellt und sie grundsätzlich rentensteigernd berücksichtigt. Eine entsprechende Bewertung nimmt er dann im Fall der Unmöglichkeit der Zugehörigkeit an und will so der besonderen Verfolgungssituation Rechnung tragen. Abgesehen davon sieht der Gesetzgeber auch hier einen geringeren Rentenbetrag vor, wenn eine Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht erfolgte.

### **b. Vergleich zur Behandlung der DDR-Übersiedler/-innen**

Vergleicht man dies mit der Situation der DDR-Übersiedler/-innen, so erweist sich, dass für den Personenkreis der Verfolgten nach dem BerRehaG ein differenziertes System der Berücksichtigung der Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entwickelt worden ist. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass der Verfolgte der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung möglicherweise nicht angehören konnte, differenziert aber nicht danach, ob er aus Gründen der Opposition gegen das Regime oder wegen eines Ausreisewunsches durch eigene Entscheidung von einer Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung abgesehen hat. Der

---

<sup>65</sup> S. dazu auch *Peifer*, in: *Herzler/Ladner/Peifer/Schwarze/Wende*, *Rehabilitation – Postdamer Kommentar*, 2. Aufl. 1997, § 11 Rn 3

Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung wird auch bei Verfolgungszeiten pauschalierend Rechnung getragen, wobei eine „freiwillige“ Nichtentrichtung zu einer geringeren Rentenhöhe führt als die tatsächliche Entrichtung und der Fall der Unmöglichkeit der Entrichtung.

Demgegenüber geht § 259a SGB VI deutlich weniger differenziert vor, indem er für den von ihm erfassten Personenkreis die Freiwillige Zusatzrentenversicherung unberücksichtigt lässt. Er erstreckt „lediglich“ die Geltung des Eingliederungsprinzips auch auf Sachverhalte, die sich nach der Herstellung der rentenrechtlichen Rechtseinheit auch über § 256a SGB VI hätten lösen lassen, da sich für den Personenkreis der DDR-Übersiedler/-innen die weitere Anwendung fremdrentenrechtlicher Maßstäbe in den meisten – aber eben nicht in allen - Fällen als günstiger erweist.

### **c. Bewertung**

Dies ist für einen Übergangszeitraum zu akzeptieren; es fragt sich aber, ob dies auch für eine ins Auge gefasste Dauerregelung gelten kann. Diese müsste sich zum einen daran orientieren, dass es Fälle gibt, in denen DDR-Übersiedler/-innen Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben, was dazu führt, dass für sie ein Anwendung des § 256a SGB VI günstiger wäre. Zum anderen dürfte die Bewertung von Verfolgtenzeiten nicht ungünstiger ausfallen als die Behandlung von DDR-Übersiedlern. Die beiden Personenkreise mögen sich zumindest in Teilen decken; nicht jeder DDR-Übersiedler/in erfüllt aber die besonderen Voraussetzungen des BerRehaG, so dass der Wertung des Gesetzgebers des BerRehaG, der berufliche Nachteile für Verfolgte im Rentenrecht ausgleichen will, Rechnung zu tragen ist.

Bei einer möglichen Neuregelung im Sinne einer zumindest optionalen Anwendung der Tabellenentgelte nach dem FRG auch für nach dem 31.12.1936 Geborene mag dann zwar diese voraussichtlich günstigere Regelung für alle genannten Personenkreise zur Anwendung kommen, was aber die vom Gesetz intendierte besondere Berücksichtigung von Verfolgungen konterkarieren würde, indem



Übersiedler ohne Verfolgungszeiten ebenso behandelt werden wie Übersiedler mit Verfolgungszeiten. Es würde sich auch ein Wertungswiderspruch zur Behandlung von Verfolgten ergeben, die nicht übergesiedelt sind.

Legt man auf diese Erwägungen den Maßstab des Art. 3 GG an, so ergibt sich, dass es sich hier um vergleichbare Sachverhalte handelt, da es in beiden Fällen um die rentenrechtliche Berücksichtigung der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung geht. Im einen Fall – nach dem BerRehaG – wird zwischen der Zugehörigkeit und der Nicht-Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung unterschieden und eine volle Kompensation der Nicht-Zugehörigkeit nur bei verfolgungsbedingter Unmöglichkeit angenommen, ansonsten aber die Nicht-Zugehörigkeit leistungsmindernd berücksichtigt. Im anderen Fall – dem der DDR-Übersiedler/-innen – würde die hier diskutierte Regelung einer Erstreckung der Heranziehung der Anlagen 1 bis 16 zu FRG auch auf nach dem 31.12.1996 Geborene dazu führen, dass unabhängig von der Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung und unabhängig von der Motivation für die Nichtzahlung ein Rentenbetrag gewährt wird, der die Nichtzahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung recht weitgehend kompensiert. Das würde zu einer Besserstellung der DDR-Übersiedler – unabhängig von möglicher Verfolgung im Sinne des BerRehaG – gegenüber den Verfolgten nach dem BerRehaG führen. Ein Grund für die Besserstellung wäre nicht zu finden. Es ergäbe sich also ein Wertungswiderspruch zwischen Verfolgungszeiten und Nicht-Verfolgungszeiten mit dem Ergebnis einer schlechteren Behandlung von Verfolgungszeiten. Dies wird man vor Art. 3 Abs. 1 GG nicht halten können.

