

Migrationsbewegungen zwischen Deutschland und Polen – Auswirkungen der aktuellen Rechtsentwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene

Dr. Stephan Fasshauer, Uwe Scheewe¹

Die Europäische Union (EU) blickt mittlerweile auf eine Geschichte von weit mehr als fünf Jahrzehnten zurück². Die vordergründigen wirtschaftlichen Aspekte wurden dabei von Beginn an sozialpolitisch flankiert³. Der Vertrag von Lissabon, unterzeichnet am 13.12.2007 und am 1.12.2009 in Kraft getreten, stärkte die soziale Dimension der EU noch einmal deutlich und trägt der zunehmenden Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Rechnung⁴. Auf eine ebenfalls bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegende Geschichte kann mittlerweile das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen von 1975 zurückblicken. Dieses hatte wiederum von Beginn an den sozialpolitischen Fokus. Auswirkungen einerseits auf die Rechtsentwicklung und andererseits der aktuellen Rechtsentwicklung selbst sowie Herausforderungen an die Sozialversicherungsträger werden im Folgenden im Verhältnis zwischen Deutschland und Polen unter dem Blickwinkel beider Entwicklungen aufgezeigt.

1. Vorbemerkung

Mehr als eine halbe Milliarde Menschen in 28 europäischen Staaten bilden aktuell die EU⁵. Sie vereint das Ziel, einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu bilden und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital dieselbe Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten besteht wie innerhalb der einzelnen Länder⁶.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit basiert dabei auf dem Grundrecht für Freizügigkeit nach Art. 45 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und ist von einer beispielhaften Dynamik, die sich in den Zahlen der EU-Binnenmigration widerspiegelt⁷. Knapp 3 % der EU-Bürger (mehr als 14 Millionen Menschen) leben mittlerweile in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Geschätzte 10 % der EU-Bürger haben nach einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2010 in der Vergangenheit bereits irgendwann einmal in einem anderen Mitgliedstaat gelebt und gearbeitet; 17 % haben dies in der Zukunft noch vor⁸.

Die Arbeitskräftewanderung ist dabei die wichtigste Form der EU-Binnenmigration. Ursächlich sind dabei sogenannte Push- und Pull-Faktoren, die im Wesentlichen aus wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Bedingungen im Herkunfts- und Zielstaat herühren⁹.

Deutschland gehört dabei zu den Gewinnern der Erweiterung der EU und der gelebten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa. Insgesamt war weder ein Verlust von Arbeitsplätzen noch ein Sinken der Wirtschaftskraft zu verzeichnen. Vielmehr bringt die Arbeitnehmerfreizügigkeit zusätzliche Beitragszahler. Die meisten Versicherten aus einem ande-

ren europäischen Mitgliedstaat kommen dabei aus Polen¹⁰.

Aus den Migrationsbewegungen resultierende Auswirkungen werden daher im Weiteren bezogen auf Polen aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) dargelegt. Im Verhältnis zu Polen sind zusätzliche Besonderheiten aufgrund der verschiedenen Rechtsanwendungen zu beachten, die im Folgenden kurz skizziert werden.

¹ Die Verfasser danken Bärbel Sand für die Unterstützung bei der Erstellung des Artikels.

² Der Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde am 25.3.1957 unterzeichnet und trat am 1.1.1958 in Kraft; er ist der Grundstein für die EU.

³ Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vom 9.12.1957, welches Anfang 1958 auf Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in die Verordnung (EWG) Nr.3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer [Amtsblatt der EG Nr.561/58 vom 16.12.1958] umgewandelt wurde.

⁴ Vgl. Amtsblatt der EU C306/17 vom 17.12.2007.

⁵ Vgl. Gesamtbevölkerung in der Europäischen Union und der Euro-Zone von 2004 bis 2014: (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/14035/umfrage/europaeische-union-bevoelkerung-einwohner/>).

⁶ Vgl. umfassend hierzu: www.europa.eu.

⁷ Vgl. Schwarze, Becker, Hatje, Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, 2009, S. 2305 ff.

⁸ Vgl. Kurzdarstellung zur Europäischen Union/Freizügigkeit der Arbeitnehmer: (http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.1.3.html).

⁹ Vgl. EU-Binnenmigration und Wanderungsmotive: (<http://www.europaundwir.eu/dossier/eu-binnenmigration-und-wanderungsmotive/>).

