

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W.
Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE
LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth
(Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Stellungnahme
zur Anhörung
des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
zum Antrag „Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern“

BT-Drucksache 19/7854

am 12.April 2021 in Berlin

Von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

I. EINFÜHRUNG

Der Antrag stellt fest, dass die Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland, jüdische Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu ermöglichen, angesichts der Schoa auf der historischen Verantwortung Deutschlands beruhe und dem Wunsch, jüdisches Leben in Deutschland zu fördern – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Antisemitismus in der Endphase der Sowjetunion. Jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer hätten so die Möglichkeit erhalten, sich in Deutschland ein Leben aufzubauen und führen zu können. Die Tatsache, dass es eine nennenswerte jüdische Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gegeben habe, sei ein großes Glück und eine große Bereicherung für Deutschland.

Die Zuwanderinnen und Zuwanderer seien häufig in einer schwierigen Lage hinsichtlich ihrer materiellen Situation im Alter.

Der Sachverständige sieht seine Aufgabe darin, vor dem Hintergrund dieser Feststellungen nach rechtlich gangbaren Wegen für eine Verbesserung der materiellen Situation dieser Personen im Alter zu suchen.

II. SACHVERHALT

Es geht darum, dass zwischen 1991 und 2006 etwa 216.000 sog. „jüdische Kontingentflüchtlinge“ aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen worden sind. Sie waren bei ihrer Einwanderung zwischen 40 und 79 Jahre alt und sind deshalb derzeit entweder bereits im Ruhestand oder mindestens in einer Situation, wo der Ruhestand nahe ist.

Ihre Einwanderung beruhte auf einem Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11. Juli 1991 und einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991. In diesen Beschlüssen wurde allerdings noch keine aufenthaltsrechtliche Regelung getroffen. Als Rechtsgrundlage diente vielmehr das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980¹. Dies räumte Ausländern im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951² ein. Dieses Gesetz war erkennbar auf Flüchtlinge zugeschnitten und war zur Aufnahme der sog. Boat People aus Vietnam erlassen worden³. Die Voraussetzungen als Flüchtlinge im Sinne dieses Gesetzes erfüllten die jüdischen Zuwanderer nicht, denn sie sind weder als eine verfolgte noch als eine durch ein Flüchtlingsschicksal gekennzeichnete Gruppe aufgenommen worden⁴; das Gesetz wurde jedoch auf sie entsprechend angewendet⁵. Es ist deshalb korrekter, von jüdischen Zuwanderern zu sprechen.

Die Rechtsgrundlage findet sich nun seit 2005 nach Aufhebung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge in § 23 Abs. 2 AufenthG. Danach kann das Bundesministerium des Innern zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine

¹ BGBl. I S. 1057

² BGBl. 1953 II S. 559

³ S. dazu auch *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, Zur Aufnahme der sog. Kontingentflüchtlinge, WD 3 – 3000 – 388/18, S. 3

⁴ BVerwG v. 4.10.2012 – 1 C 12.11

⁵ Röcker, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, § 23 AufenthG Anm. 23.2.0.1

Aufnahmezusage erteilt. Dies ist umgesetzt in der Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der Baltischen Staaten vom 24. Mai 2007 in der Fassung vom 22. April 2020. Als Aufnahmevoraussetzungen nennt diese Anordnung u.a., dass die jüdischen Zuwanderer

- nach staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil oder von mindestens einem jüdischen Großelternteil abstammen
- sich nicht zu einer anderen als der jüdischen Religionsgemeinschaft bekennen und
- für sie der Nachweis erbracht wird, dass die Möglichkeit zu einer Aufnahme in einer jüdischen Gemeinschaft im Bundesgebiet besteht. Dieser Nachweis erfolgt danach durch gutachterliche Stellungnahme der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden e.V. Die Union progressiver Juden e.V. wird dann in dieses Verfahren eingebunden und kann im Rahmen dieses Verfahrens eine Stellungnahme abgeben.

Es ist davon auszugehen, dass ältere Zuwanderer eine nicht unbeträchtliche Zeit in der ehemaligen Sowjetunion erwerbstätig gewesen sind. Je jünger die Zuwanderer sind, umso geringer dürfte der Anteil der Erwerbstätigkeit in der ehemaligen Sowjetunion am gesamten Erwerbsleben sein. Genaue Zahlen über die Alterszusammensetzung des Personenkreises und über die Erwerbstätigkeit liegen dem Sachverständigen nicht vor.

III. LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Der Sachverständige sieht es als seine Aufgabe an, auf der Basis der politischen Entscheidung, die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge zu verbessern, nach möglichen Lösungen zu suchen und ihre Umsetzbarkeit zu diskutieren.

Ausgangspunkt ist, dass die jüdischen Zuwanderer eine Erwerbstätigkeit in der ehemaligen Sowjetunion ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübt haben. Es mag auch Fälle geben, in denen diese Personen im Rentenalter zugewandert sind, also ihr gesamtes Erwerbsleben in der ehemaligen Sowjetunion zugebracht haben.

1. Rentenansprüche nach deutschem Recht und dem des Herkunftsstaats

Grundsätzlich haben diese Personen damit Rentenansprüche sowohl nach dem Recht der Sowjetunion erworben für die dort verbrachten Zeiten als auch solche in der Bundesrepublik Deutschland für die Zeiten der Erwerbstätigkeit hier. Sie können diese auch grundsätzlich geltend machen, sofern sie die jeweiligen nationalen Voraussetzungen erfüllen. Hier ist etwa auf die Erfüllung von Wartezeiten zu verweisen. Das bedeutet grundsätzlich, dass Leistungen sowohl aus dem einen wie aus dem anderen Staat bezogen werden können.

2. Bedeutung von Sozialversicherungsabkommen

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass eine Zusammenrechnung von Versicherungszeiten nur stattfindet, wenn ein Sozialversicherungsabkommen besteht, was es im Verhältnis zur Sowjetunion nicht gibt. Zusammenrechnung bedeutet, dass für die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen – z.B. Wartezeit – auch die Zeiten im anderen Vertragsstaat angerechnet werden. Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass Sozialversicherungsabkommen grundsätzlich nur diese Zusammenrechnung sicherstellen und die Zahlung von Leistungen in den jeweils anderen Staat.

Die Leistungshöhe für die in dem einen und dem anderen Vertragsstaat erworbene Rente richtet sich dann aber nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften. Das bedeutet konkret, dass die Leistung aus Erwerbstätigkeit in der früheren Sowjetunion angesichts der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse hier und dort trotz möglicherweise langjähriger Tätigkeit in der Sowjetunion im Verhältnis zum deutschen Rententeil außerordentlich gering ausfällt. Derzeit scheinen Betroffene regelmäßig in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu reisen, um sich dort vor Ort die Rentenzahlungen gewähren zu lassen.

Das Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über Soziale Sicherheit vom 7. November 2018 folgt dem üblichen Muster von Sozialversicherungsabkommen und den Grundprinzipien auch des europäischen Sozialrechts. Das bedeutet, dass insbesondere für die Erfüllung der Wartezeit die in den beiden Staaten zurückgelegten bzw. nach nationalem Recht rentenrechtlich relevanten Zeiten zusammengerechnet werden. Die Rentenhöhe bestimmt sich dann jeweils pro-rata-temporis nach den Vorschriften der beteiligten Staaten. Das bedeutet, dass die Ukraine ihre Zeiten nach ukrainischem Recht berechnet und Deutschland seine Zeiten nach deutschem Recht. Das

Gefälle der Leistungshöhe bleibt also bestehen. Es ist aber sichergestellt, dass der ukrainische Teil auch in Deutschland ausgezahlt wird. Dies mag – wenn die Betroffenen dauerhaft in Deutschland leben – unbefriedigend sein, ist aber für Sozialversicherungsabkommen und auch das europäische Sozialrecht ständige Praxis und greift deshalb auch etwa bei unterschiedlichen Leistungshöhen zwischen den Staaten der Europäischen Union.

Es ist derzeit nicht abzusehen bis eher unwahrscheinlich, dass auch mit der Russischen Föderation sowie anderen Nachfolgestaaten in absehbarer Zeit entsprechende Sozialversicherungsabkommen geschlossen werden.

All die genannten Regelungssysteme folgen nicht dem sog. Eingliederungsprinzip, wonach jemand so behandelt wird, als habe er das gesamte Erwerbsleben in einem Staat – hier Deutschland – verbracht, was dann zu einer den deutschen Verhältnissen entsprechenden Rentenhöhe führen würde.