Als Lösung bliebe dann nur eine Änderung auch des BerRehaG in der Weise, dass hinsichtlich der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung zumindest eine Gleichbehandlung erfolgt.

Denkbar wäre auch eine Regelung für die DDR-Übersiedler/-innen, die sich am differenzierten Modell des BerRehaG orientiert. Allerdings wäre eine Gleichbehandlung von Verfolgten mit den „einfachen“ Übersiedlern problematisch, da der Gesetzgeber zu Recht die Zeiten der Verfolgung rentenrechtlich großzügig

bewertet. Diese besondere Wertung müsste auch bei einer Neuregelung zum Ausdruck kommen, was nur über eine Differenzierung bei der Höhe der Anrechnung erreicht werden kann. Da aber die Grundwertung des BerRehaG darin besteht, die verfolgungsbedingten Nachteile *auszugleichen* und nicht überzukompensieren, wäre nur eine Abstufung nach unten denkbar, nicht aber eine Erhöhung des Satzes für Verfolgte über den Ausgleich hinaus.

Ergänzend sei hier noch darauf hingewiesen, dass das BerRehaG mit einem anderen Stichtag (30.6.1990) arbeitet, was bei einer Neuregelung zu berücksichtigen wäre.

### ***8. Vergleich mit der rentenrechtlichen Bewertung der Zeiten von Aussiedlern***

Eine mögliche Neuregelung muss sich auch dem Vergleich mit der rentenrechtlichen Bewertung der Zeiten von Aussiedlern stellen. Wie oben bereits dargelegt, gilt für diesen Personenkreis das Fremdrentengesetz weiter, allerdings erfolgt gegenüber den ursprünglichen sich aus dem Fremdrentengesetz ergebenden Werten eine Minderung von inzwischen 40 %. Das dürfte in der Regel zu einer Bewertung führen, die niedriger ist als die Bewertung bei einem Übersiedler ohne Freiwillige Zusatzrentenversicherung.

#### **a. Gemeinsamkeiten und Unterschiede**

Oben wurde auch bereits herausgearbeitet, dass trotz gemeinsamen historischen Hintergrunds sich aus der Behandlung von Übersiedlern einerseits und Aussiedlern andererseits unterschiedliche Sachverhalte mit unterschiedlicher Begründung entwickelt haben.

Während für die Betrachtung der Übersiedler inzwischen maßgeblich ist, dass das gemeinsame deutsche Rentenrecht vom Grundsatz der Beitragsbezogenheit der Rente ausgeht, wird die rentenrechtliche Behandlung der Aussiedler weiterhin vom Eingliederungsprinzip bestimmt. Auf der einen Seite honoriert der Gesetzgeber also

die Beitragsleistung und es wird auch den durch Beitragsleistung zur DDR-Sozialversicherung erworbenen Anwartschaften und Ansprüchen der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG zuerkannt<sup>66</sup>; zum anderen wird einer Erwerbsbiographie ohne Beitragsleistung zu einem deutschen Rentenversicherungsträger Rechnung getragen, was einen Schutz nach Art. 14 Abs. 1 GG ausschließt. Allerdings stehen Ansprüche nach dem Fremdrentengesetz grundsätzlich nicht unter dem Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG; § 259a SGB V verlangt aber als Voraussetzung für seine Anwendung, dass in dem betreffenden Zeitraum Pflichtbeitragszeiten vorgelegen haben. Er setzt also von Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich erfasste Beiträge voraus.

Andererseits ist die Situation von Aussiedlern und Übersiedlern insofern vergleichbar, als beide Personengruppen – zumindest soweit es den Zeitraum bis zum Ende der Teilung Europas anbetrifft – vom Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machten und den bisherigen Wohnsitzstaat dauerhaft verließen. Schließlich handelt es sich bei den Aussiedlern um Deutsche im Sinne von Art. 116 GG und bei dem rentenrechtlich erfassten Personenkreis der Übersiedler faktisch wohl nahezu ausschließlich um Deutsche.

## **b. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Wägt man diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede, so ist zu fragen, ob für eine Differenzierung zwischen der Behandlung der Aussiedler und der der Übersiedler bei der hier diskutierten Erstreckung des § 259a SGB V ein hinreichend gewichtiger Grund vorhanden ist. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert als Grund für eine Ungleichbehandlung jede vernünftige Erwägung<sup>67</sup>. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpfe, vorausgesetzt, die Auswahl sei sachlich vertretbar und nicht sachfremd<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> BVerfG v.13.6.2006 – 1 BvL 9/00 u.a

<sup>67</sup> S. hierzu auch *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 Rn 15 mwN

<sup>68</sup> BVerfGE 90, 145 ff., 196; 94, 241 ff., 260; 103, 242 ff., 258

Das Bundesverfassungsgericht führt insoweit in einer Entscheidung zur Berücksichtigung von DDR-Sachverhalten aus:

