

Regelungen zur Altersrente

Beschlussempfehlung

Die Petition

- a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales – zur Erwägung zu überweisen,
- b) den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.

Begründung

Mit der Petition wird die weitere Anwendung der Tabellenentgelte nach dem Fremdrentengesetz (FRG) für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR gefordert.

Zu diesem Anliegen haben den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages weitere Eingaben gleichen Inhalts erreicht, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Die Petenten beanstanden, dass für die Ermittlung der monatlichen Rente für Zeiten in der DDR der tatsächlich versicherte Verdienst herangezogen wird und die unter Umständen günstigeren FRG-Tabellenentgelte, die im Eingliederungsverfahren vor 1990 von den Rentenversicherungsträgern zum Teil verbindlich festgestellt wurden, nicht mehr berücksichtigt werden. Dies führe teilweise zu erheblichen Rentenminderungen.

Nach dem Eingliederungsgedanken des FRG sei zuvor eine Gleichstellung der DDR-Übersiedler und Flüchtlinge mit Berufskollegen vorgenommen worden, die

noch Pet 3-16-11-8222-015348

immer in den alten Bundesländern rentenversichert gewesen waren. Deshalb dürfe der politische und gesellschaftliche Wandel in der DDR, der zur Wiedervereinigung Deutschlands geführt habe, keine Auswirkung auf die Rentenhöhe der bereits in die westdeutsche Rentenversicherung eingegliederten Versicherten haben. Nunmehr erfolge jedoch durch die Rentenversicherungsträger für nach 1936 geborene Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR eine Gleichstellung mit den im Beitrittsgebiet verbliebenen Versicherten, bei denen für die Rentenberechnung der Verdienst, für den Beiträge zur Sozialversicherung der DDR und ab 1971 zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) gezahlt wurden, maßgeblich sei. Dies bedeute, dass die zuvor in die westdeutsche Rentenversicherung eingegliederten Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR wieder aus dieser ausgegliedert worden wären.

Die gesetzliche Grundlage, auf die sich die Rentenversicherungsträger beziehen, lasse sich aus den zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR geschlossenen Staatsverträgen und den nachfolgenden Umsetzungsgesetzen nicht ableiten. Vielmehr könne die einschlägige Norm des § 259a des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) nur für Übersiedler, die nach dem 18. Mai 1990 aus der DDR in die alten Bundesländer zugezogen sind, angewendet werden, so dass für die bereits eingegliederten „Bestandsübersiedler“ nur die weitere Berücksichtigung der FRG-Tabellenentgelte in Frage komme.

Andere Schlussfolgerungen lasse die Rentenüberleitung nicht zu. Es sei schließlich das westdeutsche Rentenversicherungssystem auf Ostdeutschland übergeleitet worden und dies könne keine Auswirkung auf westdeutsche Versicherungsbiographien entfalten.

Selbst in den Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) werde ausgeführt, dass die rentenrechtlichen Ansprüche derjenigen, die vor Öffnung der deutsch-deutschen Grenze aus der DDR in das alte Bundesgebiet über-

noch Pet 3-16-11-8222-015348

gesiedelt sind, nach dem FRG geregelt sind (aus BMAS: Übersicht über das Sozialrecht, 3. Auflage 2006, Rd. 388).

Einige Petenten haben ihr Anliegen durch die Übersendung ausführlicher schriftlicher Ausarbeitungen untermauert. Sie verweisen auf Kontakte zu Mitgliedern des Bundestages mehrerer Fraktionen, die ihrer Forderung positiv gegenüberstünden. Mehrere am damaligen Gesetzgebungsverfahren zur Rentenüberleitung beteiligte Bundestagsabgeordnete hätten laut Angaben der Petenten versichert, es sei nicht beabsichtigt gewesen, mit der Rentenüberleitung von bisher zugesagten Rechtspositionen für Übersiedler aus der DDR abzuweichen.

Ein Großteil der Petenten hat sich in der Interessengemeinschaft Ehemaliger DDR-Flüchtlinge e. V. zusammengeschlossen, um das mit der Petition vorgetragene Anliegen in Politik und Medien besser vertreten zu können. In den früheren Wahlperioden waren vergleichbare Petitionen ohne Erfolg. Im Ergebnis der parlamentarischen Prüfungen wurde bisher keine Möglichkeit gesehen, eine Rechtsänderung im Sinne der Petenten zu befürworten und die Petitionsverfahren jeweils abgeschlossen. Zuletzt wurde in der 16. Wahlperiode vom Deutschen Bundestag am 19. Mai 2006 ein entsprechender Beschluss gefasst, der bei den Betroffenen auf Unverständnis stößt.

