

Information für den Ausschuss

Prof. Dr. jur. Wolfgang Meyer, VRiBSG aD, Bochum*

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto – BT-Drucksache 18/9029

Vorbemerkung

Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto (BT-Drucksache 18/9029) schlägt die Einfügung der folgenden Formulierung in die Vorschrift von § 2 ZRBG vor:

„Die allgemeine Wartezeit gilt für Personen mit Beitragszeiten nach diesem Gesetz als erfüllt, soweit sie nicht bereits durch andere Beitragszeiten oder durch Ersatzzeiten erfüllt ist.“

Dabei ergeben sich zwei Fragestellungen. Erstens wurde darauf verwiesen, dass die Ergänzung ggf. zu einer (u.U. sogar verfassungswidrigen) Ungleichbehandlung zwischen den Ghettoarbeitern mit Ghetto-Beitragszeiten nach dem ZRBG führen könnte (vgl. Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Annette Kramme vom 20. Juli 2016, BT-Drucksache 18/9248, S. 15 sowie die parlamentarische Debatte dazu vom 7. Juli 2016, Stenografischer Bericht der 183. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 18/183, S. 18159 ff.), da eine nicht unerhebliche Zahl von ihnen die Wartezeitlücken bereits mit (nachgezahlten) freiwilligen Beiträgen gefüllt habe. Hier steht die Befürchtung im Raum, dass diese Beiträge gewissermaßen nachträglich wertlos und die „Nachzahler“ benachteiligt würden.

Zweitens ist zu prüfen, ob die Richtlinie der Bundesregierung über eine Anerkennungsleistung an Verfolgte für Arbeit in einem Ghetto, die keine Zwangsarbeit war (Anerkennungsrichtlinie i.d.F. vom 20.12.2011, BAnz. S. 2624), der vorgeschlagenen Zahlbarmachung der Ghetto-Beitragszeiten aus dem ZRBG für Personen, die außer diesen keine anderen auf die Wartezeit anrechenbaren Beitrags- oder Ersatzzeiten erworben haben, entgegenstehe oder sie überflüssig mache.

I.) Frage betreffend eine mögliche Ungleichbehandlung zwischen Ghettoarbeitern

1.) Die Zahlbarmachung von Ghetto-Beitragszeiten aus dem ZRBG an daraus Versicherte der (deutschen) Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) setzt bei den hier allein in Betracht kommenden Regelaltersrenten nach § 235 I, II 1 SGB VI außer dem Erreichen der Regelaltersgrenze grundsätzlich die Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voraus.

Diese beträgt prinzipiell fünf Jahre (= 60 Monate; § 50 I Nr. 1 SGB VI). Die 60 Kalendermonate müssen vollständig belegt sein mit

- * Beitragszeiten (§ 51 I i.V.m. § 54 I Nr. 1 und § 55 12, II Nr. 1 SGB VI) und/oder
- * Ersatzzeiten (§§ 250, 251 SGB VI).

2.) Diese Beitragszeiten müssen in der deutschen GRV auf die Wartezeit anrechenbar sein.

Das ist hauptsächlich der Fall, wenn sie originär nach deutschem Rentenversicherungsrecht erworben oder aufgrund des Gesetzes zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der (deutschen) Sozialversicherung (WGSVG) wegen eines NS-Verfolgungsschadens in der deutschen GRV oder aufgrund des Fremdrentengesetzes (FRG) wegen eines Vertreibungsschadens auch in einer ausländischen Rentenversicherung als Entschädigung den Beitragszeiten gleichgestellt wurden, die in der GRV erworben wurden.

Soweit solche Beitragszeiten (ggf. zuzüglich Ersatzzeiten) nicht 60 Kalendermonate erfüllen, kann die allgemeine Wartezeit (rechtlich ausnahmsweise) u.U. auch dadurch erfüllt werden, dass ausländische Versicherungszeiten (nur für die Erfüllung der Wartezeit und damit) für die Entstehung des Rechts auf Rente mit den inländisch vorhandenen Beitragszei-

*E-Mail vom 14.12.2016

ten zusammengerechnet werden. Das Gebot zu solcher Zusammenrechnung kann sich u.U. aus dem EU-Recht oder aufgrund von Sozialversicherungsabkommen <z.B. DISVA, DASVA etc.> ergeben.