¹⁰ Zur Entwicklung der Versichertenzahlen mit ausländischer Staatsangehörigkeit vgl. Keck, Strobel, Versicherte der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2011: Wachsende Zahl ausländischer Versicherter, RVaktuell 5/2013, S. 89.

2. Wesentliche Rahmenbedingungen der deutsch-polnischen Beziehungen

2.1 Rechtsanwendungen im Überblick

Die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Polen haben bereits vor dem Beitritt Polens zur EU zum 1. 5. 2004 zwei Sozialversicherungsabkommen geschlossen, die für Rentenansprüche von Bedeutung waren bzw. zum Teil noch sind: das Abkommen vom 9.10.1975 über Renten- und Unfallversicherung (DPSVA 1975; andernorts auch DPRA 1975 genannt) und das Abkommen vom 8.12.1990 über Soziale Sicherheit (DPSVA 1990)¹¹.

Mit dem Beitritt Polens zur EU erhielt allerdings das europäische Sozialrecht und somit seit 1. 5. 2004 die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 bzw. 574/72 und seit deren Inkrafttreten am 1. 5. 2010 die neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 bzw. 987/2009 Geltung auch für die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen¹². Jedoch lösen diese Verordnungen die bestehenden Abkommen nicht vollständig ab. Denn durch Eintragungen in den Anhangsregelungen zum europäischen Gemeinschaftsrecht ist das DPSVA 1975 weiterhin anzuwenden¹³. Es ist somit ggf. kumulativ zum europäischen Gemeinschaftsrecht mit all seinen Besonderheiten zu berücksichtigen. Im Verhältnis des DPSVA 1975 zum europäischen Gemeinschaftsrecht ist zu beachten, dass es sich bei dem Abkommen um ein Eingliederungsabkommen handelt. Ferner werden nicht alle polnischen Versicherungszeiten vom sachlichen Geltungsbereich des DPSVA 1975 erfasst¹⁴. Im Gegensatz dazu ist der sachliche Geltungsbereich nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht umfas-

Dr. Stephan Fasshauer ist Geschäftsführer der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, Uwe Scheewe ist dort Mitarbeiter im Bereich Grundsatz Qualitätssicherung/Grundsatz Vertrag EU.

sender und Leistungen werden grundsätzlich nach dem Leistungsexportprinzip erbracht.

Für die Rechtsanwendung im Verhältnis zu Polen ergeben sich damit Besonderheiten und folgende Fallgruppen:

- reine Anwendung des europäischen Gemeinschaftsrechts,
- kumulative Anwendung des DPSVA 1975 und des europäischen Gemeinschaftsrechts,
- reine Anwendung des DPSVA 1975.

2.2 Migrationsbewegungen und rentenspezifische Entwicklungen in Zahlen und Daten

Nach dem Mikrozensus 2012 leben zz. rd. 1,534 Millionen Menschen mit polnischer Herkunft in Deutschland. Mehr als die Hälfte davon sind als (Spät-)Aussiedler eingewandert¹⁵. Im Jahr 2012 erfolgten mit rd. 184 000 erneut die meisten Zuzüge nach Deutschland aus Polen (s. Abb. 1, S. 262). Damit ist Polen seit 1996 Hauptherkunftsland¹⁶.

Die temporäre Arbeitsmigration steht dabei im Vordergrund (z. B. Saisonarbeitskräfte). Allerdings hat der Anteil der längerfristigen Zuwanderung von mehr als einem Jahr seit 2010 um fast 30 % zugenommen¹⁷.

Für die Deutsche Rentenversicherung sind nicht nur die Gesamtzahlen der Migration von Bedeutung, sondern in besonderem Maße die soziodemographischen Merkmale. Hier zeigt sich, dass etwa zwei Drittel aller zuziehenden Personen unter 40 Jahre alt und damit ganz überwiegend im erwerbsfähigen Alter sind¹⁸. Das Migrationsgeschehen trägt somit zu einer Verjüngung unserer Altersstruktur bei.

Im Gegensatz zu Deutschland gehört Polen zu den klassischen Auswanderungsländern. Schätzungen zufolge sind 2 % der polnischen Gesamtbevölkerung in den letzten 25 Jahren dauerhaft aus Polen ausgewandert. Hauptauswanderungsland ist dabei seit dem EU-Beitritt im Jahr 2004 Großbritannien vor Deutschland. Das zeigt Auswirkungen auf den polnischen Arbeitsmarkt (z. B. Arbeitskräftemangel) und erhöht den Druck in Polen, Löhne zu erhöhen und daneben andere Anreize zum Verbleib zu schaffen. Zumal im Gegensatz zu westlichen Mitgliedstaaten Polen keinen Zuzug von gering entlohnten Arbeitskräften verzeichnen kann¹⁹.