*„Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Personengruppen sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grund von hinreichendem Gewicht zurückführen lässt. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengeren Bindung, was auch dann gilt, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber Übereinstimmungen der zu ordnenden Lebensverhältnisse nicht berücksichtigt, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen, oder wenn - anders formuliert - zwischen Gruppen von Normadressaten, die vom Gesetzgeber nicht gleich behandelt werden, keine Unterschiede von solcher Art. und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Die Bindung des Gesetzgebers ist dabei umso enger, je mehr sich Merkmale personenbezogener Differenzierung den in Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 3 GG genannten annähern.*

*Der Gesetzgeber ist - insbesondere bei Massenerscheinungen - auch befugt, zu generalisieren, zu typisieren und zu pauschalisieren, ohne allein wegen damit verbundener Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen. Eine zulässige Typisierung setzt unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes freilich voraus, dass mit ihr verbundene Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, dass sie lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist im Übrigen bei bevorzugender Typisierung weiter gespannt als bei benachteiligender Typisierung.“<sup>69</sup>*

---

<sup>69</sup>

BVerfG v. 4.4.2001 – 2 BvL 7/98 – AP BAT-O § 19 Nr. 19

Wendet man dies hier an, so ergibt sich, dass es hier nicht Übereinstimmungen solcher Art gibt, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen, zumal Unterschiede vorhanden sind, die eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen.

Der Staat Bundesrepublik kann Ansprüche und Anwartschaften, die zumindest zum Teil auf Beiträgen zur deutschen Rentenversicherung beruhen, anders behandeln als solche, die nicht auf derartigen Beiträgen beruhen. Im Übrigen darf er typisieren und pauschalisieren, wobei zu beachten ist, dass sich die Ungleichheiten vermutlich nicht als erheblich erweisen werden, wenn man als Vergleich den Fall eines Übersiedlers ohne Freiwillige Zusatzrentenversicherung und den des Aussiedlers nimmt.

Vergleicht man die fremdrentenrechtliche Behandlung des Aus- und des Übersiedlers, so ergibt sich zwar ein erheblicher Unterschied, der sich aber damit begründen lässt, dass der eine Beiträge zu einem deutschen Rentenversicherungsträger geleistet hat und der andere nicht. Zwar erfolgt die Bewertung nach § 259a SGB VI im Grundsatz nach dem Fremdrentenrecht; der Erwerbsbiographie dieser Personen liegen aber Zeiten zugrunde, in denen Beiträge an den Träger der Rentenversicherung in der DDR entrichtet worden sind. Derartige Beiträge werden aber nach Geltung des Grundgesetzes auch in den neuen Bundesländern von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst.

Erneut zu betonen ist hier, dass sich insoweit die Behandlung durch die Wiedervereinigung geändert hat.

### **c. Ergebnis**

Als Ergebnis ist deshalb insoweit festzuhalten, dass eine Differenzierung zwischen Aus- und Übersiedlern verfassungsrechtlich möglich ist.

## ***9. Vergleich mit der rentenrechtlichen Bewertung bei Aussiedlern aus Polen***

Aussiedler aus Polen, die dem deutsch-polnischen Abkommen von 1975 unterfallen, erhalten bei Wohnsitz in der Bundesrepublik ohne Rücksicht auf ihr Geburtsdatum für polnische Zeiten Rentenleistungen in Anwendung des Fremdrentenrechts, sofern sie nur bis zum 31.12.1990 ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik genommen haben.

Dieser Personenkreis erhält im Ergebnis eine Leistung, die der entspricht, die sich auch für die DDR-Übersiedler bei Anwendung des Fremdrentenrechts ergibt. Sieht man also eine Regelung vor, die den Personenkreis der DDR-Übersiedler auch bei Geburtsdatum nach dem 31.12.1936 von der Rechtsfolge des § 259a SGB VI erfasst, so ergibt sich dann praktisch ein Gleichlauf mit dieser Regelung.

Das ist deshalb verfassungsrechtlich unproblematisch und der abweichende Stichtag der Wohnsitznahme in den alten Bundesländern (31.12.1990 statt 18. Mai 1990) erklärt sich aus den Besonderheiten des Abkommensrechts, da erst zu diesem Zeitpunkt das Abkommen von 1975 durch das neue von 1990 abgelöst worden ist. Diese Ungleichbehandlung hat damit einen rechtfertigenden sachlichen Grund im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

## ***10. Vergleich mit der rentenrechtlichen Behandlung von Personen ohne FZR bei Wohnsitz in den neuen Bundesländern***

Es ist auch der Fall denkbar, dass Versicherte in der DDR keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben, aber zum fraglichen Stichtag des 18. Mai 1990 im Beitrittsgebiet wohnten. Dies mag etwa der Fall sein, wenn Personen zwar einen Ausreisewunsch hatten, die Flucht aber nicht glückte, der Ausreiseantrag nicht genehmigt wurde oder aus familiären Gründen eine Ausreise letztlich unterblieb. Die Nichtentrichtung kann aber auch Gründe gehabt haben, die vom Ausreisewunsch bzw. der Ausreiseabsicht unabhängig waren.

Für diesen Personenkreis finden grundsätzlich ebenfalls die Regelungen der §§ 256a bis c SGB VI Anwendung. Das bedeutet, dass auch bei ihnen – wie bei den Übersiedler/-innen – eine geringere Rente zu ermitteln ist, wenn sie Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht entrichtet haben.