3.) Etwas anderes gilt nur in den in § 53 SGB VI abschließend aufgezählten Fällen einer vorzeitigen Wartezeiterfüllung.

Dabei liegen weniger als 60 Beitragsmonate (und normalerweise keine Ersatzzeiten) vor. Dennoch werden die Beitragszeiten für diese Versicherten „zahlbar gemacht“. Allerdings wurde die dafür früher vorgesehene Anrechnung von mindestens fünf Versicherungsjahren (§ 1258 Abs. 5 RVO, § 35 Abs. 5 AVG, § 62 RKG) mit dem RRG 1992 abgeschafft.

Die Erfüllungsfiktion des § 53 SGB VI führt also nicht mehr dazu, dass die Lücken in der Wartezeit durch Beitragszeiten (oder andere rentenrechtliche Zeiten) aufgefüllt werden. Grundsätzlich gibt es also nur Renten aus den (wenigen) Beitragszeiten. Das gilt seit 1992 gerade auch für alle Altersrentner.

Nur im Rahmen einer (selbst beitragsfreien) Zurechnungszeit (§§ 54 IV, 59 SGB VI) kann es zu einer zusätzlichen begrenzten Wertsteigerung einer Rente nach Maßgabe der während dieser wenigen Beitragszeiten erzielten Entgeltpunkte (§§ 70 bis 74 SGB VI) kommen; dies gilt aber nur bei Erwerbsminderungsrenten und bei Renten wegen Todes (§ 59 I SGB VI), also gerade nicht bei Altersrenten.

Die hier fraglichen Ghetto-Beschäftigten, die in der GRV („nur“) Ghetto-Beitragszeiten nach dem ZRBG haben, fallen nicht unter § 53 SGB VI.

4.) Kein Ghetto-Beschäftigter kann allein mit seinen höchstens 48 Monaten (= vier Jahre) an ZRBG-Beitragszeiten eine Altersrente beanspruchen. Aufgrund allein dieser Beitragszeiten ist nach bisherigem Stand für die Ghettobeschäftigung nie etwas zu zahlen, sind die ZRBG-Zeiten nicht „zahlbar gemacht“ worden.

Die Ghettos haben bekanntlich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, längstens von September 1939 bis September 1943 bestanden. Dann wurden sie von der SS übernommen und als oder in einem Konzentrationslager weitergeführt.

5.) Ferner können bei weitem nicht alle ausländischen Ghetto-Beschäftigten die Lücken in der allgemeinen Wartezeit durch auf die Wartezeit anrechenbare ausländische Versicherungszeiten schließen.

Dies ist nur möglich, wenn sie als vertriebene Angehörige des deutschen Sprach- und Kulturkreises (dSK) unter das Fremdentengesetz, als Unionsbürger unter EU-Recht oder als Drittstaatsangehörige unter ein Sozialversicherungsabkommen fallen, in dem die Zusammenrechnung ausländischer Versicherungszeiten mit ZRBG-Zeiten (u.U. nur) für die Entstehung eines Rechts auf Altersrente, also bei der Wartezeit, vorgeschrieben ist.

Viele Ghettobeschäftigte sind aber keine Vertriebenen, keine Unionsbürger mit anrechenbaren Versicherungszeiten aus anderen EU-Mitgliedsstaaten und auch keine Staatsbürger eines Landes, mit dem Deutschland ein Sozialversicherungsabkommen geschlossen hat.

6.) Solche ausländischen Ghetto-Beschäftigte mit nicht erfüllter Wartezeit können die Lücken häufig auch nicht dadurch schließen, dass sie freiwillige Beiträge wirksam nachzahlen.

Die Befugnis zu solch einer in der GRV wirksamen Nachzahlung von freiwilligen Beiträgen kann sich ggf. (unbeschadet §§ 209 I, 197 II, III SGB VI, fast) nur aus dem EU-Recht oder aus Sozialversicherungsabkommen ergeben, soweit diese auf sie anwendbar sind.