Aufgrund der nachfolgend eingegangenen Petitionen und der Antwort der Bundesregierung vom 11. Juni 2007 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT 16/5571) bestand Veranlassung für eine erneute Prüfung des Anliegens, die jedoch in der 16. Wahlperiode nicht mehr abgeschlossen werden konnte.

Das Ergebnis der erneuten parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Berücksichtigung einer weiteren aktuellen Stellungnahme des BMAS sowie einer auf Anregung des Petitionsausschusses erfolgten Sondererhebung aus dem Datenbestand der Rentenversicherungsträger über die Anzahl der in Frage kommenden Betroffenen wie folgt zusammenfassen:

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Die gesetzlichen Regelungen über die rentenrechtliche Berücksichtigung der in Ostdeutschland zurückgelegten Beitragszeiten zur Sozialversicherung der DDR für Übersiedler und Flüchtlinge, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt am 18. Mai 1990 in Westdeutschland hatten, mussten in Folge des politischen und gesellschaftlichen Wandels in der DDR Anfang der 90er Jahre mehrfach angepasst werden.

Ausgangslage war die Anwendung des FRG vom 25. Februar 1960, das die Rentenansprüche von Übersiedlern und Flüchtlingen aus der DDR und von Vertriebenen und Aussiedlern aus den osteuropäischen Staaten gleichermaßen regelte. Das FRG ist vom Gedanken der Eingliederung geprägt. Die Berechtigten sollen nach Möglichkeit so gestellt werden, als hätten sie ihr Versicherungsleben nicht im Herkunftsland, sondern in den alten Bundesländern verbracht. Hierfür wurden nach dem FRG hilfsweise Tabellenentgelte festgestellt, die der späteren Rentenberechnung zugrunde liegen sollten.

Die Anerkennung von in der DDR zurückgelegten Beitragszeiten zur gesetzlichen Rentenversicherung erfolgte nach der Gesetzeslage vor der Verkündung des Rentenreformgesetzes 1992 (RRG 1992) am 18.12.1989 nach § 15 i. V. m. § 17 Abs. 1 FRG für Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR. Die Bewertung dieser Beitragszeiten richtete sich nach § 22 Abs. 1 FRG und erfolgte über die Tabellenentgelte der Anlage 1-16 FRG. Hierfür wurde die ausgeübte Beschäftigung nach Qualifikation und Tätigkeit in eine Leistungsgruppe eingestuft. Die Einstufung in die Leistungsgruppen und die daraus folgende Berücksichtigung der FRG-Tabellenentgelte wurden von den Rentenversicherungsträgern durch Bescheid festgestellt.

Das Gesetzgebungsverfahren zum RRG 1992 fiel in die Zeit des politischen Umbruchs in der DDR und Osteuropa. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP vom 7. März 1989 (BT Drs. 11/4124) waren auch Änderungen des Fremdrentenrechts vorgesehen. So waren zum Beispiel aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 1977 die Tabellenentgelte für Männer und Frauen anzugleichen. Die neuen FRG-Tabellenentgelte

noch Pet 3-16-11-8222-015348

sollten dabei ursprünglich erst für in den Herkunftsgebieten zurückgelegte Zeiten ab 1. Januar 1992 gelten. Das Eingliederungsprinzip sollte gestärkt werden. Dabei war aus diesem Grunde auch vorgesehen, bisher anrechenbare Zeiten, zum Beispiel der Studentenversicherung, nicht mehr zu berücksichtigen, weil dies in den alten Bundesländern ebenso nicht der Fall war. Soweit die Anrechnung von Zeiten nach dem Fremdrentenrecht verbindlich festgestellt wurde, sollte es dabei bleiben.

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum RRG 1992 kam es zu schwerwiegenden Änderungen. Das am 18. Dezember 1989 verkündete RRG 1992 sah vor, die Beitragszeiten in den Herkunftsgebieten grundsätzlich mit Tabellenwerten nach dem neugefassten § 22 Abs. 1 i. V. m. der neuen Anlage 17 FRG zu bewerten. Zu der Einstufung in Leistungsgruppen war hier noch eine Zuordnung nach Wirtschaftsbereichen vorgesehen. Weitere Änderungen betrafen z. B. die anteilige Bewertung bei Teilzeitarbeit und teilweise belegten Monaten und den Ausschluss der Anerkennung der Studentenversicherung als Beitragszeit. Ursprünglich sollten die Änderungen des Fremdrentenrechts zum 1. Januar 1992 und nunmehr auch für davor liegende Zeiten in Kraft treten. Die bisherigen Regelungen sollten für Renten, die vor 1996 beginnen nach Art. 6 § 4 Abs. 3 i. V. m. § 5 des Fremd- und Auslandsrentenregelungsgesetzes (FANG) weiter gelten. Bevor diese Regelungen zum 1. Januar 1992 in Kraft treten konnten, wurden sie jedoch durch die gesellschaftspolitische Entwicklung überholt.