Das beschriebene Migrationsgeschehen führt zu vielerlei praktischen Auswirkungen bei Arbeitgebern und Behörden, aber insbesondere auch bei den Sozialversicherungsträgern. So hat sich beispielsweise die Anzahl von Versicherungskonten (aktive Stammsätze ohne Renten- oder Sterbekennzeichnung) bei der Deutschen Rentenversicherung als Träger der gesetzlichen RV für polnische Wander-

¹¹ Vgl. zu den Abkommen: www.deutsche-rentenversicherung-regional.de, Rechtliche Arbeitsanweisungen und Gesetzestexte.

¹² Vgl. zu den Verordnungen (insbesondere zu den Rentenkapiteln) Hauschild, in Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht, Kommentar, 2010, Art. 5 Rz. 23.

¹³ Vgl. Anhang II, Deutschland-Polen, Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bzw. Anhang III, 19. Deutschland-Polen, Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1408/71.

¹⁴ Vgl.: Das deutsch-polnische Sozialversicherungsabkommen vom 9.10.1975, Hrsg. Deutsche Rentenversicherung Bund, 1. Auflage, 2007, S. 4 ff., 18 ff.

¹⁵ Vgl. Information zu Fragen der Einwanderungsgesellschaft, Polen in Deutschland vom 10.1.2014. [<http://mediendienst-integration.de/artikel/polen-in-deutschland-zahlen-polnischeinwanderer-mikrozensus.html>].

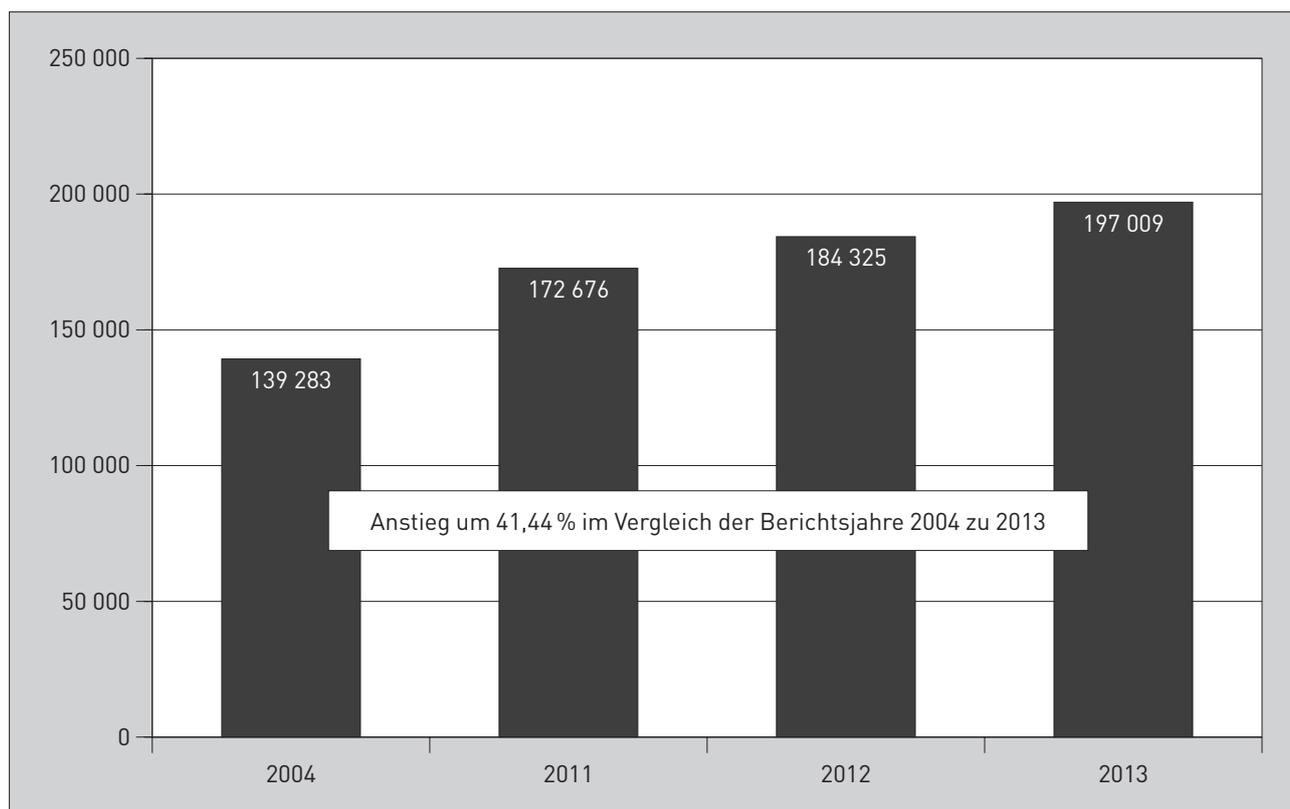
¹⁶ Vgl. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Januar 2014 für das Beitragsjahr 2012, insbesondere S. 10 und 18. Im Jahr 2013 beträgt die Zahl laut Statistischem Bundesamt 197 009.