Ferner kann nicht davon ausgegangen werden, dass jeder von ihnen in der Lage ist, derartige freiwillige Beiträge zu leisten.

7.) Eine Ergänzung des ZRBG um eine nur subsidiäre Fiktion der Wartezeiterfüllung würde für die Versicherten, die „ausschließlich“ ZRBG-Beitragszeiten haben, (nur) diese ZRBG-Zeiten „zahlbar“ machen, aber keine weiteren Versicherungszeiten in der GRV fingieren.

Bei ihnen würden grundsätzlich auch nur die Entgeltpunkte für die ZRBG-Beitragszeiten die Höhe der Rente bestimmen. Nur wenn zudem bereits andere inländische beitragsfreie Zeiten vorlägen, die nicht auf die Wartezeit anrechenbar wären, oder wenn nach EU- oder Abkommensrecht derartige Zeiten nur bei der Höhe der Rente anzurechnen wären, würde die Rentenhöhe über der allein aus den ZRBG-Beitragszeiten ermittelten liegen.

8.) Die vorgeschlagene Wartezeitfiktion enthält, im Vergleich mit den von der angesprochenen Fiktion Begünstigten, keine nachteilige Ungleichbehandlung der Nachzahler von freiwilligen Beiträgen.

Wer bisher bereits die Lücken, in der allgemeinen Wartezeit, die zwischen den erforderlichen 60 Monaten und den höchstens 48 Monaten an ZRBG-Zeiten klafte, durch wirksame freiwillige Beiträge geschlossen hat, wird zwar durch die subsidiäre Fiktion der Wartezeiterfüllung nicht zusätzlich begünstigt; denn diese ist ausdrücklich subsidiär zu den beiden Arten von Versicherungszeiten, mit denen er die allgemeine Wartezeit erfüllt hat.

Gerade deshalb wird der „Nachzahler“ aber gegenüber den durch die bloße Fiktion Begünstigten gemäß seiner Vorleistung für die GRV besser gestellt. Die „Nachzahler“ erhalten nämlich eine höhere Rente als diejenigen, welche die Wartezeit nur aufgrund der andiskutierten Fiktion (eben: fiktiv) erfüllt haben.

Da die Wartezeitfiktion bei Altersrenten, wie zu § 53 SGB VI bereits gesagt, keine anderen Versicherungszeiten, die anrechenbar sein könnten „schenkt“, wird bei den von ihr Begünstigten nur der Entgeltpunktwert ihrer ZRBG-Zeiten in die Rentenformel (§§ 64, 63 SGB VI) eingesetzt.

Wer hingegen seine Wartezeitlücken mit freiwilligen Beiträgen geschlossen hat, erhält zudem noch eine dem zusätzlichen Entgeltpunktwert aus diesen Beitragszeiten entsprechenden höheren Rentenbetrag.

9.) Nur Gründe, die von der thematisierten Wartezeitfiktion unabhängig sind, nämlich die einer bereits jetzt vorliegenden Doppelbelegung von Monaten mit ZRBG-Zeiten und freiwilligen Beitragszeiten

könnten allenfalls zu i.Ü. leicht lösbaren Problemen führen.

Falls freiwillige Beiträge nicht nur zur Füllung von Wartezeitlücken, sondern auch für die mit ZRBG-Beitragszeiten belegten Zeiten nachgezahlt wurden, kann, vergleichbar den Gedanken der §§ 182 II, 207 III 1 SGB VI, insoweit eine Beitragserstattung vorgesehen werden. Man könnte auch daran denken, eine dem Gedanken des § 182 I SGB VI vergleichbare Regelung zu treffen, dass in solchen „Doppelbelegungsfällen“ die Entgeltpunktwerte aus den freiwilligen Beiträgen zu denen aus denen der ZRBG-Pflichtbeitragszeiten (nur) bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze hinzu gezählt werden.

Falls es bei der Beratung der Antragsteller zu einer Fehlberatung gekommen sein sollte, wäre ohnehin das verschuldensunabhängige Herstellungsrecht einschlägig.