Mit dem Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 wurde die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR geschaffen. Da zu diesem Zeitpunkt noch zwei Staaten bestanden, wurde in Artikel 20 des Staatsvertrages bestimmt, wie es rentenrechtlich zu beurteilen ist, wenn Personen nach dem 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt von einem Staat in den anderen verlegen. Mit Artikel 23 § 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag wurde der Ausschluss der Anwendung des Fremdrentenrechts geregelt. Dies geschah – ebenfalls im Hinblick auf zwei bestehende Staaten – zunächst nur für rentenrechtliche Zeiten nach dem 18. Mai 1990 im Gebiet der DDR und für Zeiten bis zum 18. Mai 1990 nur für Perso-

noch Pet 3-16-11-8222-015348

nen, deren gewöhnlicher Aufenthalt am 18. Mai 1990 außerhalb der damaligen Bundesrepublik Deutschland lag.

Mit dem Rentenanpassungsgesetzes 1990 (RAG 1990) vom 28.05.1990 wurden die Regelungen des RRG 1992 zum Inkrafttreten der Änderungen des Fremdrentenrechts auf den 1. Juli 1990 vorgezogen. Artikel 6 § 4 Abs. 3a FANG sah erstmals die Überprüfung der bisherigen Feststellungsbescheide nach der ab 1992 geltenden Rechtslage vor.

Die Feststellung von Zeiten nach dem Fremdrentengesetz wurde von den Rentenversicherungsträgern für Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR zunächst ausgesetzt. Nur in Fällen, in denen Rente zu gewähren war, erfolgte bis auf weiteres eine Feststellung der Zeiten nach dem Fremdrentenrecht unter Anwendung der Leistungsgruppeneinstufung mit den Tabellenentgelten der Anlagen 1-16 FRG.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands sind die Regelungen des Staatsvertrages im Wesentlichen hinfällig geworden, da nunmehr ein einheitliches gesamtdeutsches Recht notwendig war. In Artikel 30 Abs. 5 des Einigungsvertrags vom 31. August 1990 wurde daher bestimmt, dass die Einzelheiten der Überleitung u. a. des SGB VI in einem weiteren Bundesgesetz zu regeln sind.

Dieser Maßgabe wurde mit dem Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) vom 25. Juli 1991 entsprochen. Aus der Gesetzesbegründung (BT Drs. 12/405 Seite 110, Bst. e Rentenberechnung) geht hervor, dass die Bewertung von im Beitrittsgebiet zurückgelegten Zeiten nach dem Fremdrentenrecht ihre Legitimation verloren habe und für die Rentenberechnung die tatsächlichen individuellen Entgelte maßgebend sein sollen. Die bis dahin für die DDR-Übersiedler und Flüchtlinge einschlägigen §§ 15 und 17 Abs. 1 FRG sind deshalb nach Art. 13 RÜG Nr. 14 und 16 zum 1. Januar 1992 gestrichen worden und durch Regelungen im SGB VI ersetzt worden.

Über § 248 Abs. 3 SGB VI erfolgt nunmehr eine Gleichstellung der im Beitrittsgebiet zur Rentenversicherung zurückgelegten Beitragszeiten mit den Beitragszeiten nach Bundesrecht. Da seit dem 1. Januar 1992 im gesamten Bundesgebiet einheitlich das

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Rentenrecht des SGB VI gilt, werden sämtliche Beitragszeiten, die im Beitrittsgebiet zurückgelegt wurden, seither nach § 256 a Abs. 2 SGB VI auf der Grundlage des nachgewiesenen tatsächlichen Einkommens bewertet, für das entsprechende Beiträge zur Sozialversicherung und zur FZR gezahlt worden sind.

