

# Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

## Neues zur Rechtsprechung zu Wechselwirkungen zwischen dem deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommen und europarechtlichen Regelungen

Gundula Roßbach und Dr. Magdalena Skowron-Kadayer, Berlin

*Das 30-jährige Jubiläum des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens ist ein hervorragender Anlass, um einerseits auf die Historie der positiven rentenrechtlichen Zusammenarbeit beider Staaten zurückzublicken und andererseits die rechtlichen Herausforderungen, die sich aus dem Zusammenwachsen Europas ergeben, zu beleuchten. Tatsächlich währt die gute Kooperation Deutschlands und Polens bereits mehr als 45 Jahre. Beide Staaten setzen sich seit jeher, auch aufgrund der hohen Migrationsbewegungen, für verlässliche und zeitgemäße Rechtsgrundlagen ein. Mit dem EU-Beitritt Polens ist eine weitere Komponente hinzugekommen: das Europarecht, insbesondere das Freizügigkeitsrecht. Mehr Komponenten führen zu mehr potenziellen Kollisionen. Folgerichtig erhielten die nationalen Gerichte und auch der EuGH Gelegenheit, Rechtsfragen in Bezug auf die bilateralen Regelwerke zu klären und so mehr Rechtssicherheit in einem Europa offener Grenzen zu schaffen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit wichtigen Urteilen zu deutsch-polnischen Sachverhaltskonstellationen.*

### 1. Geschichtlicher Überblick

Das vom Eingliederungs- beziehungsweise Integrationsprinzip<sup>1</sup> getragene deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen vom 9. Oktober 1975 (nachfolgend: DPRA 1975)<sup>2</sup> ist durch das (Zustimmungs-)Gesetz vom 12. März 1976 in das innerstaatliche Recht transformiert worden<sup>3</sup> und am 1. Mai 1976 in Kraft getreten<sup>4</sup>. Nach dem Eingliederungsprinzip sind die im anderen Staat zurückge-

1 Siehe nur BSG, Urteil vom 25. März 1998 – B 5 RJ 22/96 R, Rdnr. 18; BSG, Urteil vom 29. September 1998 – B 4 RA 91/97 R, Rdnr. 14.

2 Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen vom 9. Oktober 1975, 1. Auflage, 2007.

3 Das Gesetz 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).

4 BGBl. II 463.

legten Versicherungszeiten so zu behandeln, als seien sie im Aufenthaltsstaat zurückgelegt worden. Parallel zu diesem internationalen Vertrag fingen in den 70er-Jahren auch die Besprechungen der Verbindungsstellen der deutschen und polnischen Sozialversicherungsträger an. Dank der regelmäßigen Konsultationen konnte die Zusammenarbeit beider Länder vertieft werden.

Nach der politischen Wende (im ehemaligen Ostblock) 1989/1990 kamen die deutsche und die polnische Seite überein, das nun nicht mehr zeitgemäße Eingliederungsabkommen (DPRA 1975) durch ein modernes Leistungsexportabkommen zu ersetzen. Es ist kein Zufall, dass das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen vom 8. Dezember 1990 (nachfolgend: DPSVA 1990) kurz nach dem Grenzvertrag beider Länder unterschrieben wurde. Deutschland und Polen regelten ihre Nachbarschaft neu, sie verstanden sich als Partner.

Das DPSVA 1990 trat zum 1. Oktober 1991 in Kraft und brachte diesen Perspektivenwechsel mit sich. Ziele des DPSVA 1990 waren es, einerseits die Regelungen des DPRA 1975 möglichst umfassend durch das Prinzip des Leistungsexports abzulösen und andererseits die Weitergeltung des DPRA 1975 für einen bestimmten Personenkreis zu bestimmen. Bis zum Inkrafttreten des DPSVA am 1. Oktober 1991 wurde die Fortgeltung des Abkommens von 1975 bestätigt.<sup>5</sup> Die Bedingungen der weiteren Anwendung des DPRA 1975 sind in Art. 27 Abs. 2 bis 4 DPSVA 1990 festgelegt. Die Leistungspflicht der deutschen Rentenversicherung im Rahmen des DPRA 1975 ist auf Berechtigte beschränkt, die vor dem 01.01.1991 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen und danach ununterbrochen beibehalten haben. Die polnischen Zeiten gehen nicht in die deutsche Versicherungslast über. Vielmehr bleiben sie weiterhin polnische Zeiten, für die der deutsche Träger – aufgrund des Abkommens – leistungspflichtig ist und aus ihnen eine Rente zahlt. Im Fall eines Wegzugs aus Deutschland endet die Leistungspflicht des deutschen Trägers.

Das DPRA 1975 gilt fort für die vor dem 01.01.1991 Eingereisten, die (spätestens) bis zum 30.06.1991 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in den anderen Vertragsstaat verlegt haben. Voraussetzung ist jedoch, dass die Verlegung des gewöhnlichen Aufenthalts vor dem 01.01.1991 aus Gründen unterblieben ist, die diese Personen nicht zu vertreten haben. Die Anordnung der Fortgeltung des DPRA 1975 für diejenigen, die ihren „Wohnort“ in Deutschland oder Polen hatten und auch weiterhin dort ansässig sind, beruht auf den besonderen geschichtlichen Gegebenheiten und zielt auf die Bewältigung der als Folge des Zweiten Weltkriegs entstandenen Lage im Jahr 1975. Diese historischen Umstände haben Deutschland und Polen dazu veranlasst, hinsichtlich der rentenrechtlichen Ansprüche der in Deutschland oder Polen lebenden Bürger das Eingliederungsprinzip zugrunde zu legen und auch nach den Umwälzungen im Jahr 1990 für die genannte Personengruppe beizubehalten.<sup>6</sup> Mit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union zum 1. Mai 2004 ist das DPSVA 1990 durch die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 abgelöst worden. Die Vertragspartner waren sich einig, das DPRA 1975 auch nach dem EU-Beitritt Polens in der bisherigen Weise anzuwenden. Aus diesem Grund wurde das DPRA 1975 unter den Bedingungen des Art. 27 Abs. 2–4 DPSVA 1990 als weiter geltendes (bilaterales) Recht in den Anhang III Teil A der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aufgenommen. Die Ablösung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zum 1. Mai 2010 hat diesen Rechtsstand nicht verändert, da die genannten Regelungen

<sup>5</sup> Das Gesetz zu dem Abkommen vom 8. Dezember 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über Soziale Sicherheit (Drucksache 12/470 vom 03.05.1991) transformierte ein weiteres bilaterales Abkommen ins deutsche Recht. Nr. 5 des Schlussprotokolls zum DPSVA sah in Ergänzung zum Art. 27 vor, dass die Bestimmungen des Abkommens von 1975 für Ansprüche auf Rentenleistungen, die nach dem 31. Dezember 1990 entstehen, bis zum Inkrafttreten dieses Abkommens maßgeblich bleiben.

<sup>6</sup> BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 20; Urteil vom 10. Juli 2012, B 13 R 85/11 R, BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 35.

gen als weiter geltendes (bilaterales) Recht unverändert in den Anhang 2 der Verordnung Nr. 883/2004 aufgenommen wurden. Die Eintragung in den Anhang II der Verordnung und die damit verbundene weitere Anwendung des DPRA 1975 in der bisherigen Art und Weise wird durch Art. 8 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 legitimiert. In der Vorschrift heißt es zur bevorzugten Anwendung fortgeltenden Abkommensrechts: „[...] sofern sie für die Berechtigten günstiger sind oder sich aus besonderen historischen Umständen ergeben und ihre Geltung zeitlich begrenzt ist.“ Zu den bereits beschriebenen historischen Umständen ist auch die durch Art. 27 Abs. 2–4 DPSVA 1990 geregelte zeitliche Begrenzung zu beachten. Zwischen Deutschland und Polen bestand und besteht weiterhin Einigkeit, dass die Anwendung des DPRA 1975 grundsätzlich auf die Versicherten beschränkt bleibt, die in einem der beiden Vertragsstaaten zum Stichtag 31.12.1990 ihren Wohnsitz hatten und diesen seitdem ununterbrochen beibehalten haben.