Daraus ergibt sich dann zwingend die Frage, ob die Ungleichbehandlung gerechtfertigt wäre.

Insoweit mag man einwenden, dass eine Ungleichbehandlung bereits jetzt bestehe, da es für diesen Personenkreis keine § 259a SGB VI vergleichbare Übergangsregelung gebe. Bestimmend für die Regelung des § 259a SGB VI waren aber ausweislich der amtlichen Begründung Gründe des Vertrauensschutzes, die diese Vorschrift als Übergangsregelung rechtfertigen können.

Die Situation stellt sich aber möglicherweise anders dar, wenn man § 259a SGB VI auch auf nach dem 31.12.1936 Geborene anwendet, da die Vorschrift damit den Charakter einer klassischen Übergangsregelung verliert und zur Dauerregelung für einen bestimmten Personenkreis wird. Auch hier mag man weiter den Vertrauensschutz heranziehen, da nur derjenige auf die Fortgeltung des Fremdrentenrechts vertraute, der bis zum 18. Mai 1990 seinen Wohnsitz in der alten Bundesrepublik nahm, nicht aber derjenige, der bis zu diesem Zeitpunkt in der DDR verblieb.

Von der Wertigkeit, die man diesem Vertrauensschutz beimisst, hängt dann ab, ob die Ungleichbehandlung in dieser Konstellation zu rechtfertigen ist oder nicht. Kritisch ist insoweit anzumerken, dass Vertrauensschutzregelungen typischerweise nur zu befristeten Übergangsregelungen führen, da im Rentenrecht davon ausgegangen wird, dass sich ein Versicherter hinsichtlich seiner Vorsorgeplanungen auf die veränderten Verhältnisse einzustellen vermag und dies umso besser kann, je weiter entfernt der Rentenfall noch ist.

Gleichwohl mag man auch dann den Vertrauensschutz als Rechtfertigungsgrund für die unterschiedliche Behandlung genügen lassen, insbesondere wenn man unterstellt, dass die Motivation für die Nichtzugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung der Ausreisewunsch war, was man in dem anderen Fall nicht allgemein unterstellen kann. Allerdings wäre der Vertrauensschutzgedanke hier durchschlagender, wenn er – wie diskutiert – noch an zusätzlichen Kriterien festzumachen wäre. Es hat sich aber erwiesen, dass eine Anknüpfung an einen Feststellungsbescheid wohl nicht weiterführend ist.

Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich hier durch die Schließung einer Gerechtigkeitslücke möglicherweise eine andere auftut. Wollte man auch diese schließen, müsste man in Konsequenz das System grundsätzlich umstellen und nicht mehr auf Beiträge zur Zusatzrentenversicherung abstellen, sondern beitragsunabhängig den Arbeitsverdienst maßgeblich sein lassen, was als grundsätzliche Umkehr bei der Rentenüberleitung außer Betracht bleiben sollte.

Es ist auch anzumerken, dass hier dann eine Situation entsteht, in der einmal trotz fehlender Beiträge die Nicht-Beitragszahlung kompensiert wird durch Anwendung fremdrentenrechtlicher Grundsätze und in den anderen Fällen nicht. Diesen Unterschied allein mit dem Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage in Westdeutschland zu rechtfertigen, ist angesichts der Schwierigkeit, eine Motivationslage für die Entrichtung oder Nicht-Entrichtung von FZR-Beiträgen zu verifizieren, nicht unproblematisch.

## ***11. Ergebnis***

Daraus ergibt sich, dass eine Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 259a SGB VI auf Übersiedler/-innen, die nach dem 31.12.1936 geboren sind, grundsätzlich möglich ist.



Verfassungsrechtlich ist festzustellen, dass eine solche Regelung gegenüber dem unter das deutsch-polnische Abkommen von 1975 fallenden Personenkreis unproblematisch ist.

Im Vergleich zu den Aussiedlern aus anderen Staaten des früheren Ostblocks ist festzustellen, dass es sachliche Gründe für eine unterschiedliche Behandlung dieses Personenkreises mit dem der Übersiedler/-innen gibt. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann hier die Ungleichbehandlung als durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt angesehen werden.

Anders ist dies im Verhältnis zu dem unter das BerRehaG fallenden Personenkreis. Hier ergibt sich bei Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 259a SGB VI auch auf nach dem 31.12.1936 Geborene, dass dieser Personenkreis besser behandelt würde als der unter das BerRehaG fallende Personenkreis der Verfolgten. Es ist aber kein sachlicher Grund ersichtlich, der es rechtfertigen könnte, dass Verfolgungszeiten im Ergebnis schlechter bewertet werden als Zeiten ohne Verfolgung, was bei einer derartigen Erstreckung des personellen Anwendungsbereichs des § 259a SGB VI der Fall wäre.

Eine derartige Erstreckung wäre also verfassungsrechtlich nur dann haltbar, wenn zugleich die rentenrechtliche Behandlung des unter das BerRehaG fallenden Personenkreises dem angepasst oder sonst eine differenzierende Regelung beider Komplexe vorgenommen würde.

