

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto – Drucksache 18/1308 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Der Bundesrat hat in seiner 922. Sitzung am 23. Mai 2014 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt den Entwurf des Ersten ZRBG-Änderungsgesetzes. Damit ist sichergestellt, dass alle ehemaligen Ghettobeschäftigten ihre Rente nach dem ZRBG rückwirkend ab dem 1. Juli 1997 erhalten, so wie es der Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt hat und wie es aus Gründen der Gleichbehandlung der Betroffenen geboten ist.
2. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat aber erneut (vergleiche Bundesratsdrucksache 787/10 (Beschluss)) auf die schwierige Situation der in Deutschland lebenden jüdischen Überlebenden des Holocaust aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Diese jüdischen Zuwanderer haben keinen Anspruch auf Rentenleistungen nach dem Fremdrentengesetz. In Folge ihres Alters zum Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland reichen auch die hier erworbenen Rentenanwartschaften in aller Regel nicht zur Finanzierung des Lebensunterhalts aus, so dass Leistungen der sozialen Grundsicherung in Anspruch genommen werden müssen. Dies ist angesichts des Schicksals dieser Menschen nicht angemessen.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, wie eine angemessene finanzielle Versorgung dieses Personenkreises gewährleistet werden kann, zum Beispiel über einen eigenständigen Rentenanspruch oder eine staatliche Leistung, die die Höhe der sozialen Grundsicherung nicht unterschreitet.

Begründung:

Mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 wurde jüdischen Emigrantinnen und Emigranten aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ermöglicht, als sogenannte Kontingentflüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland einzureisen. Unter ihnen befinden sich auch Überlebende des Holocaust, die aufgrund der für sie geltenden Bestimmungen bis heute keinen gesetzlich verankerten Status als Verfolgte des NS-Regimes haben und deren finanzielle Lage äußerst schwierig ist.

Da sie nicht zum begünstigten Personenkreis des Fremdrentengesetzes (FRG) gehören und auch keine Sozialversicherungsabkommen mit den jeweiligen Herkunftsländern bestehen, werden die dort zurückgelegten Beitragszeiten in der deutschen Rentenversicherung nicht anerkannt.

Die aus den Herkunftsländern gezahlten Renten sind in der Regel sehr niedrig. Aufgrund ihres Alters zum Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland reichen die hier erworbenen Rentenanwartschaften meist ebenfalls nicht aus, um den Lebensunterhalt zu finanzieren.

In der Folge sind die Betroffenen auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Diese müssen jedoch

unter Offenlegung der Vermögensverhältnisse regelmäßig neu beantragt werden, eigenes Vermögen oder Nebenverdienste werden auf die Grundsicherung angerechnet.

Die Bundesregierung wird angesichts des Schicksals dieser Menschen gebeten, im Rahmen der Neuregelung der Rentenleistungen für Zeiten einer Beschäftigung in einem Ghetto auch für Überlebende des Holocaust aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion Möglichkeiten für eine angemessene soziale Sicherung zu prüfen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Ziffer 1

Die Bundesregierung nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat den Entwurf des Ersten ZRBG-Änderungsgesetzes begrüßt.

Zu Ziffer 2

Bei dem angesprochenen Personenkreis geht es offenbar um die vor dem 1. Januar 1945 geborenen jüdischen Zuwanderer, die heute mindestens 69 Jahre alt sind. Für sie wurde die nationalsozialistische Verfolgung widerleglich vermutet, und es galten im Vergleich zu den jüngeren jüdischen Zuwanderern erleichterte Aufnahmevoraussetzungen in Deutschland. Bei der Zuwanderung, die ab dem Jahr 1991 begann, waren diese Personen 46 Jahre alt und älter, sodass die in Deutschland gezahlten Rentenversicherungsbeiträge wegen der kurzen in Deutschland zurückgelegten Versicherungsbiografien zu relativ geringen Renten führten. Wie alle in einem vergleichbaren Lebensalter erst später nach Deutschland zugewanderten Personen sind sie deshalb zusätzlich auf weitere Einkünfte, zum Beispiel Renten aus ihren Herkunftsländern, angewiesen. Aus den mittlerweile zur Europäischen Union gehörenden Staaten Estland, Lettland und Litauen werden Renten nach Deutschland gezahlt, ebenso aus Russland, wenn die russische Staatsangehörigkeit noch besteht oder bei Zuwanderung bereits eine russische Rente bezogen wurde. Reichen diese Einkünfte nicht aus, werden zur Sicherung des Existenzminimums ergänzend Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) gezahlt.