## 2. Die Fortgeltung des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens vom 9. Oktober 1975 unter dem Unionsrecht

Das DPRA 1975 hat für die Rechtsanwendung im Verhältnis zu Polen weiterhin eine enorme Bedeutung. Im Laufe der Jahre haben sich einige Fallgruppen der Anwendung von einschlägigen Vorschriften herauskristallisiert. So ist es denkbar, nur das Europarecht anzuwenden.<sup>7</sup> Je nach Fallkonstellation kann auch das zwischenstaatliche Abkommen Anwendung finden. Die bilaterale Übereinkunft kann nach Stimmen im Schrifttum auch ergänzend zum Europarecht angewandt werden.<sup>8</sup> Das DPRA 1975 ist anwendbar, wenn die/der Versicherte ihren/seinen Wohnsitz vor dem 01.01.1991 in einem der Vertragsstaaten begründet und beibehalten hat. Wenn und soweit der Berechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt nach dem

31.12.1990 in einem Vertragsstaat beibehält, hat das bilaterale Sozialversicherungsabkommen Vorrang vor den Regelungen des Unionsrechts.<sup>9</sup> Über das anzuwendende Recht entscheidet die Frage, ob die/der Versicherte den Wohnsitz in dem jeweiligen Vertragsstaat des Abkommens nach dem Stichtag beibehalten hatte. Wenn und sobald die Unionsbürger von der unionsrechtlichen Freizügigkeit Gebrauch machen und ihren Wohnort in ein anderes Land verlegen, sind die allgemeinen Regelungen des Leistungsexports auch für sie wirksam.<sup>10</sup>

Die Rechtsprechung des deutschen Bundessozialgerichts gibt die Möglichkeit, die europarechtskonforme Auslegung und Anwendung der zwischenstaatlichen Übereinkunft zu analysieren. Einzelne Fälle zeigen auf, welche Besonderheiten im Hinblick auf grenzüberschreitende Sachverhaltskonstellationen zu beachten sind. Einen Einblick verschafft eine Analyse einschlägiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (nachfolgend: BSG) sowie des Europäischen Gerichtshofes (nachfolgend: EuGH), die sich dem vorausgegangenen Überblick unmittelbar anschließt.

### 2.1 Im Lichte der Rechtsprechung des BSG

Das Bundessozialgericht beschäftigte sich mit der Frage der Fortgeltung der Regelungen des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens nach Einführung

7 Fasshauer und Scheewe, Migrationsbewegungen zwischen Deutschland und Polen – Auswirkungen der aktuellen Rechtsentwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene, RVaktuell 10/2014, 260, 261.

8 Pflaum, Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen von 1975 im Wandel der Zeit, Deutsche Rentenversicherung 4/2015, 275, 283.

9 Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Berlin, jetzt Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, Juli – September 2004, S. 170 ff.; Pflaum, Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen von 1975 im Wandel der Zeit, Deutsche Rentenversicherung 4/2015, 275, 283.

10 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 21; Urteil vom 10. Juli 2012, B 13 R 85/11 R, BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 36; Schuler, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 18. Dezember 2007 (Habelt/Möser/Wachter), ZESAR 2009, 40, 44.

der europarechtlichen Regelungen. In der Rechtssache B 13 R 9/13 R ging es um die Vormerkung (§ 149 Abs. 5 S. 1 SGB VI) der von der Klägerin in Polen zurückgelegten Versicherungszeiten in der deutschen Rentenversicherung nach Maßgabe des DPRA 1975.<sup>11</sup>

In dem genannten Urteil beschäftigte sich das Gericht zuerst eingehend mit formellen und materiellen Voraussetzungen der Fortgeltung des bilateralen Abkommens unter dem Regime des Unionsrechts. Zu den formalen Voraussetzungen der Fortgeltung eines bilateralen Abkommens unter dem Unionsrecht gehört nach dem BSG der Hinweis auf dieses Abkommen in dem Anhang II der EGV 883/2004.<sup>12</sup> Dort ist unter der Überschrift „Bestimmungen von Abkommen, die weiter in Kraft bleiben und gegebenenfalls auf die Personen beschränkt sind, für die diese Bestimmungen gelten (Art. 8 Abs. 1)“ im Abschnitt „Deutschland – Polen“ unter dem Buchstaben a das DPRA 1975 aufgeführt.

Als eine materielle Voraussetzung für die Fortgeltung eines bilateralen Abkommens benannte das BSG die Erwähnung von Vorschriften in dem Unionsrecht – in dem Anhang II der Verordnung Nr. 883/2004.<sup>13</sup> Anhang II ordnet die Fortgeltung des gesamten DPRA 1975 an. Dieses Vertragswerk stellt zwar kein umfassendes Abkommen über soziale Sicherheit im Sinne des Art. 8 EGV 883/2004 dar, denn es beschränkt sich auf Regelungen zur Renten- und Unfallversicherung.<sup>14</sup> Entscheidungserheblich im Fall waren aber lediglich „einzelne Bestimmungen von Abkommen über soziale Sicherheit“. An den Vorgaben, die das BSG bereits im Jahr 2013 als materielle Voraussetzungen bezeichnet hatte, hält es auch im Jahr 2019 fest.<sup>15</sup> Dazu gehören einzelne Regelungen der Sozialversicherungsabkommen, sofern sie für die Berechtigten günstiger sind oder sich aus besonderen historischen Umständen ergeben und ihre Geltung zeitlich begrenzt ist.

Als eine weitere materielle Voraussetzung der Fortgeltung eines bilateralen Abkom-

mens spricht das BSG ein zeitliches Element an.<sup>16</sup> Danach finde das Abkommen „zeitlich begrenzt“ Anwendung, da dessen Bestimmungen anstelle der europarechtlichen Koordinierungsregelungen treten und zwar so lange, wie die von dem Anwendungsbereich umfassten Personen ihren bisherigen Wohnort in einem der Vertragsstaaten (hier Deutschland oder Polen) beibehalten. Das Beibehalten des Wohnsitzes entscheidet damit über das anzuwendende Recht. Die Vorgaben der zeitlichen Begrenzung der Anwendung eines zwischenstaatlichen Abkommens prüft das Gericht unter den materiellen Voraussetzungen der Weitergeltung dieses Vertragswerkes unter dem supranationalen Unionsrecht.

Weiter stellt das BSG fest, dass die für eine bestimmte Personengruppe verankerte Weitergeltung des DPRA 1975 auch mit den im europäischen Vertragsrecht allen Unionsbürgern garantierten Grundfreiheiten vereinbar ist.<sup>17</sup> Die Vereinbarkeit des bilateralen Abkommens mit dem Primärrecht ist eine weitere Vorgabe, die das BSG in ständiger Rechtsprechung unter den materiellen Voraussetzungen der fortgeltenden Anwendbarkeit prüft.<sup>18</sup> Die im Sekundärrecht angeordnete Fortgeltung eines zwischenstaatlichen Vertrages muss mit den Grundfreiheiten übereinstimmen.

Mit diesen Feststellungen beendet das BSG die Prüfung der formellen und materiellen Voraussetzungen der Weitergeltung des bilateralen Abkommens unter dem Unions-

11 BGBl II 1976, 396.

12 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 18.

13 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 19.

14 BSG, Urteil vom 10. Juli 2012, B 13 R 85/11 R, BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 34.

15 BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 17.

16 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 21.

17 BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 20 (die Prüfung entspricht der des BSG aus dem Urteil im Jahr 2013, unter Rdnr. 22); BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9 193, Rdnr. 37.