Aus Vertrauensschutzgründen sah § 259a SGB VI in der Fassung des RÜG die weitere Anwendung der Tabellenentgelte der Anlage 1-16 FRG zunächst für Renten vor, die vor 1996 beginnen. Diese Regelung wurde mit dem Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz (RÜ-ErgG) vom 24. Juni 1993 rückwirkend zum 1. Januar 1992 geändert. Anstelle des Rentenbeginns wurde nunmehr auf das Geburtsjahr der Versicherten abgestellt, wodurch sich eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung erreichen ließ. Die FRG-Tabellenentgelte sind seitdem nur noch für vor 1937 geborene Versicherte maßgeblich, so dass die Rechtsanwendung für jeden DDR-Übersiedler oder Flüchtling, zum Beispiel im Rahmen einer Kontoklärung, nur einmalig festzustellen ist. Die Vertrauensschutzregelung enthält dabei auch die übrigen im FRG vorgenommenen Änderungen wie die anteilige Bewertung bei Teilzeitarbeit und teilweise belegten Monaten und den Ausschluss der Anerkennung der Studentenversicherung als Beitragszeit.

Nach Art. 38 RÜG, der die Vorschrift des Artikel 6 § 4 Abs. 3a FANG ab 1992 ersetzt, sind die bisherigen Feststellungsbescheide über die Eingliederung der DDR-Übersiedler und Flüchtlinge nach dem Fremdrentenrecht zu überprüfen, ob sie mit den zum Zeitpunkt des Rentenbeginns geltenden Rentenrecht übereinstimmen. Zur Klarstellung wurde Art. 38 RÜG durch Art. 14 RÜ-ErgG ergänzt. Danach ist der Feststellungsbescheid ohne Anhörung der Betroffenen und ohne Einhaltung bestimmter Fristen im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufzuheben.

Der Gesetzgeber hat sich in der zwölften Wahlperiode bei der Rentenüberleitung am Ziel eines einheitlichen Rentenversicherungsrechts in ganz Deutschland orientiert, nachdem sich eine in Ostdeutschland versicherte Beschäftigung unabhängig vom späteren Aufenthaltsort der Versicherten für die Rentenhöhe auswirken soll. Dabei

noch Pet 3-16-11-8222-015348

war unter anderem das Prinzip der Beitragsbezogenheit der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigen, so dass nur der tatsächlich versicherte Verdienst für die Ermittlung der Monatsrente maßgeblich ist. Soweit Versicherte keinen Gebrauch von der ab 1. März 1971 in der DDR eingeführten FZR gemacht haben, errechnet sich ihre Rente nur aus einem monatlichen Verdienst von höchstens 600,- M. Dies entspricht 1971 noch etwa dem Durchschnittsverdienst, 1980 noch rd. 76 vom Hundert und 1989 nur noch rd. 60 vom Hundert des Durchschnittsverdienstes. Die geringeren Rentenansprüche der Petenten nach dem SGB VI gegenüber dem früher geltenden FRG sind meist Folge der fehlenden Beitragsleistung zur FZR. Dabei kann die Minderung der monatlichen Rente bis zu mehreren hundert EUR betragen.

Die Auswirkungen der mit der Rentenüberleitung vorgenommenen Abkehr vom FRG variieren je nach Berufsgruppe und Qualifikation mehr oder weniger stark. Bei Facharbeiterinnen und ungelernten landwirtschaftlichen Hilfskräften ist das geltende Recht teilweise günstiger als die Anwendung des FRG. Bei den übrigen Berufsgruppen, also der überwiegenden Anzahl der in Betracht zu ziehenden Personen, ergeben sich jedoch Rentenminderungen, deren Höhe insbesondere von der Dauer der nicht erfolgten möglichen Beitragszahlung zur FZR abhängt. Dabei wird die Abweichung mit zunehmender Zeit größer, d. h. je später entsprechende Zeiten in Ostdeutschland zurückgelegt wurden, desto ungünstiger fällt die Anwendung des geltenden Rechts gegenüber dem FRG aus.

Die Rentenminderungen dürften bei den älteren Jahrgängen vermutlich höher sein, weil sich hier längere Zeiten ohne mögliche FZR-Beitragszahlungen und aufgrund der größeren Berufserfahrung höhere Tabellenentgelte nach dem FRG bemerkbar machen. Ein weiterer Aspekt, der die Abweichung des FRG vom geltenden Recht betrifft und von der die Dauer einer möglichen Beitragszahlung zur FZR abhängt, ist der jeweilige Zeitpunkt der Übersiedlung oder Flucht. Nach der Datenerhebung der Rentenversicherungsträger können sich in rund 190.000 Fällen Rentenminderungen ergeben, deren Höhe im Vorfeld nicht beziffert werden kann.