10.) Die aus Gleichbehandlungsgründen angezeigte rückwirkende Ergänzung des ZRBG um die vorgeschlagene fiktive Wartezeiterfüllung könnte einige Nachzahler von freiwilligen Beiträgen zu der Annahme führen, dass diese Beiträge nachträglich ihren Zweck verfehlt hätten, da sie diese nur gezahlt hätten, weil ihnen gesagt worden war, dass ihnen nach dem ZRBG keine andere Möglichkeit offen stand, ihre ZRBG-Beitragszeiten „zahlbar zu machen“.

Dieser Ansatz trägt aber nicht, da diese Personen für ihre zusätzlichen freiwilligen Beiträge einen aus diesen hergeleiteten höheren Rentenbetrag erhalten, also entsprechend ihrer anderen rentenrechtlichen Lage anders, nämlich günstiger dastehen als diejenigen, bei denen nur die ZRBG-Beitragszeiten „zahlbar gemacht“ werden.

Aber natürlich ist der Gesetzgeber nicht gehindert, solchen Personen einen antragsabhängigen Erstattungsanspruch für diese nachgezahlten freiwilligen Beiträge (mit entsprechender Rentenminderung) wegen nachträglichen Entfalls des damaligen spezifischen Zahlungszwecks einzuräumen, auch wenn dies gerade mit der Subsidiarität der ergänzenden Fiktion wenig harmonierte.

11.) Die angedachte subsidiäre Fiktion der Wartezeit würde zudem zwei Regelungen des ZRBG abrunden und vervollständigen, die von Anfang an im Gesetz standen:

§ 1 III ZRBG:

„Ein Anspruch auf eine Rente besteht auch, wenn die zur Leistungspflicht nach zwischen- oder überstaatlichem Recht erforderliche Mindestanzahl an rentenrechtlichen Zeiten für die Berechnung der Rente nicht vorliegt.“

§ 3 II ZRBG:

„Für die Ermittlung des Zugangsfaktors gilt die Wartezeit als mit Vollendung des 65. Lebensjahres erfüllt und die Rente wegen Alters bis zum Rentenbeginn als nicht in Anspruch genommen.“

12. Ergebnis:

Bei der Prüfung ersten Frage gelangt man zu dem Ergebnis, dass die diskutierte subsidiäre Fiktion der Wartezeiterfüllung sich in das Konzept des ZRBG

i.V.m. des SGB VI nahtlos einfügt, vorhandene Beitrags- und Ersatzzeiten unberührt lässt, nur die isolierten ZRBG-Beitragszeiten, mit denen allein niemals die allgemeine Wartezeit erfüllt werden kann, „zahlbar macht“ und die dadurch Begünstigten nicht denjenigen gleichstellt, die freiwillige Beiträge zur Wartezeiterfüllung nachgezahlt haben und deswegen eine höhere Rente erhalten.

II.) Frage betreffend eine Alternativlösung durch die Anerkennungsrichtlinie

Es ist rechtlich nicht wirklich zu verankern, dass die Anerkennungsrichtlinie (AnerkRL) der Bundesregierung der vorgeschlagenen Ergänzung des ZRBG, um eine subsidiäre Wartezeiterfüllungsfiktion für Personen, die außer den ZRBG-Monaten keine anderen auf die Wartezeit anrechenbaren Beitrags- oder Ersatzzeiten haben, entgegensteht oder sie überflüssig macht.

1.) Vorab bedarf keiner näheren Ausführung, dass die AnerkRL zwar als bloße Exekutivnorm ohne parlamentsgesetzliche Ermächtigung wirksam sein kann, jedoch nur, wenn und soweit sie nicht in den Rechtskreis eines anderen Rechtssubjekts eingreift.

Allerdings genügt sie auch dann nicht dem sog. Totalvorbehalt des Gesetzes, den § 31 SGB I i.V.m. § 37 SGB I für alle Sozialleistungsbereiche des SGB, also auch für das SGB VI, sogar auch für rein begünstigende Regelungen zwingend vorschreibt.