18 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R, Rdnr. 22; hierzu ausführlich Senatsurteil vom 10. Juli 2012 – BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 37 f.; zu diesem Prüfungsschritt im Allgemeinen EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007 – C 396/05 unter anderem – (Habelt/Möser/Wachter) – SozR 4-6035 Art. 42 Nr. 2, Rdnr. 74 f.; EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013 – C 589/10 – (Wencel) – ZESAR 2013, 456, 460 zu Art. 45 AEUV.

recht. In Folge widmet sich das Gericht der Prüfung der einzelnen Vorschriften des in das Unionsrecht einbezogenen bilateralen Vertrages und fängt die Prüfung mit Art. 27 DPSVA 1990 an. Das Gericht schließt die Prüfung mit der Feststellung ab, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 2 Satz 1 DPSVA 1990 für die Anwendung des DPRA 1975 vorliegen würden.<sup>19</sup> In diesem Urteil stellte das BSG – als nationales Gericht – formelle und materielle Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit das bilaterale Abkommen, das vor dem Beitritt eines Vertragsstaates zur EU verhandelt und abgeschlossen wurde, auch unter dem Rechtsregime der Europäischen Union weiterhin gilt. Das Gericht legt eine detaillierte Prüfung an den Tag und hält an den Voraussetzungen in ständiger Rechtsprechung fest. Welche Voraussetzungen der EuGH für die Weitergeltung des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens unter dem Unionsrecht aufstellt, wird Gegenstand der folgenden Ausführungen sein.

## 2.2 Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH

Mit der Frage der Fortgeltung des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens unter dem Unionsrecht beschäftigte sich auch der Europäische Gerichtshof (EuGH). Einem Urteil<sup>20</sup> zu Frau Wencel lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits, der vor polnischen Gerichten verhandelt wurde, selbst nie im Ausland gearbeitet hatte. Die polnische Staatsangehörige hatte aber eine Zeitlang (neben dem polnischen) auch einen ständigen Aufenthalt in Deutschland (einem Mitglied der EU).<sup>21</sup> Ihr Aufenthaltsrecht vor dem EU-Beitritt Polens leitete sie von ihrem Ehemann ab, der als Pole in Deutschland abhängig beschäftigt war. Sie selbst erhielt aufgrund der in Polen zurückgelegten Versicherungszeiten einen Anspruch auf Altersrente. Seit dem 1. August 2008 bezog Frau Wencel eine vom deutschen Versicherungs-

träger gezahlte Witwenrente. In ihrem Antrag auf Witwenrente hatte sie eine Wohnanschrift in Frankfurt am Main angegeben. Als die polnische Sozialversicherungsbehörde – die ZUS – im Jahr 2009 erfuhr, dass Frau Wencel auch in Deutschland gemeldet war, verlangte sie von ihr die Abgabe einer schriftlichen Erklärung über ihren tatsächlichen Wohnort. In ihrer Erklärung vom 24.11.2009 gab Frau Wencel an, dass sie seit dem 25.08.1975 zwar ihren ständigen Aufenthalt in Deutschland habe, alle Urlaube, Ferien und Feiertage jedoch in Polen verbracht habe. Diese Erklärung veranlasste die ZUS zur Aufhebung des Rentenbewilligungsbescheides, zur Einstellung der Rentenzahlung sowie zur Aufforderung zur Erstattung der rechtsgrundlos bezogenen Altersrente für die letzten drei Jahre. Zur Begründung führte die ZUS aus, dass die Versicherte, obwohl sie in ihrem Rentenantrag von 1990 eine Wohnanschrift in Polen angegeben habe, ihren Lebensmittelpunkt und ständigen Wohnort ab 1975 in Deutschland gehabt habe. Aus diesem Grund sei für die Entscheidung über den Rentenantrag von Frau Wencel nicht die polnische Renteneinrichtung zuständig gewesen, sondern gemäß Art. 4 des Abkommens vom 9. Oktober 1975 der deutsche Versicherungsträger. Infolgedessen habe Frau Wencel keinen Anspruch auf Altersrente im Rahmen des polnischen Versicherungssystems. Frau Wencel klagte gegen beide Entscheidungen und berief sich auf die Unionsbestimmungen über die Freizügigkeit und den freien Aufenthalt in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie die Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Sie habe seit 1975 zwei Aufenthaltsorte (sowohl in Polen als auch in Deutschland). Der Anspruch auf Altersrente

<sup>19</sup> BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 21.

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10.

<sup>21</sup> Eine Ähnlichkeit zur Rechtssache wie van den Booren bestand insoweit, dass die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits selbst nie im Ausland gearbeitet hatte. Der Fall lag jedoch insoweit anders, als sie in einem anderen Mitgliedsstaat der EU gewohnt hatte. Demgegenüber wohnte Frau van den Booren nur in einem Land. Ihre Rechte leitete sie von der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch ihren Ehemann ab, der Grenzgänger war.

könne ihr aus diesem Grund aber nicht entzogen werden. Die nationalen Gerichte haben unter anderem versucht, über die reine Anmeldung den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen festzustellen. Denn Art. 4 DPRA 1975 schließe die Situation aus, dass jemand seinen Lebensmittelpunkt an zwei verschiedenen Orten haben könnte. Vielmehr habe eine Verlegung des Aufenthaltsortes zur Folge, dass der deutsche Sozialversicherungsträger zuständig geworden sei. Nach dem Wortlaut des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens konnte nur eine der nationalen Behörden für die Entscheidung zuständig sein – und zwar die des Aufenthaltsortes. Die Fragen nach der Auslegung von Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und die Zulässigkeit des Doppelwohnsitzes beschäftigten den EuGH. Gegenstand der Vorlagefrage des vorlegenden polnischen Gerichts war der mögliche Verlust von Leistungsansprüchen durch einen Unionsbürger allein wegen der Aufrechterhaltung von zwei gewöhnlichen Aufenthaltsorten.

Im dem Fall erfüllte die Versicherte – legt man den Wortlaut des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens zugrunde – zwar die Voraussetzung des Wohnsitzes in einem Vertragsstaat. Das Hauptproblem dieses Falles war jedoch, dass Frau Wencel vorgab, in beiden Staaten der bilateralen Übereinkunft gleichzeitig zu wohnen. Diese Situation war im Übereinkommen nicht geregelt.

Die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der polnischen Sozialversicherungsbehörde, die nach dem EU-Beitritt Polens getroffen wurden, so das Urteil des EuGH, richte sich nach der Verordnung Nr. 1408/71, soweit die Bestimmungen der Abkommen über soziale Sicherheit nicht anwendbar seien. Damit präzisiert der Gerichtshof zunächst das anwendbare Recht. Er beschäftigt sich nicht – wie das BSG – mit formellen und materiellen Voraussetzungen der Fortgeltung eines bilateralen Übereinkommens. Vielmehr werden von den Luxemburger Richtern eigene Anwendungsregularien formuliert.

Die sachliche Anwendbarkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 beruht auf Art. 7 Abs. 2

Buchst. c der Verordnung Nr. 1408/71, wonach die in deren Anhang III aufgeführten Bestimmungen der Abkommen über soziale Sicherheit ungeachtet des Art. 6 dieser Verordnung anwendbar bleiben.<sup>22</sup> Dieser Vorschrift lässt sich entnehmen, dass diese Verordnung im Rahmen ihres persönlichen und sachlichen Geltungsbereichs an die Stelle von Abkommen über soziale Sicherheit tritt, die zwischen zwei oder mehreren Mitgliedsstaaten in Kraft sind. Zum sachlichen Anwendungsbereich führte der EuGH aus, das Unionsrecht sei – wie ein Auffangtatbestand – auf alle Sachverhalte anwendbar, die unter den in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 genannten Voraussetzungen nicht in den Anwendungsbereich des Abkommens vom 9. Oktober 1975 fallen.<sup>23</sup>

Darüber hinaus sei das Unionsrecht auch dann anwendbar, wenn die Bestimmungen dieses Abkommens nicht mit den Grundsätzen vereinbar sind, auf denen die Verordnung beruhe. Zu diesen Grundsätzen würden diejenigen gehören, die der Freizügigkeit immanent sind, die auf dem fundamentalen Grundsatz beruht, dass die Tätigkeit der Union insbesondere die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten umfasst.<sup>24</sup> So entscheidet der EuGH die Frage der Kollision zwischen dem Europarecht und dem zwischenstaatlichen Abkommen.