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Die sich nach der Rentenüberleitung aus den §§ 248 Abs. 3, 256a und 259a SGB VI und § 15 FRG sowie der Streichung des § 17 FRG ergebende Rechtslage ist eindeutig. Durch das RÜG sind die die Rentenüberleitung betreffenden Vorschriften im Fünften Kapitel des SGB VI als Sonderregelungen ergänzt worden. Dies entspricht der Systematik des SGB VI. Das FRG ist für die Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR seit 1992 generell nicht mehr anzuwenden. Die Anerkennung der vor der Wiedervereinigung in Ostdeutschland zurückgelegten Beitragszeiten zur gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt nach § 248 Abs. 3 SGB VI, die als Sonderregelung die Grundnorm des § 55 SGB VI über die in der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigenden Beitragszeiten ergänzt. Die Ermittlung der Rente aus den Beitragszeiten regelt § 70 SGB VI, der für Zeiten in Ostdeutschland um die Sonderregelungen der §§ 256a ff. SGB VI ergänzt wird. Bei der Vertrauensschutzregelung des § 259a SGB VI für vor 1937 geborene DDR-Übersiedler und Flüchtlinge handelt es sich um eine weitere Sonderregelung zu § 256a SGB VI, sozusagen um eine Ausnahme von der Ausnahme.

Die von einigen Petenten angestrebten sozialgerichtlichen Verfahren konnten wegen der eindeutigen Rechtslage zu keinem anderen Ergebnis kommen, als dass die Klagen gegen die Bescheide nach den geltenden gesetzlichen Regelungen zurückgewiesen werden mussten. Eine höchstrichterliche Rechtsprechung ist bisher nicht erfolgt, weil in der Regel bereits die Berufung von den Landessozialgerichten zurückgewiesen wurde und die Betroffenen an der Nichtzulassung der Revision scheiterten.

Die Petenten berufen sich zum Teil durch die aufgrund des RÜG erfolgte Renteminderung auf eine Verletzung ihrer Grundrechte. So sei in ihre durch Artikel 14 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Rechtspositionen eingegriffen worden.

Die Rentenanwartschaften für Bestandsübersiedler aus den nach dem FRG festgestellten in der DDR zurückgelegten Beitragszeiten unterlagen nach der Rechtspre-

noch Pet 3-16-11-8222-015348

chung des Bundesverfassungsgerichts nicht dem Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 29, 22 <33 f.>; 53, 164 <176>). Der Eigentumsgarantie steht entgegen, dass die Rentenanwartschaften aus den FRG-Tabellenentgelten nicht auf eigener Beitragsleistung zur westdeutschen Rentenversicherung beruhen, sondern die Eingliederung aufgrund einer sozialgesetzgeberischen Entscheidung erfolgte. Da das FRG, das Recht erst gewährt, das von Art. 14 GG geschützt sein soll, kann es den Art. 14 GG nicht verletzt haben.

In seiner Entscheidung vom 28. April 1999 über die Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR (BVerfGE 100, 1-59) führt das Bundesverfassungsgericht ergänzend aus, dass diese Rechtsprechung auf der anderen Rechtslage vor dem Beitritt beruhte. Aus der Übernahme der in der DDR erworbenen Rechtspositionen und ihrer Anerkennung in Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet H Abschnitt III des Einigungsvertrags geht hervor, dass sich der grundgesetzliche Eigentumsschutz nunmehr auf die Anwartschaften und Ansprüche aus den zur Sozialversicherung der DDR und der FZR gezahlten Beiträgen erstreckt, deren Bewertung in §§ 256a ff. SGB VI geregelt ist. Der Eigentumsschutz kann sich somit nicht auf die FRG-Tabellenentgelte beziehen.

In den Petitionen wird dagegen geltend gemacht, dass mit der Ausreise aus der DDR eine Erklärung zu unterzeichnen war, nach der auf sämtliche Ansprüche gegenüber der DDR verzichtet wurde und deshalb zur Sozialversicherung der DDR keine Verbindung mehr bestand. Insoweit sei auf den Bestand der Eingliederung in das westdeutsche Rentenversicherungssystem vertraut worden.