3. Das Fremdrentenrecht

Dieses Eingliederungsprinzip findet sich noch heute im Fremdrentenrecht. Das Fremdrentenrecht ist eine Folge des Zweiten Weltkriegs und der Vertreibung von Deutschen insbesondere aus Gebieten, die nunmehr zu Polen sowie zu Russland gehören oder die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie Rumäniens und anderer Staaten Mittel- und Osteuropas gelebt haben⁶. Insgesamt ging es um die soziale Bewältigung von Umsiedlungen als Folge des Zweiten Weltkriegs. Des Weiteren ging es um Personen, die als deutsche Volkzugehörige in die Bundesrepublik Deutschland übersiedelten. Sie haben vorher den Sicherungssystemen der Staaten angehört, aus denen sie zugewandert sind. Die Sicherungssysteme dieser Staaten hatten – und haben – zumeist ein deutlich niedrigeres Sicherungsniveau. Bei einer Übersiedlung in die Bundesrepublik Deutschland war in der Vergangenheit damit zu rechnen, dass der Staat, den diese Personen verlassen haben, eine Rente bei Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht zahlen würde und – sollte er es gleichwohl tun – diese Leistung so bemessen wäre, dass sie die Lebenshaltungskosten in der Bundesrepublik Deutschland nicht decken könnte.

⁶ Siehe hierzu auch *Steinmeyer*, Rechtswissenschaftliches Gutachten zu § 31 Fremdrentengesetz (FRG) – erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin 2018

Dieses Regelungssystem war nach § 1 Fremdentengesetz zunächst nur für Vertriebene vorgesehen, d.h. für solche Personen, die ihren Wohnsitz in den ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in den Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Gebietsstande vom 31. Dezember 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des zweiten Weltkrieges infolge Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht, verloren haben. Voraussetzung ist die deutsche Staatsangehörigkeit oder deutsche Volkszugehörigkeit.

Vertriebener ist danach auch,

wer als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger

1. nach dem 30. Januar 1933 die in Absatz 1 genannten Gebiete verlassen und seinen Wohnsitz außerhalb des Deutschen Reiches genommen hat, weil aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen gegen ihn verübt worden sind oder ihm drohten,

2. auf Grund der während des zweiten Weltkrieges geschlossenen zwischenstaatlichen Verträge aus außerdeutschen Gebieten oder während des gleichen Zeitraumes auf Grund von Maßnahmen deutscher Dienststellen aus den von der deutschen Wehrmacht besetzten Gebieten umgesiedelt worden ist (Umsiedler),

3. nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen vor dem 1. Juli 1990 oder danach im Wege des Aufnahmeverfahrens vor dem 1. Januar 1993 die ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die ehemalige Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China verlassen hat oder verlässt, es sei denn, dass er, ohne aus diesen Gebieten vertrieben und bis zum 31. März 1952 dorthin zurückgekehrt zu sein, nach dem 8. Mai 1945 einen Wohnsitz in diesen Gebieten begründet hat (Aussiedler),

4. ohne einen Wohnsitz gehabt zu haben, sein Gewerbe oder seinen Beruf ständig in den in Absatz 1 genannten Gebieten ausgeübt hat und diese Tätigkeit infolge Vertreibung aufgeben musste,

5. seinen Wohnsitz in den in Absatz 1 genannten Gebieten gemäß § 10 des Bürgerlichen Gesetzbuchs durch Eheschließung verloren, aber seinen ständigen Aufenthalt dort beibehalten hatte und diesen infolge Vertreibung aufgeben musste,

6. in den in Absatz 1 genannten Gebieten als Kind einer unter Nummer 5 fallenden Ehefrau gemäß § 11 des Bürgerlichen Gesetzbuchs keinen Wohnsitz, aber einen ständigen Aufenthalt hatte und diesen infolge Vertreibung aufgeben musste.