Die AnerkRL darf also auch keine Rechte des in ihr angesprochenen Personenkreises der NS-Verfolgten begründen oder begünstigend ändern und keine ihrer Pflichten aufheben oder mindern.

Sie kann daher nur als Verwaltungsrichtlinie für eine ermessensfehlerfreie Vergabe der für ihre Zwecke von der Bundesregierung bereitgestellten Finanzmittel fungieren.

Insbesondere kann sie das ZRBG, ein Parlamentsgesetz, weder abändern noch ersetzen. Der verfassungsrechtliche Vorrang des Gesetzes (Art. 20 III Regulation 2 GG) gebietet vielmehr, sie mit dem ZRBG zu harmonisieren, da sie denselben schon gesetzlich erfassten Personenkreis inhaltlich in derselben sachlichen Hinsicht (Ghettobeschäftigung) anspricht.

Ob die Richtlinie im gesamten Umfang diesen Anforderungen genügt, mag hier offen bleiben. Immerhin sprechen folgende Bestimmungen für eine Vereinbarkeit mit dem ZRBG:

§ 1 II:

„Die Prüfung anderer Entschädigungsansprüche und der Ansprüche nach dem Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto bleibt von dieser Richtlinie unberührt.“

Dies schließt aus, die AnerkRL in einen rechtlichen Gegensatz zum ZRBG zu stellen.

§ 2:

„Die Leistung nach § 1 besteht aus einer Kapitalzahlung in Höhe von 2.000 Euro.“

Eine „einmalige Kapitalzahlung“ der Bundesregierung hat nichts mit einer Altersrente aus dem SGB VI i.V.m. dem ZRBG zu tun.

§ 3:

„Auf die Leistung nach § 1 besteht kein Rechtsanspruch.“

Das Verbot, Rechte zu begründen, ist insoweit beachtet. Der Rechtsanspruch aus dem SGB VI i.V.m. dem ZRBG wird nicht berührt.

Problematisch und kaum mit dem Vorbehalt des Gesetzes vereinbar erscheinen die Formulierungen ab § 4 AnerkRL, die von einer Leistungsberechtigung der von ihr Begünstigten sprechen und dafür weitere Vorschriften normieren.

Hierauf muss nicht weiter eingegangen werden, weil die Verwaltungsvorschrift, falls sie wirksam ist, jedenfalls rechtlich nichts für eine Ablehnung der Zahlbarmachung von Renten aus ZRBG-Beitragszeiten wegen Ghetto-Beschäftigung hergibt. Die Richtlinie erklärt selbst, sie lasse u.a. das ZRBG unberührt. Sie kann also schlechthin gesetzesimmanente Mängel des ZRBG nicht heilen.

2.) Erst recht kann sie die rentengesetzliche Anerkennung der Beschäftigung in einem Ghetto und der als Ghettobeschäftigter durch das Parlament nicht ersetzen.

Der immaterielle Wert einer parlamentsgesetzlichen Anerkennung der als Kinder und Jugendliche Ghettobeschäftigten für ihre damals erbrachte Arbeitsleistung, die für das Funktionieren der deutschen Kriegswirtschaft missbraucht worden war, und der materielle Wert einer kleinen, aber durch Arbeit erworbenen wiederkehrenden Geldleistung (Rente) als Kompensation haben zudem einen anderen, wesentlich höheren rechtsethischen Wert als eine einmalige, nach Art einer Subvention abgewickelte Kapitalzahlung.

Die rentengesetzliche Nichtberücksichtigung der Arbeitsleistung, welche die damaligen Kinder und Jugendlichen unter den Bedingungen eines Ghettos (gleich welcher Größe) für die deutsche Wirtschaft erbracht haben, perpetuiert die Folgen des damaligen NS-Eingriffs bis in ihr Alter.