Soweit es den Vergleich mit den Versicherten anbetrifft, die am 18. Mai 1990 ihren Wohnsitz in der DDR hatten, aber zeitweilig oder dauerhaft Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung nicht entrichtet haben, lässt sich eine Rechtfertigung aus dem Vertrauensschutzgedanken herleiten, allerdings mit der Einschränkung, dass der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes mit zunehmender Zeitdauer schwächer wird und auch weniger durchschlagend ist, wenn ein konkreter zusätzlicher Anhaltspunkt – etwa in Gestalt eines – hier insoweit aber wohl nicht nutzbaren –

Feststellungsbescheids fehlt. Ein verfassungsrechtliches Restrisiko ist insoweit vorläufig nicht von der Hand zu weisen.

Allgemeiner gesprochen liegt das Problem hier darin, dass der Gesetzgeber des vereinigten Deutschland entschieden hat, grundsätzlich nur Zeiten mit entrichteten Beiträgen anzurechnen. Dass die Sozialpflichtversicherung der DDR eine einkommensbezogene Rente nicht sichergestellt hat und aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen auch nicht wollte, hat der Gesetzgeber 1990 und später nicht nachträglich kompensiert bzw. korrigiert, weshalb sich grundsätzlich die besagten Folgen ergeben. Dies war eine Grundsatzentscheidung ebenso wie die Aufgabe des Eingliederungsprinzips im gesamtdeutschen Rentenrecht. Modifikationen dieser Grundentscheidungen für einzelne Situationen und Bereiche führen dann angesichts der Rentensystematik nahezu zwangsläufig zu Wertungswidersprüchen im Verhältnis zu anderen Situationen und Bereichen.

## ***12. Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Optionsmodells***

### **a. Notwendigkeit**

Schreibt man § 259a SGB VI gleichwohl in dieser Weise fort, so wird es unvermeidbar, dass auch den Fällen Rechnung getragen wird, in denen DDR-Übersiedler/-innen Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung gezahlt haben. Dies kann dann aber nur durch eine Art Option erfolgen, indem Versicherten ein Wahlrecht zwischen der Anwendung des § 256a SGB VI und dem fortgeschriebenen § 259a SGB VI eingeräumt wird.

Eine Regelung, die nur § 259a SGB VI fortschreibt, würde diejenigen Übersiedler benachteiligen, die Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung entrichtet haben.

## **b. Ausgestaltung**

### **aa. Bestandsrenten und Neurenten**

Die Regelung wird sich auf Bestandsrenten ebenso wie auf Neurenten beziehen müssen.

Das bedeutet, dass auch Bestandsrentnern – und dabei auch denen, die vom Geburtsjahrgang her unter den jetzigen § 259a SGB VI fallen - die Möglichkeit gegeben werden muss, die Rente neu feststellen zulassen und hierüber eine Entscheidung zu treffen. Bei Bestandsrenten würde es dann darum gehen, wie dieser Personenkreis informiert wird. Es fragt sich hier, ob es praktisch von der Datenlage her verlässlich durchführbar und erkennbar ist, welcher Bestandsrentner von einer solchen Optionsregelung erfasst wird. Sollte dies praktisch möglich sein, so läge es nahe, diese Personen seitens der Rentenversicherungsträger anzuschreiben und über die Optionsmöglichkeit zu informieren. Anderenfalls müsste dies durch allgemeine Öffentlichkeitsarbeit geschehen.

Bei Neurentnern müsste man diese bei Stellung des Rentenanspruchs, wenn sich entsprechende Anhaltspunkte aus dem Rentenkonto ergeben, über diese Möglichkeit informieren.

### **aa. Wahlrecht/Antragsrecht oder von Amts wegen?**

Es wäre zu entscheiden, ob eine Entscheidung zugunsten der einen oder anderen Berechnung auch von Amts wegen erfolgen könnte. Dabei geht es insbesondere darum, ob eine Vergleichsberechnung auf Antrag oder von Amts wegen erfolgen sollte.

Im Steuerrecht wird in Fällen, in denen der Steuerpflichtige ein Wahlrecht hat, von der Finanzbehörde geprüft, mit welcher der möglichen Varianten der Steuerpflichtige besser gestellt ist. Die günstigere Variante ist dann der Festlegung der Steuer

zugrunde zu legen. Dies erfolgt dann entweder durch Wahl seitens des Steuerpflichtigen oder – wie in den Fällen von §§ 10 Abs. 4 a, 10 a Abs. 2 und 31 EStG - von Amts wegen.

Eine derartige Günstigerprüfung von Amts wegen mag sich zwar im Steuerrecht bewährt haben, lässt sich aber nicht ohne weiteres auf das Rentenversicherungsrecht übertragen. Während es im Steuerrecht um eine Berechnung der jährlichen Steuerschuld geht, bei der Abzüge unterschiedlicher Art geltend gemacht werden können, geht es im Rentenversicherungsrecht um die Bewertung bestimmter Zeiten für die dauerhafte Berücksichtigung bei einer regelmäßig jahrzehntelangen Leistungsgewährung. Welche Lösung dauerhaft günstiger ist, lässt sich nicht immer „mathematisch“ feststellen und kann auch davon abhängen, ob der jetzige Rechtszustand und die jetzige Bewertung von Zeiten dauerhaft bestehen bleibt.