Selbst nach Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 mit EU-Beitritt Polens bleibt das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen vom 9. Oktober 1975 grundsätzlich weiterhin anwendbar, weil es ausdrücklich in Anhang III der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 genannt wurde. Dafür muss eine der beiden anderen in Art. 7 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

<sup>22</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 35 (Wencel); Urteil vom 18. Dezember 2007, C 396/05, C 419/05 und C 450/05, Slg. 2007, I 11895, Rdnr. 87 (Habelt/Möser/Wachter).

<sup>23</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10 (Wencel); vgl. auch Urteil vom 7. März 2013, C 127/11, Rdnr. 43 (van den Booren) und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>24</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10 (Wencel); vgl. auch Urteil vom 7. März 2013, C 127/11, Rdnr. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung (van den Booren).

genannten Voraussetzungen erfüllt sein.<sup>25</sup> Dazu gehört, dass die Anwendung des bilateralen DPRA 1975 für die Berechtigten günstiger ist oder dieses sich aus besonderen historischen Umständen ergibt und seine Geltung zeitlich begrenzt ist. Da Frau Wencel ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen hatte, war die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in dem Fall anwendbar.

### **2.3 Erweiterung des Anwendungsbereichs des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens über den Wortlaut dieser Übereinkunft hinaus**

Der Fall von Frau Wencel zeigt die Lösung einer Kollision zwischen den beiden widerstreitenden Prinzipien auf: Leistungsexporte unter dem Unionsrecht auf der einen Seite und dem Eingliederungsprinzip nach dem deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommen 1975 auf der anderen Seite. Nach dem Leistungsexportprinzip kommt es zu einer Zahlung der Rente selbst dann, wenn der Berechtigte im Staatsgebiet des anderen Vertragspartners des zwischenstaatlichen Übereinkommens wohnt. Von diesem Prinzip gehen die Regelungen des europäischen Sozialrechts aus. Danach übernimmt jeder Staat jeweils die Rentenzahlung aus seinen eigenen Versicherungszeiten.

Und nach dem Eingliederungsprinzip berücksichtigt der Sozialversicherungsträger des Wohnlandes unter Zugrundelegung der im Staatsgebiet geltenden Rechtsvorschriften die Zeiten, die im anderen Vertragsstaat des Übereinkommens 1975 zurückgelegt wurden so, als seien sie unter der eigenen Gebietshoheit zurückgelegt worden.<sup>26</sup> Durch das DPRA 1975 sollte den in Polen lebenden Versicherten erstmals ein vertraglich abgesicherter Rechtsanspruch auf die Einbeziehung in das polnische Sozialversicherungssystem und das Recht auf Anrechnung ihrer im Bereich des Deutschen Reiches zurückgelegten Versicherungszeiten verschafft werden, wenn auch im Rahmen des polni-

schen Systems.<sup>27</sup> Eine Rente wird nur vom Wohnsitzstaat unter Entschädigung der im anderen Vertragsstaat zurückgelegten Zeiten gezahlt. Danach wird die/der Versicherte, hat sie/er ihren/seinen Wohnsitz in einem der Vertragsstaaten beibehalten, so gestellt, als hätte sie/er sein ganzes Arbeitsleben in diesem konkreten Staat zurückgelegt.

Insoweit kam auch neben einer formellen Kollision zwischen zwei Rechtsakten (das bilaterale Abkommen versus ein Rechtsakt des unionsrechtlichen Sekundärrechts) auch eine materielle Kollision im Hinblick auf die anzuwendenden widerstreitenden Prinzipien infrage. Dank der klaren Regelung der formellen Kollision im Unionsrecht war die Entscheidung über die materielle Kollision nicht erforderlich.

Darüber hinaus zeigt der Fall von Frau Wencel auf, dass ein bilaterales Abkommen auch unter dem Unionsrecht grundsätzlich weiterhin Beachtung finden kann und anwendbar bleibt. Will man aber seine Bestimmungen wortwörtlich anwenden, würde es zu einer ungünstigeren Rechtslage führen, als wenn man unionsrechtliche Grundfreiheiten in Anspruch nehmen würde. Möchte man ausschließlich seine Bestimmungen zugrunde legen, würde ein Unionsbürger die erworbenen Rechte für immer verlieren können. Diese aus dem deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommen resultierende Rechtslage (keine Leistungsexporte) führte in Fällen der Wohnsitzverlegung dazu, dass die Versicherten die unter dem Recht des einen oder anderen Staates erworbenen Rechte verloren haben.

Paradox an der Stelle ist, dass eine klare Regelung und Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Vertragsparteien des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens zu einer Verwaltungspraxis führte, die gehalten war, in erster Linie viel Wert auf eine

<sup>25</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10 (Wencel).

<sup>26</sup> Pflaum, Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen von 1975 im Wandel der Zeit, Deutsche Rentenversicherung 4/2015, 275, 276.

<sup>27</sup> BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 50 unter Hinweis auf BVerfGE 53, 164, 180 f. = SozR 2200 § 1318 Nr. 5 S. 14 mit weiteren Nachweisen.

klare Beratung der Versicherten zu legen. Es konnte sein, dass mit einer Wohnsitzverlegung von einem in den anderen Vertragsstaat die-/derjenige alle bisher erworbenen Rentenanswartschaften im Wegzugsstaat verlor und diese von dem Zuzugsstaat neu berechnet werden mussten.

#### **2.4 Übereinstimmendes Ergebnis trotz unterschiedlicher methodischer Herangehensweise: Urteile des BSG sowie des EuGH**

Sowohl das Urteil des BSG als auch das des EuGH wurden beide im selben Jahr – dem Jahr 2013 – erlassen. Die Analyse beider Urteile zeigt, dass das nationale wie auch das europäische Gericht dasselbe Verständnis zugrunde legen. Das BSG erkannte an, dass die Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit und Wohnsitzverlegung in ein anderes europäisches Land dazu führen kann, dass die allgemeinen Regelungen des in den EWGV 1408/71 beziehungsweise EGV 883/2004 vereinbarten Leistungsexports auch für die Unionsbürger wirksam werden.<sup>28</sup>

Die Prüfung des EuGH scheint nicht so detailliert zu erfolgen wie die des Bundessozialgerichts. Der Europäische Gerichtshof unterscheidet nicht ausdrücklich zwischen den formellen und materiellen Voraussetzungen der Fortgeltung einer zwischenstaatlichen Übereinkunft unter dem Unionsrecht, auch wenn er sich mit der Frage seiner Anwendbarkeit eingehend beschäftigt.

#### **3. Kollision des zwischenstaatlichen Abkommens mit dem europäischen Sekundärrecht**

Das Verhältnis eines zwischenstaatlichen Abkommens zu dem Unionsrecht wirft auch Fragen auf, die von Gerichten unterschiedlich aufgeworfen und beantwortet werden. Da in deutsch-polnischen Fällen sowohl das europäische wie auch das zwischen-

staatliche Rechtsregime gelten, entsteht die Frage nach Lösung der Kollisionen. Dies gilt auch in den Fällen, in denen Mitgliedsstaaten zwischenstaatliche Abkommen über die Sozialversicherung abgeschlossen haben. Es kollidieren die Regelungen von bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit dem europäischen Sekundärrecht. Während die zwischenstaatlichen Übereinkünfte räumlich auf das Staatsgebiet der vertragschließenden Staaten anwendbar sind, erstreckt sich der Anwendungsbereich des Europarechts auf die gesamte Europäische Union. Die Kollisionen sind auch nach der räumlichen Auswirkung differenzierend zu betrachten, als sich der Wirkungsbereich der Urteile des EuGH ändert. In den Fällen, in denen lediglich nationales Recht mit dem Unionsrecht kollidiert, bezieht sich das Urteil auf diese Fragestellung. Anders hingegen, wenn der Gerichtshof über eine Kollision eines zwischenstaatlichen Übereinkommens mit dem Unionsrecht entscheidet oder eine Auslegungsfrage eines nationalen Gerichts beantwortet. In einem solchen Fall können der Antwort auf eine Vorlagefrage Hinweise zu entnehmen sein, die sich auf das Staatsgebiet von (mehreren) Vertragsstaaten beziehen.