3.) Renten-Höhe

Die Ungleichbehandlung der Ghettobeschäftigten bei der rentenrechtlichen Kompensation ihrer Ghettobeschäftigung beruht allenfalls nur vordergründig auf Sachgründen der „Rentensystematik“, von welcher die fünf Fraktionen des Deutschen Bundestages bei Schaffung des ZRBG wörtlich übereinstimmend durchaus abweichen wollten. Die unterschiedliche „Vergütung“ der Ghetto-Beschäftigungszeiten hängt in Wirklichkeit von Zufällen ab, die nach dem Ende der Ghettos die Schicksale der Betroffenen unterschiedlich verlaufen ließen. Entscheidend für die Zahlbarmachung von ZRBG-Beitragszeiten wurde typischerweise, in welches Staatsgebiet das Ghettoopfer später verschlagen wurde.

Weshalb es gerechtfertigt sein könnte, nur denjenigen Ghettobeschäftigten eine ohnehin kleine Rente aus ZRBG-Zeiten zu versagen, die später keine weiteren, die Wartezeit erst füllenden Beitrags- oder Ersatzzeiten in der GRV, in der EU oder in Abkommensstaaten erworben haben, bleibt zumindest unklar.

Alle anderen Ghettobeschäftigten im Inland und Ausland erhalten einen kleinen „Gegenwert“ für ihre Arbeit im Ghetto. Bei gleicher Ghettoarbeit erhält der eine einen hierfür nach dem SGB VI berechneten Betrag, weil er z.B. später in einen Abkommensstaat gelangt ist, der andere aber nichts, weil Deutschland mit seinem Staat kein Sozialversicherungsabkommen geschlossen hat.

Die AnerkRL zeigt immerhin, dass die Bundesregierung eine formal gleiche Entschädigung der Ghettoarbeiter für ihre Ghettobeschäftigung anstrebte.

In der „Rentensystematik“ des ZRBG, das i.V.m. dem SGB VI keine numerische Gleichheit der Zahlung anstrebt, sondern eine gleichwertige, d.h. eine der jeweiligen Vorleistung des Versicherten, also dem Entgeltwert seiner Ghettobeschäftigung entsprechend differenzierte Versicherungsleistung gestaltet, würde die „Entschädigungsgleichwertigkeit“ unter den Ghettobeschäftigten erst durch die angedachte subsidiäre Fiktion der Wartezeiterfüllung hergestellt.

Nur dann könnte jedes Ghettoopfer nach dem Entgeltwertwert seiner Ghettobeschäftigung „berentet“ werden.

Natürlich kann die einmalige Kapitalzahlung von 2000 € gerade für die finanziell wesentlich günstiger sein, die nur wenige Ghetto-Monate und keine anderen in Deutschland anrechenbaren Versicherungszeiten haben und nur aufgrund einer subsidiären Wartezeitfiktion überhaupt Rente bekämen.

Aber das eine ist eine bloße einmalige Zahlung, die, entgegen dem Namen der AnerkRL, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Anerkennung der erbrachten Leistung des Opfers erfolgt, das andere (ZRBG) ist wenigstens im Kern ein „Rentnerlohn“, der durch eine Vorleistung erworben ist, die durch ein deutsches Gesetz anerkannt wurde.

4.) Ergebnis:

Falls die AnerkRL mit dem Vorbehalt des Gesetzes und mit dem Vorrang des Gesetzes vereinbar ist, beansprucht sie nicht einmal, das ZRBG irgendwie zu berühren. Das dürfte und könnte sie als untergesetzliche Exekutivnorm ohnehin nicht.

Sie enthält (insoweit naturgemäß) keine Rechte der Ghettoopfer, keine rechtliche Anerkennung ihrer Arbeit und keine Kompensation in der Rentenversicherung, sondern nur eine nach Subventionsregeln ausgestaltete, einmalige und für alle Betroffenen gleiche Kapitalzahlung trotz unterschiedlicher Entgeltwerte und Dauer der jeweiligen Ghettobeschäftigung.

Dadurch wird die vom ZRBG in „rentenversicherungsrechtlicher“ Zielsetzung angestrebte gleichwertige, also nach dem Entgeltwerten und der Dauer der jeweiligen Ghettobeschäftigung differenzierte Kompensation in der Alterssicherung verfehlt.

Die sachwidrige Ungleichbehandlung der Ghettobeschäftigten, je nachdem, in welchen Staat sie später kamen, würde durch die vorgeschlagene subsidiäre Fiktion beseitigt.