Die rückwirkende Anwendung von gesetzlichen Regelungen ist auch im Sozialrecht nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Grundregel in der Rentenversicherung über die Ausnahmen der Anwendung neuen Rechts – § 300 Abs. 1 SGB VI – erfasst dabei regelmäßig nur leistungsrechtliche Sachverhalte und Ansprüche. Rein versicherungsrechtliche Sachverhalte können auch nachträglich nur nach dem Recht beurteilt werden, das im Zeitpunkt des Vorliegens des Sachverhalts galt. Bei der vor der

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Rentenüberleitung abgeschlossenen Eingliederung der Bestandsübersiedler in die westdeutsche Rentenversicherung dürfte es sich um einen versicherungsrechtlichen Sachverhalt handeln. Lediglich die aus diesen FRG-Tabellenentgelten zu ermittelnde Rente könnte durch entsprechende Regelungen rückwirkend geändert werden. Dies ist bei der Absenkung der Bewertung der Zeiten nach dem FRG für Aussiedler aus den osteuropäischen Herkunftsländern auch geschehen.

Die Grenzen der Rückwirkung ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gebot der Rechtssicherheit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht die unabdingbare Notwendigkeit, die Rechtsordnung ändern zu können, um den Staat handlungsfähig und die Rechtsordnung anpassungsfähig zu erhalten. Der Gesetzgeber muss gerade bei notwendig langfristig angelegten Alterssicherungssystemen wie im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die Möglichkeit haben, aus Gründen des Allgemeinwohls an früheren Entscheidungen nicht mehr festzuhalten und Neuregelungen zu schaffen, die den gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie den damit verbundenen wechselnden Interessenlagen Rechnung tragen. Dabei sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Interessen der von der gesetzlichen Neuregelung Betroffenen zu beachten.

Mit dem RÜG sollte erreicht werden, dass mit dem Inkrafttreten des SGB VI zum 1. Januar 1992 in ganz Deutschland ein einheitliches Rentenrecht gilt. Hierfür waren Regelungen für die Überleitung der in der ehemaligen DDR zurückgelegten Beschäftigungszeiten zu treffen.

Schwerpunkte der Diskussion im Gesetzgebungsverfahren zum RÜG waren die Regelungen zum Vertrauensschutz für Ansprüche nach den früher in der DDR geltenden Vorschriften, die Alterssicherung der Frauen und die Überführung der Anwartschaften und Ansprüche aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen. Veränderungen des FRG wurden nur am Rande thematisiert und betrafen eher die Aussiedler aus den osteuropäischen Herkunftsländern. Die Ablösung des FRG für Bestandsübersiedler war nicht Gegenstand der Debatte, weil die über die

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Rentenüberleitung führte politische Diskussion in erster Linie die Rentenversicherung in den neuen Bundesländern betraf. Insofern zielen die Regelungen des RÜG vorzugsweise auf die Überleitung des westdeutschen Rentenversicherungssystems auf Ostdeutschland. Für die Bestandsübersiedler bestand auch kein zwingender Anlass zu einer gesetzlichen Neuregelung aus dem Einigungsvertrag. Die gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den neuen Bundesländern hätten daher nicht unabwendbare Auswirkung auf die zum Teil bereits seit Jahren in den alten Bundesländern eingegliederten Bestandsübersiedler entfalten müssen.

Die aus dem tatsächlich erzielten Verdienst ermittelte monatliche Rente kann gegenüber der Anwendung der FRG-Tabellenentgelte – wie bei den Petenten – niedriger ausfallen. In anderen Fällen ist das seit 1992 anzuwendende Recht durchaus günstiger. Finanzielle Erwägungen im Hinblick auf die Aufwands- und Ertragsrechnung der gesetzlichen Rentenversicherung dürften deshalb bei den Überlegungen, die Anwendung des FRG für Bestandsübersiedler abzuschaffen, keine Rolle gespielt haben.

Hintergrund der Ablösung des FRG war, dass die in der ehemaligen DDR erworbenen Beitragszeiten von Bestandsübersiedlern und Versicherten, die in Ostdeutschland verblieben sind, nicht für mehrere Jahrzehnte nach zweierlei Recht bewertet werden sollten. Außerdem wurde so dem in der gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Beitragsäquivalenzprinzip vermehrt Rechnung getragen. Insofern ist das Ziel einer einheitlichen Rechtsanwendung für die Bewertung von Zeiten im Beitrittsgebiet mit dem rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz der Bestandsübersiedler abzuwägen.