Daneben benennt § 1 FRG den Personenkreis der sog. Spätaussiedler. Nach § 4 BVFG ist in der Regel Spätaussiedler

ein deutscher Volkszugehöriger, der die Republiken der ehemaligen Sowjetunion nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten im Geltungsbereich des Gesetzes seinen ständigen Aufenthalt genommen hat, wenn er zuvor

1. seit dem 8. Mai 1945 oder

2. nach seiner Vertreibung oder der Vertreibung eines Elternteils seit dem 31. März 1952 oder

3. seit seiner Geburt, wenn er vor dem 1. Januar 1993 geboren ist und von einer Person abstammt, die die Stichtagsvoraussetzung des 8. Mai 1945 nach Nummer 1 oder des 31. März 1952 nach Nummer 2 erfüllt, es sei denn, dass Eltern oder Voreltern ihren Wohnsitz erst nach dem 31. März 1952 in die Aussiedlungsgebiete verlegt haben, seinen Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten hatte.

(2) Spätaussiedler ist auch ein deutscher Volkszugehöriger aus den Aussiedlungsgebieten des § 1 Abs. 2 Nr. 3 außer den Republiken der ehemaligen Sowjetunion, der die übrigen Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt und glaubhaft macht, dass er am 31. Dezember 1992 oder danach Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen auf Grund deutscher Volkszugehörigkeit unterlag.

(3) Der Spätaussiedler ist Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes. Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nach § 27

Abs. 1 Satz 2 in den Aufnahmebescheid einbezogen worden sind, erwerben, sofern die Einbeziehung nicht unwirksam geworden ist, diese Rechtsstellung mit ihrer Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes.

Hierbei wird deutlich, dass es dem Fremdrentenrecht in erster Linie um Vertreibungsfälle geht und später auch die sog. Spätaussiedler hinzugekommen sind. Gemeinsamkeit ist in allen Fällen die deutsche Staatsbürgerschaft oder deutsche Volkszugehörigkeit. Die Leistungen aus den anrechenbaren ausländischen Zeiten ist nach § 22 b Abs. 1 FRG auf 25 Entgeltpunkte begrenzt, was das Bundesverfassungsgericht 2010 als verfassungsmäßig angesehen hat⁷. Das Fremdrentengesetz geht hier dem deutsch-ukrainischen Sozialversicherungsabkommen vor.

Hier stellt sich dann grundsätzlich die Frage, ob dieses System auf die jüdischen Zuwanderer ebenfalls angewendet werden kann. Es wird darauf hingewiesen, dass das Fremdrentengesetz zur Aufgabe hat, die Vertreibung anlässlich des Zweiten Weltkriegs zu bewältigen, was grundsätzlich immer noch zutrifft. Dies ist im späteren Verlauf um die Spätaussiedler erweitert worden, was man durchaus bereits als Ausnahme vom Grundsatz annehmen darf. Das würde einer weiteren „Öffnung“ des Fremdrentenrechts entgegenstehen. Es würde auch dem Grundsatz moderner Sozialversicherungsabkommen widersprechen, die – wie geschildert – mit dem Zusammenrechnungsprinzip und pro-rata-temporis-Leistungen arbeiten. Einen allgemeinen Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zu Lasten hochpreisiger Länder kann es im Rentenrecht nicht dauerhaft geben.

Erwägt man also, eine zusätzliche Gruppe in die Ausnahmeregelung des Fremdrentenrechts aufzunehmen, so muss dies sachlich gerechtfertigt sein, vor dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG Bestand haben und der Personenkreis klar eingrenzbar sein.

Der Unterschied zu den sog. Spätaussiedlern besteht darin, dass hier weder auf die deutsche Staatsangehörigkeit noch auf die deutsche Volkszugehörigkeit abgestellt werden kann, was im gegebenen Rahmen natürlich verständlich ist. Andererseits wird hier – nimmt man die Anordnung des Bundesministeriums des Innern in der Fassung vom 22. April 2020 - nicht nur auf die jüdische Nationalität bzw. Abstammung abgestellt, sondern auch und zusätzlich auf die jüdische Religionszugehörigkeit und den Nachweis der Möglichkeit zu einer Aufnahme in