Die Frage des anwendbaren Rechts stellt sich auch der EuGH.<sup>29</sup> In grenzüberschreitenden Fällen, in denen Mitgliedsstaaten der EU beigetreten sind, kann es sich anbieten, die Anwendbarkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in der gegebenen Konstellation zu prüfen, um in Folge zu den einzelnen Vorlagefragen überzugehen. So war es auch in einem 2013 entschiedenen Fall von Frau Wencel.<sup>30</sup> Seitdem Polen am 1. Mai 2004 der EU beigetreten war, gilt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 als eine Regelung über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in dem Fall eines polnischen Staatsan-

<sup>28</sup> BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 19; BSGE 111, 184 = SozR 4-5075 § 1 Nr. 9, Rdnr. 36; vgl. *Schuler*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 18. Dezember 2007 (Habelt/Möser/Wachter), ZESAR 2009, 40, 44.

<sup>29</sup> EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 29–41 (Wencel).

<sup>30</sup> Siehe hierzu Abschnitt 2.2.



gehörigen (räumlicher Anwendungsbereich). Schon recht frühzeitig beschäftigte sich der EuGH mit Kollisionen zwischen nationalen Regelungen und dem Europarecht. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist kollisionsrechtlich nur anwendbar, soweit die vor ihrem Inkrafttreten geschlossenen bilateralen Abkommen dem nicht entgegenstehen.<sup>31</sup> Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen lag dem EuGH erstmalig im Jahr 2010 vor und war nicht der erste bilaterale Vertrag, der dem EuGH vorlag. Davor hatte der Gerichtshof bereits die Gelegenheit, einen Fall mit Bezug zum deutsch-österreichischen Abkommen zu würdigen. In der Rechtssache C-450/05 spricht der Gerichtshof von der Unanwendbarkeit der ins nationale Recht eingeführter Abkommen zwischen zwei oder mehr Mitgliedsstaaten aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1408/71.<sup>32</sup> Darunter meint er die zwischenstaatlichen Abkommen, auf die der Anhang der Verordnung verweist. Diese zwischenstaatlichen Übereinkünfte werden durch das europäische Sekundärrecht verdrängt.

Auch das deutsche BSG geht davon aus, dass das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen auch nach dem EU-Beitritt Polens weiterhin anwendbar ist. Das Abkommen sei nicht infolge des Beitritts Polens zur Europäischen Union (EU) am 1. Mai 2004 durch europarechtliche Regelungen verdrängt worden.<sup>33</sup> Auch Art. 27 Abs. 2 S. 1 DPSVA 1990 ist weiterhin anwendbar.

Bei der Entscheidung der Kollisionsfrage argumentiert das BSG hier mit dem Mangel einer Verdrängungswirkung und nicht mit einer ausdrücklichen Anordnung der Fortgeltung des Übereinkommens wie im Urteil vom 10. Dezember 2013.<sup>34</sup> Im Jahr 2019 stellt es fest, dass dem Abkommen als überstaatlichem Recht im Sinne des § 110 Abs. 3 SGB VI Vorrang vor den nationalen Bestimmungen zukomme.<sup>35</sup> Ausdrücklich spricht das BSG hier die Verdrängungswirkung eines internationalen Übereinkommens an. Diese Wirkung sei in erster Linie vom Unionsrecht bekannt und benutzt für das Verhältnis

des nationalen Rechts zum Europarecht. Es wurde nicht für die Beziehung zum Völkerrecht etabliert, in dem das besagte Übereinkommen seinen Ursprung gefunden haben durfte. Es wäre möglich, anzunehmen, dass das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen die Verdrängungswirkung lediglich dank seiner Einbeziehung in den Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 überhaupt entwickeln konnte.

#### 4. Auslegungsfragen als Folge der Fortgeltung des zwischenstaatlichen Rechts unter dem supranationalen Europarecht

Die Fortgeltung des zwischenstaatlichen Abkommens sowie sein Verhältnis zum innerstaatlichen sowie europäischen Recht werfen Fragen nach Auslegung der anwendbaren Vorschriften auf.<sup>36</sup> Die europarechtskonforme Auslegung muss dem Gedanken der nützlichen Wirkung – *effet utile* – des Europarechts entsprechen, die für Verfahrens- und Formvorschriften *effet utile du contrôle préventif* bedeutet.<sup>37</sup>

Das europäische Recht und insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 führt ein System ein, innerhalb dessen auf den Wohnort als Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften abgestellt wird. Vor diesem Hintergrund kann eine Person (gleichzeitig) nicht mehrere Wohnorte in verschiedenen Mitgliedsstaaten

31 EuGH, Urteil vom 7. Mai 1969, 28/68, Slg. 1969, 125, Rdnr. 19 bis 21 (Torrekens); EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10 (Wencel).

32 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, verbundene Rechtssache C-396/05, C-419/05 und C-450/05, Rdnr. 119 (Habelt/Möser/Wachter).

33 BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 16.

34 BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, B 13 R 9/13 R.

35 BSG, Urteil vom 27. Juni 2019, B 5 R 36/17 R, Rdnr. 16.

36 Vgl. zur Auslegung des polnischen Rechts durch den polnischen Verfassungsgerichtshof: *Kocher und Skowron*, Die „soziale Entwicklung“ bei der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, ZESAR 07/12, 276–279.

37 *Skowron-Kadayer*, *Effet utile du contrôle préventif by Hybrid Legislative Procedures*, *European Review*, Volume 28, 3/2020, 470–482.

haben.<sup>38</sup> Sonst bestünde die Gefahr, dass den Vorschriften der Verordnung jede praktische Wirksamkeit (*effet utile*) genommen werden könnte.<sup>39</sup> Dem Wesensgehalt des Begriffs eines Wohnsitzes kann vor diesem Hintergrund Aufmerksamkeit gewidmet werden.

#### 4.1 Doppelwohnsitz in Vertragsstaaten des Übereinkommens

In einer der vom EuGH entschiedenen Rechtssache ging es um die Frage, ob ein Doppelwohnsitz unter Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fällt. Den Art. 10 der Verordnung 1408/71 erklärte der Generalanwalt Villalón für unanwendbar auf den Fall eines Doppelwohnsitzes.<sup>40</sup> Zur Begründung verweist er auf den Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 Buchst. c Verordnung Nr. 1408/71. Danach richten sich die Rentenansprüche einer polnischen Staatsangehörigen, die in Polen gearbeitet und dort Beiträge entrichtet hat, ihren Wohnsitz aber vor 1990 nach Deutschland verlegt hat, weiterhin nach dem DPRA 1975.<sup>41</sup> Ausdrücklich sprach er sich für die Anwendbarkeit des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens in *casu* aus.<sup>42</sup> Gerade der Doppelwohnsitz von Frau Wencel war nach dem Generalanwalt der Grund, warum das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen Vorrang vor dem Unionsrecht genießen sollte.<sup>43</sup>

Insoweit erklärt der Generalanwalt das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen 1975 im Jahr 2012 für weiterhin anwendbar und vorrangig gegenüber dem Unionsrecht (der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71).<sup>44</sup> Damit sei das Unionsrecht nicht einschlägig. Die vorrangige Anwendung DPRA 1975 (im Vergleich zu unionsrechtlichem Sekundärrecht) begründete der Generalanwalt damit, dass es in dem Teil A Nr. 19 Buchst. a des Anhangs III zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aufgeführt ist, seiner Annahme aufgrund der historischen Umstände sowie der Begrenzung seiner zeitlichen Geltung aufgrund des Abkommens von 1990.<sup>45</sup>

Eine andere Beurteilung des Doppelwohnsitzes hielt jedoch der EuGH für erforderlich. Der Gerichtshof war der Ansicht, Art. 10 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 würde zwar Anwendung finden, ein Unionsbürger könnte für die Zwecke seiner Anwendbarkeit jedoch keine zwei Aufenthaltsorte haben.<sup>46</sup> Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist dahin auszulegen, dass – für die Zwecke der Anwendung dieser Verordnung – eine Person nicht gleichzeitig zwei gewöhnliche Aufenthaltsorte in zwei verschiedenen Mitgliedsstaaten haben kann.