Im Rahmen der Rentenüberleitung sind die verschiedenen Alterssicherungssysteme in die gesetzliche Rentenversicherung überführt worden. Dabei ist mehrfach von der einheitlichen Rechtsanwendung für die Bewertung von Zeiten im Beitrittsgebiet und vom Prinzip der Beitragsäquivalenz abgewichen worden. So kommt es bei den ehe-

noch Pet 3-16-11-8222-015348

mals Zusatz- oder Sonderversorgten auf die unterschiedliche Beitragshöhe und Beitragslast nach den Vorschriften des jeweiligen Versorgungssystems nicht an, weil diese Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet waren. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts können zudem einige Personenkreise unter bestimmten Voraussetzungen nachträglich fiktiv in die Altersversorgung der Intelligenz einbezogen werden. Die Bewertung dieser Zeiten erfolgt auch in diesen Fällen unabhängig von der tatsächlichen Beitragszahlung. Die nachträgliche Einbeziehung der Bestandsübersiedler in ein Zusatzversorgungssystem ist jedoch nicht möglich, weil zum Stichtag 30. Juni 1990 kein hierfür erforderliches Beschäftigungsverhältnis bestehen konnte.

Eine weitere Abweichung von der Beitragsbezogenheit der Rentenhöhe ist in § 256a Abs. 3a SGB VI geregelt. Danach richtet sich die Rentenberechnung für bestimmte Versicherte, zum Beispiel Beschäftigte der Reichsbahn oder Schleusenwärter im Westteil Berlins, nach den FRG-Tabellenentgelten. Eine Bewertung nach dem versicherten oder nach dem tatsächlichen Verdienst hätte nach der Gesetzesbegründung zu sozialpolitisch unvertretbaren Ergebnissen geführt.

Für langjährig Beschäftigte der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Post im Beitrittsgebiet wird für die Rentenberechnung die Zahlung von Beiträgen zur FZR nach § 256a Abs. 2 Sätze 2 und 3 SGB VI unterstellt und insoweit ebenfalls vom Grundsatz der einheitlichen Rechtsanwendung und vom Prinzip der Beitragsäquivalenz abgewichen.

Mithin wäre eine Weitergeltung der Anwendung der FRG-Tabellenentgelte auch für nach 1936 geborene Bestandsübersiedler als weitere Abweichung vom Grundsatz der einheitlichen Rechtsanwendung und vom Prinzip der Beitragsäquivalenz vertretbar gewesen.

Das BMAS hat seine Haltung bekräftigt, für eine Änderung der gesetzlichen Regelungen im Sinne der Petition keinen Handlungsbedarf zu sehen. Elementare Zielsetzung des RÜG sei die einheitliche Geltung des Rentenrechts nach der

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Regelungssystematik des SGB VI für alle Rentenansprüche aus im Beitrittsgebiet zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten gewesen. Dabei sollten bei der Rentenberechnung grundsätzlich die versicherten Entgelte zugrunde zu legen sein. In einem vereinigten Deutschland sollte es längerfristig nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung der im Beitrittsgebiet zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten kommen. Wäre ausschließlich auf den Zeitpunkt des gewöhnlichen Aufenthalts in den alten Bundesländern abgestellt worden, hätte das die Anwendung unterschiedlichen Rechts noch über Jahrzehnte hinweg zur Folge gehabt.

Nach Auffassung des Petitionsausschusses sind diese Ziele des RÜG an mehreren Stellen durchbrochen worden, ohne die besonderen Erwerbsbiographien der DDR-Übersiedler zu beachten. Insbesondere ist unklar, aus welchen Gründen für DDR-Übersiedler nur der versicherte Verdienst für die Rentenberechnung herangezogen werden soll, während für andere Versicherte, wie oben bereits erwähnt, der tatsächliche Verdienst maßgeblich ist. Die Weitergeltung der Tabellenentgelte nach dem FRG hätte auch nicht die dem Ziel des RÜG entgegenstehende Anwendung unterschiedlichen Rechts in Ost und West bedeutet, weil hier nach der Systematik des SGB VI lediglich aus nachvollziehbaren Gründen auf eine andere Grundlage für die Ermittlung der Entgeltpunkte zurückzugreifen wäre. Letztlich sollten den Rentenansprüchen der DDR-Übersiedler nicht (mehr) im Beitrittsgebiet zurückgelegte Zeiten, sondern in die alten Bundesländern eingegliederte Erwerbsbiographien zugrunde liegen.