⁷ BVerfG vom 21.07.2010 - 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11/06, 1 BvL 12/06, 1 BvL 13/06

einer jüdischen Gemeinde im Bundesgebiet. Bei allem von einem Deutschen zu leistenden Respekt vor dem Schicksal der Juden muss aber die Frage gestellt werden dürfen, ob eine solche religionsbezogene Eingrenzung vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand hat. Dies mag aufenthaltsrechtlich noch weniger problematisch sein, stellt sich aber in stärkerem Maße, wenn es um die Gewährung nicht unbeträchtlicher Sozialleistungen geht, die dann etwa demjenigen entgehen würden, der mit jüdischer Nationalität und Abstammung sich zu einer anderen als der jüdischen Religionszugehörigkeit bekennt oder sich keiner Religion zugehörig fühlt. Angesichts der deutschen Vergangenheit und Verantwortlichkeit ist es ein lobenswertes Unterfangen gewesen, jüdischen Zuwandererinnen und Zuwanderern die Möglichkeit zu geben, sich in Deutschland ein Leben aufzubauen und zu führen; aus dem gleichen Grund ist es auch zu begrüßen, dass die jüdischen Gemeinden so wieder mehr Zulauf gefunden haben. Ob aber die Fokussierung auf die jüdischen Gemeinden als ausreichender Grund für eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG ist, erscheint fraglich.

Es ist eine politische Entscheidung, ob man den Ausnahmetatbestand weiter verlängert, was jenseits des ursprünglichen Zwecks des Fremdrentengesetzes wäre. Sollte man sich dahin entscheiden, müsste der Personenkreis genau eingegrenzt werden und das verfassungsrechtliche Risiko berücksichtigt werden. Beim Personenkreis muss es auch darum gehen, eine laufende Erweiterung der erfassten Personen zu vermeiden, es sei denn, es ist der politische Wille, auch in Zukunft in dieser Weise jüdische Einwanderung zu fördern. Es sollte dann etwa mit einer Berechtigung nur vor einem bestimmten Geburtsdatum gearbeitet werden. Man mag auch mit einer Zuwanderung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt arbeiten. Einen allgemeinen Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zu Lasten hochpreisiger Länder kann es im Rentenrecht nicht dauerhaft geben.

Zu bedenken ist schließlich auch, dass eine Einbeziehung in das Fremdrentenrecht zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung der gesetzlichen Rentenversicherung führen würde. Dies kann hier nicht verlässlich abgeschätzt werden, da es an einer geeigneten Datengrundlage fehlt und zudem mögliche Lösungswege und Konkretisierungen durchkalkuliert werden müssten.

4. Härtefallfonds

Weiterhin wird die Einrichtung eines Härtefallfonds in Betracht gezogen. Eine dahingehende Erwähnung findet sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zu Beginn der

laufenden Legislaturperiode. Dort heißt es: *„Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“*

Es liegt in der Natur von Härtefällen, dass es sich hier grundsätzlich eher um Einzelfallbetrachtungen handelt. Ein Härtefall kann nicht angenommen werden, wenn es um eine größere Gruppe als solche geht, der ein Ausgleich verschafft werden soll. Dies lässt sich nicht mehr unter den Begriff des Härtefalls fassen. Der Härtefallfonds wäre nur ein Finanzierungsinstrument für – einzelne – Härtefälle. Als Härtefall kämen damit vorliegend nur solche in Betracht, die sich bei der Gruppe der jüdischen Zuwanderer als besonders schwerwiegend erweisen. Daran ließe sich denken für solche Personen, die erst im Ruhestand oder kurz zuvor nach Deutschland kommen. Die jüdischen Zuwanderer insgesamt unter die Härtefälle zu fassen, wäre eine Umetikettierung.

Es wäre allerdings denkbar, einen allgemeinen Fonds für den betroffenen Personenkreis vorzusehen, was eine Lösung außerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung wäre. Dies stößt aber auf die Schwierigkeit, dass die Situation der Zuwanderer je nach Alter unterschiedlich ist und eine passgenaue Abstimmung mit dem Rentenrecht erforderlich wäre, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Je jünger jemand ist, umso geringer dürften seine in der ehemaligen Sowjetunion oder ihren Nachfolgestaaten erworbenen Rententeile sein. Es wäre wohl allenfalls denkbar, im Rentenfall eine Zusatzleistung vorzusehen, wenn die erzielte Rente aus dem deutschen und dem ausländischen Teil das Grundsicherungsniveau nicht erreicht oder nur unwesentlich überschreitet. Allerdings taucht hier dann wieder die Gleichbehandlungsproblematik auf, wenn andere geltend machen, auch über das Grundsicherungsniveau gehoben zu werden. Eine Regelung für bestimmte Personengruppen schafft keinen Rechtsfrieden, sondern vergrößert nur die Unzufriedenheit bei den Nichtbegünstigten⁸. Dies zeigt sich bei möglichen Korrekturen über eine solche Härtefallregelung im Bereich der Rentenüberleitung. Hier sind eigentlich alle Grenzfragen