Insoweit entspricht die Regelung der unionsrechtlichen Verordnung dem Regelungsgehalt des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens. Sowohl nach dem Grundgedanken des Europarechts wie auch des zwischenstaatlichen Abkommens kann ein Versicherter lediglich einen Wohnsitz innehaben. Danach richtet sich auch die Zuständigkeit der gegebenen Sozialversicherung.

Das supranationale Unionsrecht sowie das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen als eine völkerrechtliche Übereinkunft – Rechtsregime unterschiedlichen Ursprungs – weisen eine weitere Ähnlichkeit auf. Diese bezieht sich auf den Willen, einen Aufenthalt zu gründen. Denn Situationen, in denen ein Unionsbürger einen Doppelwohnsitz hat, können und sollten im vereinten

38 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 48 (Wencel).

39 Eingehender als der Gerichtshof beschäftigte sich der Generalanwalt mit der Frage von zwei Aufenthaltsorten in dieser Rechtssache. Der Generalanwalt ging eingehend auf die Systematik der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sowie auf die Ziele der Regelungen ein.

40 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 34, 52 und 58.

41 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 71.

42 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 49.

43 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 51 (unter Pkt. 1b) und 58.

44 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 44.

45 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 44.

46 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 51 (Wencel).

Europa nicht außergewöhnlich sein.<sup>47</sup> Von solchen Fällen ist auch der Unionsgesetzgeber selbst ausgegangen und daher zählte er Elemente auf, die bei der Bestimmung des Wohnortes einer Person zu berücksichtigen sind.

Der Wille der Person ist dann maßgebend, wenn nach einer umfassenden Beurteilung bestimmter Elemente weiterhin Diskrepanzen fortbestehen.<sup>48</sup> Insoweit steht die unionsrechtliche Regelung im Einklang mit dem Verständnis, dass das BSG zugrunde legt. Auch das höchste deutsche Sozialgericht stellt auf einen sogenannten Domizilwillen ab.<sup>49</sup> Dieser Wille, einen gewöhnlichen Aufenthalt zu begründen, als subjektiver Umstand<sup>50</sup> muss jedoch mit den tatsächlichen objektiven Umständen übereinstimmen. In dem zu entscheidenden Fall schlussfolgerte das BSG, dass sich die Versicherte am 30.06.1991 nicht bis auf Weiteres im Sinne eines zukunfts-offenen Verbleibens im Bundesgebiet aufgehalten hat.

Nur am Rande sei hier erwähnt, dass sich der Gerichtshof in dem Urteil zur Rechts-sache Wencel des Weiteren auf seine in der Rechtssache van den Booren getroffenen Feststellungen bezieht.<sup>51</sup> Der Hinweis auf diese Rechtsprechung und die Übertragung der ihr innewohnenden Inhalte ist jedoch insoweit nicht vollkommen, als in dem vorliegenden Fall die Versicherte zwei Aufenthaltsorte hatte und von der Freizügigkeit selbst Gebrauch gemacht hatte. Anders hingegen lag der Fall von Frau van den Booren, deren Ehegatte Grenzgänger war. Während Frau Wencel selbst die unionsrechtlichen Freiheiten lebte, leitete Frau van den Booren die Rechte ausschließlich von ihrem Mann ab. Frau van den Booren selbst verlegte ihren Wohnsitz nie in ein anderes Land der Europäischen Union. Eine Übertragbarkeit ließe sich nur vor dem Hintergrund begründen, dass die Ehemänner der beiden Versicherten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch genommen hatten. Insoweit lagen die Fallkonstellationen gleich und der EuGH konnte die in van den Booren getroffenen Feststellungen auf die Rechtssache Wencel übertra-

gen. Die Passagen, auf die sich der Gerichtshof bezieht, lassen eher schlussfolgern, dass der Vergleich unvollkommen ist.

## 4.2 Wohnsitzverlegung in einen „vertragsfremden“ Staat

Unter einem „vertragsfremden“ Staat wird hier – vor dem Hintergrund des deutsch-polnischen Übereinkommens – ein Land verstanden, das weder Deutschland noch Polen ist und damit für die Parteien des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens „vertragsfremd“ ist. Auch mit einer solchen Sachverhaltskonstellation setzte sich die deutsche Gerichtsbarkeit auseinander.

### 4.2.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens

In einem Urteil vom 16. Juni 2015 (B 13 R 27/13 R) sprach das Bundessozialgericht die Frage der gebotenen europarechtskonformen Anwendung des Art. 27 Abs. 2 S. 1 DPSVA 1990 an.<sup>52</sup> Das Gericht ging damit davon aus, dass ein bilaterales Abkommen (das in die nationalen Rechtsordnungen transformiert wurde) europarechtskonform anzuwenden ist. Damit nutzte es eine andere Formulierung als man es von der ständigen Rechtsprechung des EuGH gewohnt ist – der hergebrachten europarechtskonformen Auslegung des Unionsrechts.

In dem Fall ging es um einen Anspruch auf Altersrente für Frauen (§ 237a SGB VI) ohne den Abschlag von 40 Prozent auf nach dem

47 Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vom 24. Mai 2012, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 31.

48 Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284, S. 1).

49 BSG, Urteil vom 9. Mai 1995, 8 RKn 2/94, Juris Rdnr. 17; BSG, Urteil vom 10. Dezember 2013, Rechtssache B 13 R 9/13 R.

50 BSG, Urteil vom 9. Mai 1995, 8 RKn 2/94, Juris, Rdnr. 17.

51 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, Rechtssache C-589/10, Rdnr. 48 (Wencel).

52 BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 10.

Fremdrentengesetz zu berücksichtigende Entgeltpunkte für die in Polen zurückgelegten Versicherungszeiten. Aufgrund der fortgeführten abhängigen Beschäftigung als Grenzgängerin in Deutschland war auf ihren Fall weiterhin allein deutsches Rentenrecht anzuwenden. Die Parteien stritten im Verfahren um die Anwendbarkeit von unter anderem Art. 27 DPSVA 1990 – der Vorschrift, die die Fortgeltung des DPRA 1975 anordnete. Der Grund dafür war, dass die Versicherte zwischen 1994 und 1999 – in Ausübung des Freizügigkeitsrechts – weder in Deutschland noch in Polen (Vertragsstaaten dieses Abkommens) gewohnt hatte, sondern vorübergehend in den Niederlanden – einem Mitglied der EU. Die Versicherte bezog eine Immobilie in keinem Vertragsstaat dieses deutsch-polnischen Übereinkommens, sie wohnte vielmehr in einem Drittstaat.

Dabei setzen sowohl das europäische Rechtsregime wie auch das deutsch-polnische Übereinkommen einen Wohnsitz in einem Staat voraus. In dem vorliegenden Fall wohnte die Versicherte eine Zeitlang in keinem der Vertragsstaaten der bilateralen Übereinkunft. Damit erfülle sie – legt man lediglich den Wortlaut des deutsch-polnischen Abkommens zugrunde – die in diesem Vertragswerk (DPSVA) aufgestellten Voraussetzungen nicht, was zu einem Verlust der Rentenanwartschaft geführt hatte.