Abhängig vom individuellen Verfolgungsschicksal haben in Deutschland lebende Holocaust-Überlebende Zugang zu den in die Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen fallenden Entschädigungsleistungen, die steuerfrei sind und nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden. Das gilt auch für Vermögen, das aus diesen Leistungen angespart wurde. Auch aus den Herkunftsländern werden teilweise Entschädigungen gezahlt, die ebenfalls nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden. Gleiches gilt für Renten aus der deutschen Rentenversicherung nach dem ZRBG aufgrund ehemaliger Ghettobeschäftigung. Als laufende Entschädigungsleistungen des Bundes sind insbesondere die aus Mitteln der Bundesregierung bereitgestellten monatlichen Beihilfen von 310 Euro (ab 1. Juli 2014: 320 Euro) zu nennen, die durch die Jewish Claims Conference ausgezahlt werden. Verschiedene Bundesländer erbringen eigene Leistungen, zum Beispiel zahlen Berlin und Brandenburg eine einkommensunabhängige Grundrente von rund 317 Euro; bei Anspruch auf laufende Härteleistungen des Bundes und der Länder wird in der Regel die höhere Leistung gezahlt. Zusätzlich gibt es einmalige Entschädigungsleistungen, zum Beispiel einmalige Beihilfen von 2 556 Euro (Härteleistung), Zahlungen aus der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ für geleistete Zwangsarbeit von einmalig bis zu 7 670 Euro (ein Antrag musste bis 2001 gestellt werden) sowie die einmalige Anerkennungsleistung von 2 000 Euro für Ghettoarbeit nach der Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie der Bundesregierung über eine Anerkennungsleistung an Verfolgte für Arbeit in einem Ghetto, die keine Zwangsarbeit war).

In der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt sich ein eigenständiger Rentenanspruch aus den eingezahlten Beiträgen. Ausnahme: Über das Fremdrentengesetz (FRG) wird für den begrenzten Personenkreis der während oder nach dem 2. Weltkrieg vertriebenen Deutschen (insbesondere Spätaussiedler), zu denen der hier betroffene Personenkreis in der Regel nicht gehört, auch aus ausländischen Zeiten eine deutsche Rente gezahlt. Ansonsten gilt, dass jeder Staat nur aus seinen eigenen Zeiten eine Rente zahlt. Das gilt auch für Zuwanderer, unabhängig von Herkunft und religiöser Zugehörigkeit. Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es problematisch, nur für eine bestimmte Gruppe von Zuwanderern eine gesetzliche Rente ohne Beitragsleistung zu schaffen. Andere Einwanderer, die wie die – vormalig Kontingentflüchtlinge genannten – jüdischen Zuwanderer ebenfalls aus humanitären Gründen in Deutschland aufgenommen wurden, könnten einen solchen Anspruch gleichfalls für sich fordern. Ein Rentenanspruch über das FRG würde überdies nicht zur

politischen Befriedung führen, denn bei fehlenden weiteren Alterseinkünften beziehen auch FRG-berechtigte Spätaussiedler insbesondere vor dem Hintergrund der im FRG in den 90er-Jahren erfolgten Leistungsanpassungen vermehrt ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ein Antrag beim zuständigen Träger nach dem SGB XII mit Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse wäre deshalb voraussichtlich in vielen Fällen weiterhin vonnöten. Eine Einbeziehung in das FRG würde damit lediglich eine Verschiebung der Kosten vom Bund, der die Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet, auf die Versichertengemeinschaft der Rentenversicherung bewirken.

Mit einer „staatlichen Leistung, die die Höhe der sozialen Grundsicherung nicht unterschreitet“, ist offenbar die Umwandlung des individuellen Grundsicherungsanspruchs in eine neue und eigenständige Leistung gemeint, die vermutlich steuerfinanziert sein soll. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung handelt es sich um eine Leistung der Sozialhilfe, die die Einhaltung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet. Ein Leistungsanspruch besteht deshalb nur soweit, wie der existenznotwendige Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden kann. Offen bleibt bei dem Vorschlag des Bundesrates, ob dieser auf eine aufstockende Leistung mit dauerhafter Anrechnung von Einkommen und Vermögen abzielt oder ob auf diese Anrechnung verzichtet werden soll. Bei der ersten Möglichkeit stellt sich die Frage, welche Veränderung der Vorschlag zugunsten der Betroffenen bewirken soll. Die zweite Möglichkeit würde dazu führen, dass es sich nicht mehr um eine Leistung „in Höhe der sozialen Grundsicherung“ handelt, weil sie nicht mehr bedarfsabhängig wäre.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Grundsicherungsleistungen im Alter unabhängig davon gezahlt werden, ob die zu Hilfebedürftigkeit führende unzureichende Altersvorsorge durch eine Zuwanderung aus dem Ausland oder andere Lebenssachverhalte verursacht wurde. Die Voraussetzung Hilfebedürftigkeit ist deshalb „neutral“; sie behandelt alle Personen ohne ausreichendes Einkommen gleich. Die Bundesregierung ist daher nicht der Ansicht, dass der Bezug von Leistungen der Grundsicherung für den angesprochenen Personenkreis „angesichts des Schicksals dieser Menschen nicht angemessen“ sei. Dem besonderen NS-Verfolgungsschicksal der in Deutschland lebenden jüdischen Holocaust-Überlebenden wird nicht durch Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, sondern durch die genannten Entschädigungsleistungen Rechnung getragen. Dies zeigt sich dadurch, dass diese Entschädigungsleistungen nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden und so die finanzielle Situation der Zuwanderer verbessern.

Die Schaffung eines eigenständigen Rentenanspruchs ohne Beitragsleistung beziehungsweise einer „staatlichen Leistung“ ohne Anrechnung von Einkommen oder Vermögen ist äußerst bedenklich und wird daher nicht befürwortet. Auf die Antwort der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrats vom April 2011 wird im Übrigen verwiesen (Bundesratsdrucksachen 787/10, 616/11). Insgesamt ist festzustellen, dass eine menschenwürdige soziale Absicherung der in Deutschland lebenden jüdischen Überlebenden des Holocaust aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gewährleistet ist.