Es spricht daher Entscheidendes dafür, dass hier eine Entscheidung des Versicherten unumgänglich ist, bei der dieser das Für und Wider der einen oder anderen Alternative einer sorgfältigen Abwägung unterziehen muss, was entsprechenden Beratungsaufwand verbunden mit Haftungsrisiken für den Rentenversicherungsträger mit sich bringt.

Insoweit unterscheidet sich die Situation hier auch von der, die der Regelung des § 309 SGB VI zugrunde liegt, die im Zusammenhang mit der vorliegenden Problematik häufig herangezogen wird<sup>70</sup>. Im Fall des § 309 SGB VI ergab sich für den angesprochenen Personenkreis aufgrund der Neuregelungen grundsätzlich eine Besserstellung, deren Umsetzung hier § 309 SGB VI in Abweichung vom Grundsatz des § 306 SGB VI (Keine Neufeststellung einer Rente aus Anlass einer Rechtsänderung)<sup>71</sup> vorsieht. Vorliegend hingegen ist zu klären, welche Lösung für den jeweiligen Versicherten günstiger ist.

Hinzu kommt hinsichtlich der Frage, ob eine Vergleichsberechnung auf Antrag oder von Amts wegen erfolgen sollte, dass die Rentenversicherungsträger aufgrund der

---

<sup>70</sup> BT-Drucks. 17/5516, S. 3; BT-Drucks. 17/6108, S. 3

<sup>71</sup> Vgl. dazu von Koch, in: *Kreikebohm*, SGB VI, 3. Aufl. 2008, § 309 Rn 2

bei ihnen vorhandenen Daten den von einer möglichen Neuregelung betroffenen Personenkreis nicht vollständig ermitteln können, was ebenfalls gegen eine Vergleichsberechnung von Amts wegen spricht. Allerdings ist es der Deutschen Rentenversicherung möglich, über die Vergleichsberechnung zu informieren (§ 14 SGB I).

## **cc. Ausgestaltung des Wahlrechts/Antragsrechts**

### ***(1) Bestandsrenten***

Im Fall von Bestandsrenten spricht Entscheidendes dafür, dem Rentenbezieher die Möglichkeit einzuräumen, auf Antrag eine Vergleichsberechnung vornehmen zu lassen. Dies entspricht dem Vorbild des § 309 SGB VI. §§ 307 ff. SGB VI eignen sich insoweit weniger als Vorbild, da es sich da um Regelungen handelt, die aus der Besonderheit des Einigungsprozesses und der dabei sich ergebenden Massenprozesse erklärlich sind.

Diese Vergleichsberechnung müsste dann erfolgen auf der Basis einer Berechnung der Zeiten im Beitrittsgebiet nach § 259a SGB VI einerseits und nach den §§ 256a bis c SGB VI andererseits. Dem Rentenbezieher müssten dann die beiden Alternativen vorgestellt werden und ihm eine bestimmte Frist einzuräumen sein, binnen der er sich entscheidet.

Ist eine unmittelbare Kontaktaufnahme mit den Bestandsrentnern nicht sicherzustellen, müsste die Möglichkeit in geeigneter Weise bekannt gemacht werden und dieser Personenkreis zur Antragstellung aufgefordert werden. Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen würde es sich empfehlen, eine Ausschlussfrist vorzusehen, binnen derer ein derartiger Antrag auf Vergleichsberechnung zu stellen wäre. Auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wird man dies vornehmen können, auch wenn damit gerechnet werden muss, dass aus rechtlichen Gründen (sozialrechtlicher Herstellungsanspruch etc.) auch noch Ablauf einer solchen Frist Anträge zu bearbeiten sein mögen.

Diese Überlegungen stehen unter dem Vorbehalt der weiteren Verfügbarkeit der für solche Feststellungen erforderlichen Unterlagen. Sie müssten ggf. von den Versicherten in einem Verfahren der Überprüfung und Vergleichsberechnung beigebracht werden.

## ***(2) Neurentner***

Bei den Neurentnern ist eine Koppelung mit dem Rentenantrag naheliegend und es wäre dann daran zu denken, eine bestimmte Entscheidungsfrist nach Vorlage der Vergleichsberechnung vorzusehen, die sich an der für die Bestandsrentner orientiert.

## **dd. Vergleichsbasis**

Zur Vergleichsbasis wurde oben bereits ausgeführt, dass es zu empfehlen ist, die Alternative dahin zu stellen, dass der gesamte Zeitraum im Beitrittsgebiet entweder nach den Grundsätzen des § 259a SGB VI oder nach denen der §§ 256a bis c SGB VI bewertet wird.


Dabei ist jeweils vom derzeitigen Rechtszustand auszugehen, d.h. eine Rente unter Zugrundelegung des geltenden SGB VI mit einer Berechnung nach § 259 a SGB VI in Anwendung der geltenden Werte der Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrengengesetz zu vergleichen.

## **ee. Beginn der Leistung nach neuem Recht**

Das führt weiter zu der Frage, wann und wie die Neuregelung greifen sollte.

Hier wird man davon auszugehen haben, dass die Neuregelung zum einen gilt für alle Sachverhalte, die unter diese Regelung zu subsumieren sind. Das bedeutet, dass auch laufende Renten darauf zu überprüfen sind.