¹⁷ Vgl. Migrationsbericht, a. a. O., S. 32.

¹⁸ Vgl. Migrationsbericht, a. a. O., S. 26.

¹⁹ Vgl. Kaczmarczyk, Arbeitsmigration und der polnischen Arbeitsmarkt, Working Paper für die Studie „Die Zukunft des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells“, insbesondere S. 4 ff.

Abb. 1: Anzahl von Zuzügen aus Polen nach Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes, 2014.

arbeitnehmer, d. h. für Personen, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland gehen bzw. gegangen sind, von Januar 2011 bis Januar 2014 um über 400 000 auf insgesamt rd. 1,931 Millionen erhöht²⁰, wovon zz. etwa 71% auf Regionalebene und hier im Wesentlichen bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg als zuständiger Verbindungsstelle geführt werden²¹.

Die jahrgangsmäßige Verteilung von Versicherungskonten für polnische Wanderarbeitnehmer ist dabei nicht homogen. Bei den rentennahen Jahrgängen ab 1950 zeigt sich eine besonders stark zunehmende Tendenz (s. Abb. 2).

Parallel zur Entwicklung auf der Erwerbstätigenseite wächst die Zahl von Rentenleistungsanträgen von Versicherten, die neben deutschen auch polnische Zeiten haben bzw. im jeweils anderen Staat wohnen, stetig an. So hat sich der diesbezügliche Rentenbeantragseingang bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg seit dem EU-Beitritt Polens deutlich um knapp 80% auf rd. 6 700 Anträge im Jahr 2013 erhöht (s. Abb. 3).

Die Zahl von Leistungsgewährungen nach Polen hat sich sogar mehr als verdoppelt (2013 rd. 6 400 Renten). Neben der hauptsächlichen Leistungsgewährung an Wanderarbeitnehmer mit Wohnsitz in Polen wirken für den Verzug von Rentnern von Deutschland nach Polen als Push- und Pull-Faktoren die Unterschiede im Rentenniveau sowie im Preisniveau

für Lebenshaltungskosten im Verhältnis zwischen Deutschland und Polen. So lag das Preisniveau für Verbrauchsgüter und Dienstleistungen in Polen im Jahr 2013 im Vergleich zum EU-Durchschnitt bei 57%, in Deutschland hingegen bei 102%²². Bei einem durchschnittlichem Rentenzahlbetrag einer deutschen Rente wegen Alters in Höhe von 1 003 EUR für Männer bzw. 512 EUR für Frauen ist ein Verzug nach Polen insbesondere für Rentenbezieher mit polnischem Migrationshintergrund zunehmend attraktiv²³. Im Gegensatz hierzu beträgt eine durchschnittliche monatliche polnische Altersrente umgerechnet nur rd. 420 EUR beziehungsweise die polnische Mindestrente rd. 200 EUR monatlich²⁴.

²⁰ Quelle: Stammsatzbestand, Deutsche Rentenversicherung Bund, Würzburg, 2011 und 2014.