⁸ So *Mislin*, Das letzte deutsch-deutsche Rentenkapitel: der Härtefallfonds, Wirtschaftsdienst 2020, 964 ff.

gerichtlich geklärt, so dass es schwierig ist, Härtefälle zu definieren, ohne eine neue Diskussion über sich daraus ergebende neue Ungerechtigkeiten anzufachen⁹.

Für Härtefälle in der Rentenüberleitung ist seit 2018 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die aber bisher noch keine Ergebnisse vorgelegt hat. Es ist für den Bereich der Rentenüberleitung festzustellen, dass sich im Juli 2020 in einer gemeinsamen Runde auf Staatssekretärebene dem Grunde nach ein Härtefallfonds befürwortet wurde. Es bestand danach Einvernehmen, „dass dadurch eine Abmilderung von finanziellen Härten und – soweit möglich – eine finanzielle Anerkennung entstandener Enttäuschungen und individuell wahrgenommener Ungerechtigkeiten bei den Betroffenen erreicht werden“ sollte¹⁰.

Hieraus werden die Schwierigkeiten einer solchen Lösung deutlich. Ein Härtefallfonds eignet sich nicht für eine generelle Lösung des Problems, sondern eben nur für den Ausgleich von Härten. Diese müssten genau festgestellt werden und es müsste sichergestellt sein, dass nicht neue Ungerechtigkeiten im Verhältnis zu anderen Personengruppen aufgebaut werden. Um diese Härtefälle konkretisieren und bewerten zu können, ist die dem Sachverständigen vorliegende Informationsgrundlage zu dünn. Es bedürfte auch zu diesem Punkt einer deutlich stärkeren Aufarbeitung der Datengrundlage, sofern dies möglich ist.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Insgesamt erweisen sich alle diskutierten und in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten als problematisch.

Die Lösung unter Einbezug von Sozialversicherungsabkommen ist hinsichtlich der Ukraine umgesetzt, ansonsten aber stehen Sozialversicherungsabkommen – insbesondere mit der Russischen Föderation – nicht in Aussicht. Durch ein Sozialversicherungsabkommen werden – der üblichen Praxis gemäß – Rententeile aus den beteiligten Staaten in Deutschland ausgezahlt, wobei dies jeder nach seiner Berechnungen und in Anwendung seiner nationalen Rentenhöhen tut, die bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion bescheiden sein mögen.

Eine Einbeziehung in das Fremdretenrecht ist denkbar, stellt aber verfassungsrechtliche Probleme und bedürfte angesichts der damit verbundenen Kosten einer genauen

⁹ Siehe zum deutsch-deutschen Rententhema auch *Steinmeyer*, Rechtsgutachten zu einer möglichen Neuregelung der rentenrechtlichen Situation von DDR-Übersiedler/-innen, erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2013

¹⁰ BT-Drucks. 19/23275, S. 2 f.

Konkretisierung des berechtigten Personenkreises. Es wird so auch aus einem System der Bewältigung der unmittelbaren Folgen des Zweiten Weltkriegs (Vertreibung) ein System des Ausgleichs für bestimmte Personengruppen, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. An dieser Stelle soll die historische Verantwortung des deutschen Volkes gegenüber den Juden nicht in Abrede gestellt werden; es ist aber eine politische Entscheidung, ob man diesen Weg gehen will und es sei erlaubt, auf die systematischen Bedenken hinzuweisen.

Der Weg über einen Härtefallfonds kann nur für besondere Fälle und nicht die gesamte Personengruppe gegangen werden.

Bei allem ist festzustellen, dass die Informationsgrundlage sehr begrenzt ist, um konkretere Vorschläge zu machen.

Das Ergebnis mag unbefriedigend sein, zeigt aber, wie schwierig es ist, solche hochlöblichen Gesten der Aufnahme jüdischer Zuwanderer rentenrechtlich zu flankieren.