Allerdings sollte die Regelung nur gelten für Bezugszeiten ab ihrem Inkrafttreten. Das bedeutet, dass eine Aufhebung von Bescheiden mit Wirkung für die Vergangenheit nicht in Betracht kommt. § 44 Abs. 4 SGB X kann hier nicht greifen, da es insoweit an der Rechtswidrigkeit des bisherigen Zustands fehlt. Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht im genannten Verfahren der Verfassungsbeschwerde zur Verfassungswidrigkeit des geltenden Rechtszustands kommen sollte, wäre die Rechtsfolge keine andere. Aus § 79 Abs. 2 BVerfGG ergibt sich ein grundsätzlichen Rückabwicklungsverbot<sup>72</sup>, was bedeutet, dass Nachzahlungen grundsätzlich nicht erfolgen. Eine Ausnahme kann sich nur ergeben, wenn das Bundesverfassungsgericht die Norm nicht nur für unvereinbar mit den Grundrechten erklären würde, sondern die Nichtigkeit der Norm aussprechen würde. Das ist aber kaum zu erwarten, da es nach allen Erfahrungen für das Sozialrecht praktisch nicht vorkommt<sup>73</sup>.

Deshalb kann eine Neuregelung nur mit Wirkung von Bezugszeiten ab ihrem Inkrafttreten gelten. 

---

<sup>72</sup> Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Auf.2011, § 79 Rn. 8

<sup>73</sup> Schütze, in: von Wulffen, SGB X, 7. Aufl. 2010, § 44 Rn 41

## VII. Alternative Lösungsmodelle

### *1. Vorbemerkung*

Bisher sind zwei einander ähnliche Lösungsmodelle untersucht worden, die jeweils eine Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 259a SGB V in der einen oder anderen Weise zum Gegenstand hatten.

Zum einen wurde geprüft, ob eine Anknüpfung an einen FRG-Feststellungsbescheid zielführend wäre; dabei hat sich gezeigt, dass eine derartige Anknüpfung nach dem bisherigen Erkenntnisstand nicht zu sachgerechten Ergebnissen führt, was insbesondere daran liegt, dass die Feststellungsbescheide offenbar nicht nach einem feststehenden Prinzip ergingen und wohl insbesondere in der Zeit unmittelbar vor Mauerfall und Staatsvertrag nicht mehr flächendeckend erteilt wurden.

Zum anderen wurde geprüft, ob eine – allgemeine - Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 259a SGB V auf nach dem 31.12.1936 Geborene rechtlich umsetzbar ist. Diese Lösung unterstellt, dass alle Übersiedler/-innen auf den Fortbestand des Fremdrentenrechts in ihrem Fall vertraut haben und sie wegen ihres Ausreisewunsches und der daraus vor der Wende folgenden Sinnlosigkeit der Entrichtung der FZR-Beiträge bei realisiertem Ausreisewunsch von einer Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung abgesehen haben. Dieses Modell berücksichtigt nicht konkret die tatsächlichen Motive für die Nicht-Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung. Es stellt im Ergebnis auch die Personen, die keine Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung geleistet haben, weitgehend mit denen gleich, die Beiträge gezahlt haben.

Hier liegt es nahe, noch ein Modell zu prüfen, das insoweit differenzierter vorgeht.



## ***2. Modell in Anlehnung an das BerRehaG***


Es lässt sich insoweit ein Modell in Anlehnung an das BerRehaG denken. Das würde bedeuten, dass grundsätzlich die Beitragsleistung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung leistungssteigernd berücksichtigt wird. Erfolgt eine solche Beitragsleistung nicht, so müsste das in Anlehnung daran dahingehend berücksichtigt werden, dass sich dies in geringeren Entgeltpunkten niederschlägt.

Die entscheidende Frage wird dann aber sein, in welcher Weise und woran anknüpfend die Nichtzahlung bewertet wird. Das BerRehaG differenziert hier zwischen der Nicht-Zugehörigkeit zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung während Verfolgungszeiten bei grundsätzlicher Möglichkeit der Zugehörigkeit und den Fällen der Unmöglichkeit der Zugehörigkeit; nur in letzteren Fällen wird die Nicht-Zugehörigkeit nicht rentenmindernd berücksichtigt.

Überträgt man dies auf die hier vorliegende Problematik der Übersiedler/-innen, so ergibt sich, dass, da die Nichtzahlung von Beiträgen wegen des Ausreisewunsches ein inneres Motiv ist, es eines Beweises bedürfte, in dem dieses innere Motiv zum Ausdruck kommt. Nicht jeder hat seinem Ausreisewunsch durch einen offiziellen Ausreiseantrag Ausdruck verliehen, sondern mag sich darauf verlassen haben, auf andere Weise die DDR verlassen zu können. Die Vorgänge im Sommer 1989 mit den Botschaftsflüchtlings sind ein beredtes Beispiel dafür.

Es wird daher schwer, einen verlässlichen Anhaltspunkt zu finden, an dem man das Motiv der Nichtzahlung festmachen könnte. Ein Kriterium, das eine Differenzierung wie nach dem BerRehaG ermöglicht, ist nicht ersichtlich.