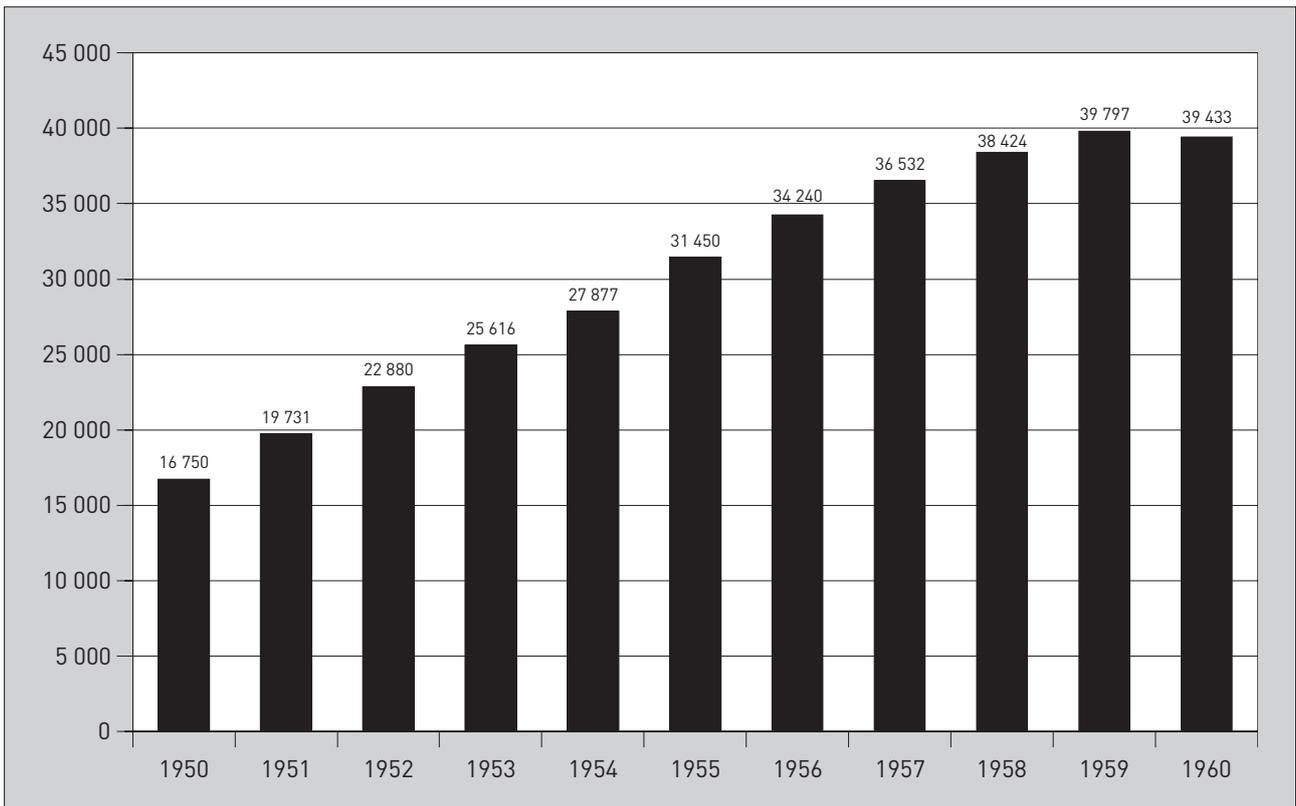
²¹ Obgleich die Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg auf Regionalebene Verbindungsstelle zu Polen ist, werden die Einzelfälle nach dem DPSVA 1975 grundsätzlich nach dem Wohnortprinzip auch bei anderen Regionalträgern zuständigkeitshalber bearbeitet und somit die Versicherungskonten dort geführt. In der Praxis haben Fälle mit einer reinen Anwendung des DPSVA 1975 insgesamt jedoch eine abnehmende Bedeutung.

²² Vgl. eurostat – pressemitteilungen 97/2014, Verbraucherpreisniveau, vom 19. 6. 2014.

²³ Vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2014, S. 35.