Art. 27 Abs. 2 S. 1 DPSVA wollte das BSG jedoch gebotenerweise europarechtskonform anwenden, woraus folge, dass diese Rentenanwartschaft nicht unterging, während die Klägerin zeitweilig von 1994 bis 1999 als Grenzgängerin in den Niederlanden wohnte. Nach dem BSG sei der tatsächliche Wohnsitz in den Niederlanden in der vorliegenden Fallgestaltung unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben so zu behandeln, als habe die Klägerin auch in dieser Zeit in Deutschland gewohnt und somit ihren Wohnort in diesem Mitgliedsstaat der EU beibehalten.<sup>53</sup> Zur Begründung führte das BSG das Unionsrecht an, insbesondere das Recht auf Freizügigkeit,<sup>54</sup> sowie die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, das Unionsrecht und ins-

besondere das mit der sekundärrechtlichen Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 verfolgte Ziel und die Grundsätze, auf die diese Verordnung gestützt ist, zu unterstützen.<sup>55</sup> Darüber hinaus, fast im gleichen Atemzug, sprach das Gericht die Verpflichtung der nationalen Gerichte an, bei der Anwendung innerstaatlichen Rechts dieses so weit wie möglich in einer dem Unionsrecht entsprechenden Weise auszulegen, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten.<sup>56</sup>

Das BSG stellte auf die besondere Situation eines Arbeitnehmers ab, der von der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Union Gebrauch macht.<sup>57</sup> Es verglich die Situation eines Arbeitnehmers in dem Land, in dem er vor dem 01.01.1991 wohnte und dort verblieb und arbeitete mit derjenigen eines Beschäftigten, der weiterhin in das Sozialversicherungssystem integriert ist, der aber nach diesem Stichtag lediglich den Wohnort vorübergehend in einen anderen Mitgliedsstaat verlagerte.<sup>58</sup> Die beiden Konstellationen würden sich nicht wesentlich voneinander unterscheiden.<sup>59</sup>

Damit erweiterte das BSG den Anwendungsbereich des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens über seinen Wortlaut hinaus um die Fallkonstellationen, in denen Versicherte nicht nur in einem Mitgliedsstaat wohnen, sondern – lediglich – in sein Sozialversicherungssystem integriert bleiben. Alleine der Wohnort sei nach dem Gericht nicht entscheidend. Prägend sollte – vor dem Hintergrund der europäischen Grundfreiheiten – die Integration in ein Sozialversicherungs-

53 BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 20.

54 BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 21.

55 EuGH, Urteil vom 3. März 2011, C-440/09, Rdnr. 27 (Tomaszewska); EuGH Urteil vom 18. April 2013, C-548/11 (Mulders), ZESAR 2013, 331 Rdnr. 38, BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, Rdnr. 22.

56 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2014, C-523/13 (Larcher), a. a. O., Rdnr. 44; zum Anwendungsvorrang des europäischen Rechts siehe auch BVerfG Beschluss vom 6. Juli 2010 2 BvR 2661/06; BVerfGE 126, 286, 301 f.; BVerfG Beschluss vom 14. Januar 2014 2 BvR 2728/13 unter anderem BVerfGE 134, 366, Rdnr. 17 f.; BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, Rdnr. 22.

57 BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 28.

58 BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 28.

59 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Mai 2013, C 589/10 (Wencel), ZESAR 2013, 456 Rdnr. 71; BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 28.

system eines Vertragsstaates sein. Unter den Vertragsstaaten müssten hier jedoch lediglich Deutschland und Polen gemeint sein dürfen. Damit tritt die Zugehörigkeit zu einer deutschen oder polnischen Sozialversicherung an die Stelle des Wohnsitzerfordernisses ein, falls dieser – wie vom deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommen vorausgesetzt – nicht vorliegen sollte.

Diese erweiternde Auslegung war auch vor dem Hintergrund geboten, dass die Europäische Kommission die Aufnahme der weiteren Anwendung des DPRA 1975 in Anhang III der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt akzeptierte, dass dies keinerlei Auswirkungen auf die künftige Inanspruchnahme der Freizügigkeit durch Arbeitnehmer haben werde.<sup>60</sup>

#### **4.2.2 Europarechtskonforme Anwendung eines zwischenstaatlichen Übereinkommens**

Die europarechtskonforme Auslegung entwickelte der EuGH in Hinblick auf das nationale Recht und nicht auf internationale Verträge (das hier relevante deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen). In dem besprochenen Urteil spricht das BSG jedoch eine europarechtskonforme Anwendung (und nicht Auslegung) an.

Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen selbst sieht vor, dass ein Arbeitnehmer in einem der Vertragsstaaten wohnen darf, um in den Genuss der Rentenanwartschaften zu kommen. Vor dem Hintergrund des Beitritts Polens zur EU musste dessen Anwendungsbereich erweitert werden, um auch die Grenzgänger miteinzubeziehen und eine Übereinstimmung mit dem europäischen Rechtsregime zu gewährleisten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine der Grundfreiheiten des Unionsrechts und hat für den Binnenmarkt eine essenzielle Bedeutung.

Eine berechtigte Frage wäre die nach der europarechtskonformen Anwendung des (nationalen) Rechts. Das BSG will in dem

Fall Art. 27 des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens (DPSVA 1990) europarechtskonform anwenden. Dabei bezieht das BSG diese Formulierung unmittelbar auf Art. 27 des deutsch-polnischen Abkommens und nicht auf die innerstaatlich geltende Vorschrift, die dieses Abkommen umsetzt. Das BSG geht wohl davon aus, die Bestimmungen des DPSVA 1990 seien das anzuwendende „innerstaatliche Recht“. Problematisch könnte an dieser Feststellung sein, dass das Vertragswerk weniger ein „reines“ nationales Recht ist und mehr zwischenstaatliches Recht darstellt, das in Verhandlungen zwischen zwei Völkerrechtssubjekten zustande kam. Es stellt sich die berechtigte Frage danach, ob man die Grundsätze und Rechtsprechung zu rein nationalem Recht auf Bestimmungen bilateraler Übereinkommen überhaupt (geschweige denn kommentarlos) übertragen darf und sollte. Das BSG setzt sich mit der Frage der Übertragbarkeit nicht auseinander. Es nimmt sie vielmehr stillschweigend an.

#### **5. Vielschichtige Herausforderungen für die Praxis und die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger beider Länder**

Die praktische Zusammenarbeit Deutschlands und Polens im Bereich des Sozialrechts ist etwas älter als das DPRA 1975, dem in den vorangegangenen Abschnitten besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Am 25. April 1973 wurde das Entsendeabkommen geschlossen, das den allerersten zwischenstaatlichen Vertrag der beiden Länder im Bereich der sozialen Sicherung darstellte. Zwei Jahre später wurde das DPRA 1975 geschlossen, das eine weitere Basis für hervorragende und jahrzehntelange Kooperation bot. Die aufeinanderfolgenden Einreisewellen polnischer Bürger

<sup>60</sup> BSG, Urteil vom 16. Juni 2015, B 13 R 27/13 R, Rdnr. 32; so *Bokeloh*, Die Ost-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 7–8/2002, 438, 443.

**Tabelle:** Rentenzahlungen gemäß DPRA 1975

	Versichertenrenten				Hinterbliebenenrenten				gesamt			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Renten- zugang (ZN)	12422	12672	13380	14438	4910	4823	4808	4653	17332	17495	18188	19091
Renten- bestand (BN)*	224761	229401	232748	237093	74169	74289	74142	74164	298930	303690	306890	311257

Anmerkung: \* Jeweils am 31.12. des Jahres.

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Sonderauswertungen, verschiedene Jahre.

nach Deutschland stellten die Sozialversicherungsanstalten vor Herausforderungen. Zwischen 1976 und 1990 wanderten knapp 900 000 Menschen aus Polen in Deutschland ein. In zehn Jahren, die nach dem EU-Beitritt Polens folgten, siedelten sich knapp 120 000 Polen in Deutschland an. Möglicherweise gerade auch dank dieser Migrationsbewegungen der Versicherten und den sich aus ihnen ergebenden immerwährenden Rechtsfragen waren die deutschen und polnischen Versicherungsanstalten vor die Aufgabe gestellt, die Prozesse mit größter Sorgfalt zu bewältigen.

Aufgrund der Fortgeltung des DPRA 1975 werden weiterhin Renten gezahlt (siehe Tabelle).