Auch die Kürzung der FRG-Rentenansprüche für Aussiedler aus den osteuropäischen Herkunftsländern lässt keine andere Bewertung zu. Danach wurden die aus der Anwendung des FRG folgenden Rentenleistungen nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs zunächst auf 70 und später auf 60 Prozent begrenzt. Hiervon ausgenommen sind aber Berechtigte nach dem FRG, die nach Maßgabe des Abkommens vom 8. Dezember 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über Soziale Sicherheit Ansprüche und

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Anwartschaften auf der Grundlage des Abkommens vom 9. Oktober 1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über Renten- und Unfallversicherung haben. Insoweit genießen deutschstämmige Aussiedler aus Polen Vertrauensschutz und erhalten weiterhin ihre bei der Einreise zugesagte Eingliederung in das frühere westdeutsche Rentensystem.

Für die durch das Fremdrentenrecht in die westdeutsche Rentenversicherung eingegliederten DDR-Übersiedler und Flüchtlinge sollte nach Auffassung des Petitionsausschusses nichts anderes gelten. Auch sie sollten in den Bestand der Eingliederung vertrauen können. Die von den Rentenversicherungsträgern vor 1990 erteilten Feststellungsbescheide nach dem FRG enthielten zwar den Hinweis, dass über die Anrechnung und Bewertung der im Versicherungsverlauf enthaltenen Daten erst bei Feststellung einer Leistung entschieden werde. Jedoch bestand für die Petenten kein Anlass, Zweifel an der Weitergeltung der abgeschlossenen Eingliederung zu haben.

Seit dem 1. Januar 1987 wurden zudem die länger als sechs Kalenderjahre zurück liegenden im Versicherungsverlauf enthaltenen Zeiten nach § 104 Abs. 3 des Angestelltenversicherungsgesetzes (AVG) / 1325 Abs. 3 der Reichsversicherungsordnung (RVO) verbindlich festgestellt. Auch aufgrund dieser Bescheide sollten die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung davon ausgehen können, dass die verbindlich festgestellten Zeiträume und die Höhe der Entgelte später für die Rentenberechnung berücksichtigt werden.

Die Anwendung des FRG geht auch deutlich aus den damaligen Publikationen, z. B. der Broschüre „Der DDR-Übersiedler und seine Rente“, herausgegeben von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte im Juli 1988; dem Sondermerkblatt Rentenreformgesetz 1992 – Fremdrentengesetz –, herausgegeben von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und den Landesversicherungsanstalten im Januar 1990, hervor.

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Die Betroffenen wurden zum Teil erst Jahre später bei der Beantragung der Altersrente durch die Rentenversicherungsträger über die neue Bewertung ihrer Beitragszeiten im Beitrittsgebiet und der daraus folgenden Minderung ihrer Rente informiert.

Bei den Feststellungsbescheiden nach dem FRG handelt es sich um Verwaltungsakte mit Dauerwirkung, deren Aufhebung in der Regel nur unter den Voraussetzungen des § 48 SGB X und nach Anhörung der Beteiligten gemäß § 24 SGB X möglich ist. Art. 38 RÜG sieht jedoch ausdrücklich vor, dass Feststellungsbescheide nach dem FRG ohne Anhörung und ohne Einhaltung bestimmter Fristen im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufzuheben sind. Das von den Rentenversicherungsträgern praktizierte und den Sozialgerichten bestätigte Verfahren entspricht somit den gesetzlichen Grundlagen. Die Betroffenen blieben so indes jahrelang im Unklaren über die Höhe der zu erwartenden Rente. Die Petenten konnten sich deshalb nicht auf die durch die gänzlich andere Bewertung ihrer Beitragszeiten verursachte Rentenminderung einstellen, wie es dem Gedanken des Vertrauensschutzes entsprechen würde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass entgegen der Auffassung der Petenten die Anwendung der gesetzlichen Regelungen, die auch vor der Gerichtsbarkeit Bestand haben, nicht zu beanstanden ist. Es bleibt aber offen, ob die durch das RÜG erfolgte Ablösung des FRG für Übersiedler im Sinne eines für seine Versicherten verlässlichen Rentenversicherungssystems zielführend war. Auch wird 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 RÜG geht nicht hervor, ob die sich durch die Ablösung des FRG für Übersiedler ergebenden Folgen absehbar und gewollt waren. Weil sich die Anwendung der FRG-Tabellenentgelte auch ungünstig auswirken kann, müsste eine gesetzliche Neuregelung – vergleichbar der Regelung des § 309 SGB VI – eine Neufeststellung der Renten auf Antrag vorsehen.

noch Pet 3-16-11-8222-015348

Nach den vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Petitionsausschuss deshalb, die Petition der Bundesregierung, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Erwägung zu überweisen und den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.