Man mag lediglich daran denken, ein System vorzusehen, das mit Zuschlägen arbeitet, die von ihrer Höhe unter den entsprechenden des BerRehaG liegen. Eine derartige Lösung hat den Vorteil, dass sie einerseits der besonderen Situation der DDR-Übersiedler/-innen Rechnung trägt, andererseits aber auch dem Umstand, dass dieser Personenkreis durch die Nichtentrichtung von Beiträgen an die Freiwillige

Zusatzrentenversicherung das Risiko von Lücken in der Altersversorgung bewusst in Kauf genommen hat. 

Zentrales Problem derartiger Lösungsmodelle ist aber, dass sie vom Muster der Regelung des § 259a SGB VI abweichen, also nicht eine bestehende Übergangsregelung verlängern, sondern für den gleichen und nur durch einen Stichtag unterschiedlichen Personenkreis zwei unterschiedlich konstruierte Regelungen vorsehen, was schwer zu vermitteln sein dürfte.

## VIII. Schlusswürdigung

Insgesamt ergibt sich damit, dass eine Lösung möglich ist dergestalt, dass der Personenkreis der Übersiedler/-innen von einer Neufassung des § 259a SGB VI erfasst werden kann, bei der die Begrenzung auf vor dem 1.1.1937 Geborene aufgehoben wird. Allerdings würde eine solche Lösung aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Umgestaltung der rentenrechtlichen Regelungen des BerRehaG zwingend nach sich ziehen müssen.

Eine Lösung in Anknüpfung an ergangene FRG-Feststellungsbescheide scheidet auf der Basis des vorliegenden Erkenntnisstandes aus.


Ausgangspunkt für dieses Gutachten war die Sichtweise des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und der Auftraggeberin, dass der derzeitige Rechtszustand mit der Verfassung vereinbar ist. Der Petitionsausschuss hat allerdings ein Gerechtigkeitsproblem gesehen, was ihn veranlasst hat, eine Neuregelung zu empfehlen.

Auf dieser Basis enthält sich das Gutachten sowohl einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit des derzeitigen Rechtszustands als auch einer Bewertung darüber, ob eine Änderung zwingend ist oder nicht. Es liegt – die Verfassungsmäßigkeit der geltenden Regelung vorausgesetzt – in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, ob er sich zu einer Neuregelung entschließt oder nicht.

Gegenstand dieses Gutachtens war es lediglich, mögliche Lösungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit und ihre rechtliche und praktische Durchführbarkeit zu untersuchen.


Vom rechtssystematischen Standpunkt ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass sich die Probleme, die Gegenstand dieses Gutachtens sind, daraus ergeben haben, dass der Gesetzgeber im Einigungsprozess die Problematik der DDR-Übersiedler/-

innen nicht mit einer differenzierten Lösung behandelt hat, sondern für eine Übergangszeit das Fremdrentenrecht pauschal weiter angewendet hat, obwohl er bei der Zusammenführung des Rentenrechts die Grundentscheidung getroffen hat, im innerdeutschen Verhältnis vom Eingliederungsprinzip und damit von der Geltung des Fremdrentenrechts abzugehen. Die Weitergeltung der Prinzipien des Fremdrentenrechts in § 259a SGB VI ist daher systematisch ein Fremdkörper, was zu den hier auch behandelten Problemen führt.

Es ist im Gutachten auch zum Ausdruck gekommen, dass sich hier angesichts der besonderen Situation und des gesetzgeberischen Geschehens zur Zeit der Wiedervereinigung ein Gerechtigkeitsproblem ergibt, das der Gesetzgeber zugunsten der DDR-Übersiedler/-innen lösen mag. Ein verfassungsrechtlicher Zwang zur Lösung besteht – vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts  nicht. Es liegt in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, dieses Problem zu lösen oder nicht. Es ist gezeigt worden, dass eine Lösung möglich ist, wenn bestimmte Rahmenbedingungen beachtet werden.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass eine Lösung andere Gerechtigkeitsprobleme verursachen kann, die dann erneut für entsprechende Diskussionen sorgen dürften. Es dürfte auch ein systematisch und rechtstechnisch schwieriges Gesetzgebungsvorhaben werden, da es mit einer „Ausdehnung“ des § 259a SGB VI nicht getan wäre, sondern die Besonderheiten des BerRehaG berücksichtigt und selbiges möglicherweise zum Teil umgestellt werden müsste.

Dass sich hier neue Wertungswidersprüche und Brüche ergeben können, findet seinen Grund darin, dass die Entscheidung des gesamtdeutschen Gesetzgebers zur Berücksichtigung der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung bei der Rentenberechnung zum Teil aufgehoben werden soll durch die Ausdehnung einer an sich systemwidrigen – faktisch dauerhaften – Weitergeltung des Eingliederungsprinzips. Das macht die hier vorgefundene Situation praktisch unvermeidlich.

Es muss dann Gegenstand einer abwägenden Entscheidung des Gesetzgebers sein, ob er sich angesichts dieser Rahmenbedingungen zu einer Neuregelung entschließt. 

Münster, 15.11.2013

(Prof. Dr. Steinmeyer)