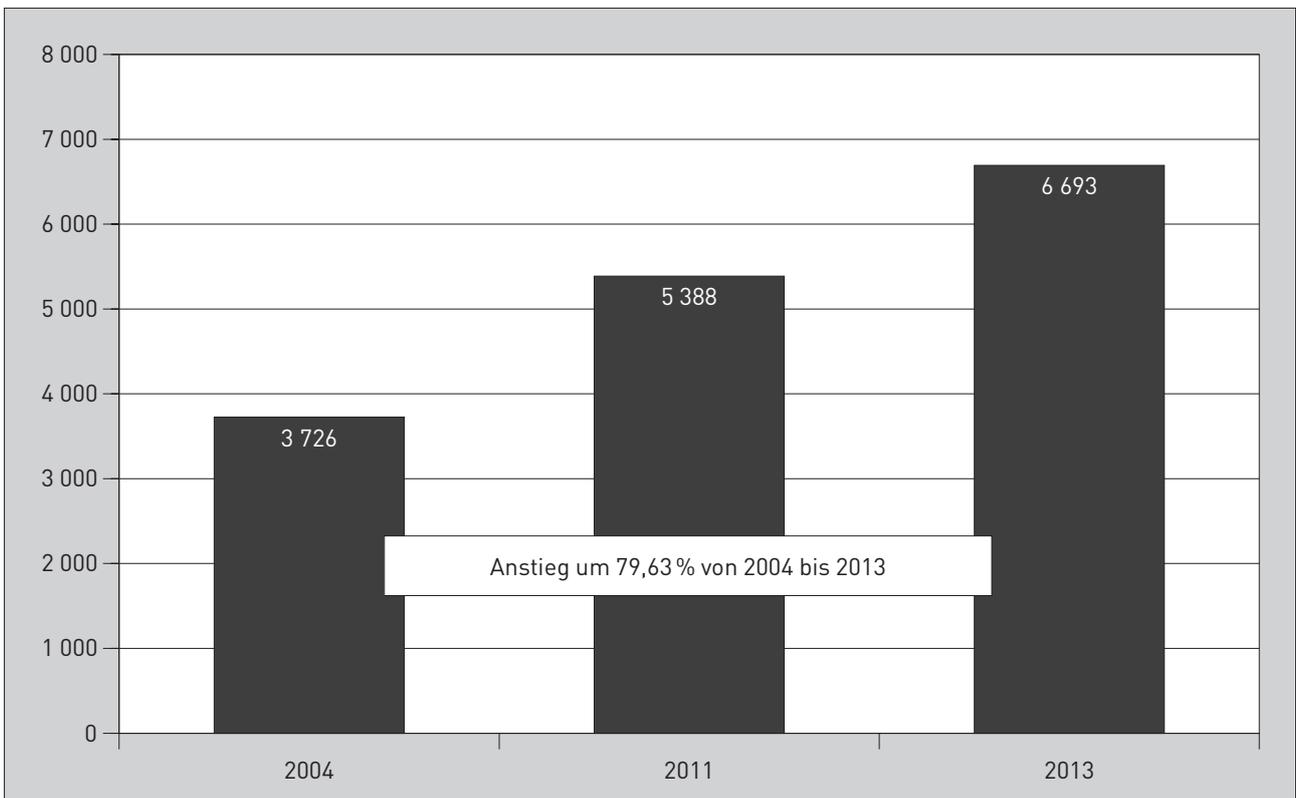
²⁴ Vgl. Sozialversicherung in Polen, ZUS (Hrsg.), Warschau, 2013, S. 40 und 42 (download unter www.zus.pl).

Abb. 2: Anzahl von Versicherungskonten polnischer Wanderarbeitnehmer für einzelne Geburtsjahrgänge



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund, 2014.

Abb. 3: Anzahl der jährlichen Rentenantragseingänge mit Bezug zu Polen bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, 2014.

Neben den quantitativen Auswirkungen auf Leistungsfälle zeigte sich seit dem EU-Beitritt Polens auch in der Erwerbsphase ein Antragszuwachs. So hat sich bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg seit Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zum 1. 5. 2011 die Zahl von Anträgen auf Ausstellung von Bescheinigungen über die anzuwendenden Rechtsvorschriften in Anwendung des europäischen Gemeinschaftsrechts A1 auf einem Niveau von jährlich bis zu 400 eingependelt²⁵. Antragsteller der Bescheinigung A1 sind Personen, die z. B. in Deutschland tätig sind und ihre Tätigkeit im Rahmen der Entsendung für eine bestimmte Zeit (maximal 24 Monate) im europäischen Ausland oder gewöhnlich in mehreren europäischen Staaten ausüben möchten. Für die Bearbeitung solcher Anträge ist in Deutschland vorrangig die Zuständigkeit der jeweiligen gesetzlichen Krankenversicherung gegeben. Liegt kein gesetzlicher Krankenversicherungsschutz vor, so ergibt sich die Zuständigkeit der Deutschen Rentenversicherung, sofern nicht eine berufsständische Versorgungseinrichtung (z. B. für Ärzte) betroffen ist.