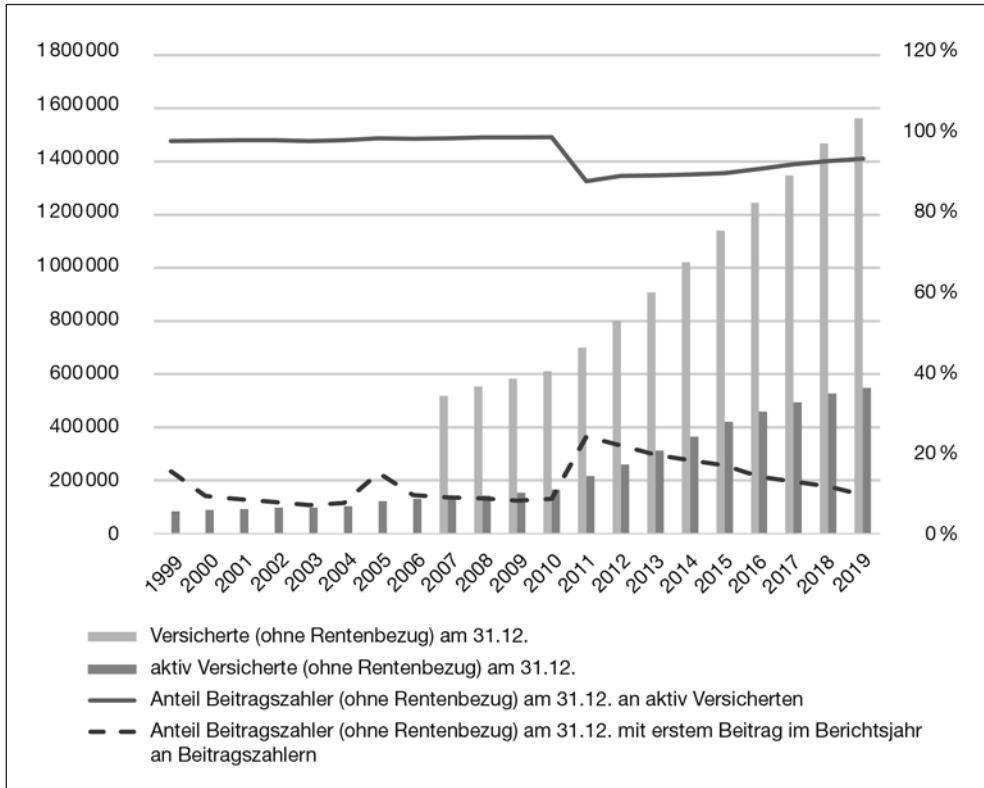
Von 1999 bis 2019 hat sich die Zahl der aktiven Rentenversicherten mit polnischer Staatsangehörigkeit jedes Jahr erhöht und insgesamt mehr als verfünffacht (siehe Abbildung). Sie lag zuletzt am 31.12.2019 bei rund 548 000 Personen. Nachdem Polen 2004 EU-Mitglied wurde, kam es 2005 zu einer großen Zunahme gegenüber dem Vorjahr (um 19 Prozent). Danach ging sie zunächst wieder etwas zurück. Als Folge der Erweiterung des Anwendungsbereichs der in den Verträgen verankerten Arbeitnehmerfreizügigkeit auf polnische Staatsangehörige im Jahr 2011 stieg die Zahl der polnischen aktiv Versicherten sprunghaft um 30 Prozent an und blieb für einige Jahre auf hohem Niveau. Die Zahl der Versicherten (ohne Rentenbe-

zug) mit polnischer Staatsangehörigkeit betrug am 31.12.2019 1 562 431. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in dem Anteil der erstmaligen Beitragszahler. Dieser lag 1999, 2005 bis 2006 sowie von 2011 bis 2018 bei über 10 Prozent der Beitragszahler mit polnischer Staatsangehörigkeit.

Eine enorme Bedeutung kommt schließlich auch dem kleinen Grenzverkehr von Menschen zu, die in einem Land leben und in dem anderen Land arbeiten. Es sind gerade die Grenzgänger, die – wie bereits oben dargelegt – mit ihren grenzüberschreitenden Versicherungsbiografien für die Rechtsfortbildung der nationalen wie auch der europäischen Gerichte sorgen.

Die Zusammenarbeit Deutschlands und Polens in dem rechtlichen Umfeld der Sozialversicherungsabkommen hat seit Jahrzehnten unstrittig einen Modellcharakter. Mit der Zeit wurde die bilaterale Zusammenarbeit um neue Formen erweitert und gestärkt. Dazu gehören beispielsweise die Besprechungen der Verbindungsstellen. Ihr Gegenstand ist der Austausch von Erfahrungen sowie von Best Practices. Während der internationalen Beratungstage, die seit 1994 veranstaltet werden, beraten deutsche und polnische Experten die Versicherten zu Fragen des Sozialrechts. Die Zusammenarbeit ist auch von vielen persönlichen Kontakten der Mitarbeitenden der Sozialversicherungsträger geprägt, für die das geltende Recht den juristischen Rahmen vorgibt. Diese rechtliche

**Abbildung:** Versicherte mit polnischer Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Sonderauswertungen, verschiedene Jahre.

Sphäre wird von Menschen mit Leben gefüllt. Experten auf beiden Seiten der Oder arbeiteten an der Auslegung der Abkommen weiter. Hinter den grenzüberschreitenden Versicherungsbiografien verbergen sich Schicksale von Personen unterschiedlicher Herkunft. Die daraus resultierenden Rechtsfragen bearbeiten die Beschäftigten der deutschen und polnischen Versicherungsträger konstruktiv in guter Zusammenarbeit. Von einer präzedenzlos guten Kooperation zeugt die Umsetzung des Abkommens vom 5. Dezember 2014, das die Zahlung von Rentenleistungen aufgrund von Beschäftigungszeiten in einem Ghetto an in Polen lebende Berechtigte ermöglichte. Dank der schnell-

len Klärung aller Rechtsfragen zwischen der Deutschen Rentenversicherung und der ZUS sowie dem Engagement der involvierten Mitarbeitenden konnten die Berechtigten zügig über die Rechtslage beraten werden. Der sachkundigen Information folgten unmittelbar die Auszahlungen erster Leistungen an die Berechtigten.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See sowie die Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg üben gemeinsam die Funktion der Verbindungsstelle zu Polen aus. Die Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, die diese Aufgabe zentral für andere Regionalträger

bearbeitet, widmet sich mit viel Engagement dieser Herausforderung. Dies hat sich nicht zuletzt in den komplexen Fallgestaltungen der Grenzgänger gezeigt. Brandenburg ist das deutsche Bundesland mit der längsten Grenze zu Polen.

## **6. Ein Rückblick auf die Erfolge vergangener Jahrzehnte**

Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen stellt eine solide Grundlage für langjährige hervorragende Verwaltungspraxis dar. Die allwährenden Herausforderungen waren enorm, nicht nur vor dem Hintergrund des Wechsels vom Eingliederungsprinzip zum Leistungsprinzip, sondern auch des EU-Beitritts Polens sowie des Eintritts in das Zeitalter der Digitalisierung und der digitalen Transformation. Allein die elektronischen Datenspeicher- sowie Transfermöglichkeiten beeinflussten die Verwaltungspraxis beider Länder wie auch innerhalb der Europäischen Union in den letzten Jahrzehnten enorm. Den europarechtlichen Verpflichtungen sind Polen und Deutschland mit der Einführung des EESI-Verfahrens erfolgreich nachgekommen. Im Hinblick auf den deutsch-polnischen Datenaustausch stellt das EESI-Ver-

fahren eine große Unterstützung dar. Dank dem technischen Fortschritt, der Seite an Seite mit der geltenden Rechtslage gehen muss und sie abbilden sollte, werden die Anträge schneller bearbeitet sowie die Renten auch und gerade grenzüberschreitend zügiger ausgezahlt. Den vielfältigen Facetten der Kooperation konnten Deutschland und Polen durch optimierte Prozesse Rechnung tragen. Beiden Unterzeichnerstaaten des deutsch-polnischen Sozialversicherungsabkommens ist es jahrzehntelang gelungen, durch den technischen Fortschritt und kollegiale Zusammenarbeit für die Versicherten und Rentner einen guten Service zu bieten.

*Anschrift der Verfasserinnen:*

Gundula Roßbach  
Deutsche Rentenversicherung Bund  
Präsidentin  
Hohenzollerndamm 46–47  
10713 Berlin

Dr. Magdalena Skowron-Kadayer  
Deutsche Rentenversicherung Bund  
Referentin für besondere Aufgaben  
im Büro des Direktoriums  
Hohenzollerndamm 46–47  
10713 Berlin