3. Aktuelle Rechtentwicklungen und ihre Auswirkungen

Die zunehmende Migrationsbewegung zusammen mit dem steigenden europäischen Einfluss auf die nationalen Sozialversicherungssysteme insbesondere im Rahmen der Strategie Europa 2020 hat Auswirkungen auf rechtliche Regelungen²⁶. Situativ richtungsweisend sind zudem Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der den Freizügigkeitsgedanken als Prüfungsmaßstab ansetzt, ob und inwieweit die Vorschriften des europäischen Verordnungsrechts hiermit im Einklang stehen²⁷. Hinzu kommen nationale Rechtsänderungen und hier insbesondere rentenpolitische Maßnahmen.

3.1 Das Rentenpaket 2014 in Deutschland

Derzeit von besonderer Bedeutung ist die Umsetzung der Regelungen aus dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. 6. 2014 im Einklang mit den Bestimmungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts²⁸.

Das Rentenpaket umfasst vor allem folgende Maßnahmen:²⁹

- „Mütterrente“,
- Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente,
- abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren,
- Anhebung des „Reha-Deckels“.

Hauptaugenmerk liegt dabei auf der mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz neu eingeführten Rente für besonders langjährig Versicherte. Anspruchsvoraussetzung hierfür ist unter anderem die Erfüllung der Wartezeit von 45 Jahren³⁰. Bei der Prüfung der Wartezeit werden neben den Pflichtbeitragszeiten anderer Mitgliedstaaten für eine versicherte Beschäf-

tigung oder Tätigkeit auch gleichgestellte Zeiten anderer Mitgliedstaaten mit berücksichtigt, soweit sie vom anderen Mitgliedstaat bestätigt worden sind³¹. Dabei ausgeschlossen sind unter anderem jedoch mitgliedstaatliche Zeiten, die deutschen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II entsprechen³².

Da nicht immer ohne Weiteres erkennbar ist, ob und inwieweit mitgliedstaatliche Zeiten der Arbeitslosigkeit oder eines vergleichbaren Bezugs von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II vorliegen, wurden hierzu Verfahrensvereinfachungen geregelt. Danach gilt der Grundsatz, dass bestätigte mitgliedstaatliche Zeiten als dem Arbeitslosengeld I vergleichbar angesehen und somit bei der Wartezeit von 45 Jahren berücksichtigt werden, sofern nicht Indizien vorliegen, die für einen vergleichbaren Arbeitslosenhilfe- bzw. Arbeitslosengeld-II-Bezug im anderen Mitgliedstaat sprechen³³.

Im Verhältnis zu Polen bedeutet dies, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Arbeitslosengeldbezug grundsätzlich als Beitragszeit bestätigt werden und somit für die Wartezeit von 45 Jahren zu beachten sind³⁴. Polnisches Arbeitslosengeld wird dabei je nach regionaler Arbeitsmarktsituation für 6 bis 12 Monate von der polnischen Arbeitsverwaltung gewährt³⁵. Nach Ende des Arbeitslosengeldbezugs besteht in Abhängigkeit von der finanziellen Situation ein Anspruch auf Hilfe vom polnischen Träger für soziale Hilfen³⁶.

²⁵ Vgl. hierzu u. a. Erste Ergebnisse zu Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 1. Mai, Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 27.7.2011, veröffentlicht in Die Beiträge 9/2011, S. 522.

²⁶ Vgl. insofern Weißbuch „Rente“ der Europäischen Kommission, Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, vom 16. 2. 2012.

²⁷ Vgl. Fuchs, Kommentar zum Europäischen Sozialrecht, NOMOS, 6. Auflage, S. 46.

²⁸ Vgl. u. a. Dünn, Stosberg, Was ändert sich durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz, RVaktuell 7/2014, S. 156 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

²⁹ Neben dem Rentenpaket wurde 2014 auch das Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungszeiten in einem Ghetto zum 1. 7. 2014 geändert.

³⁰ § 236b SGB VI.

³¹ Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in Verbindung mit Beschluss H6 der Europäischen Verwaltungskommission (Amtsblatt der EU Nr. C 45 vom 12. 2. 2011).

³² Vgl. Hauschild, Die europarechtliche Zusammenrechnung von Versicherungszeiten am Beispiel des deutschen Rentenrechts, WzS 8/2014, S. 220 ff.

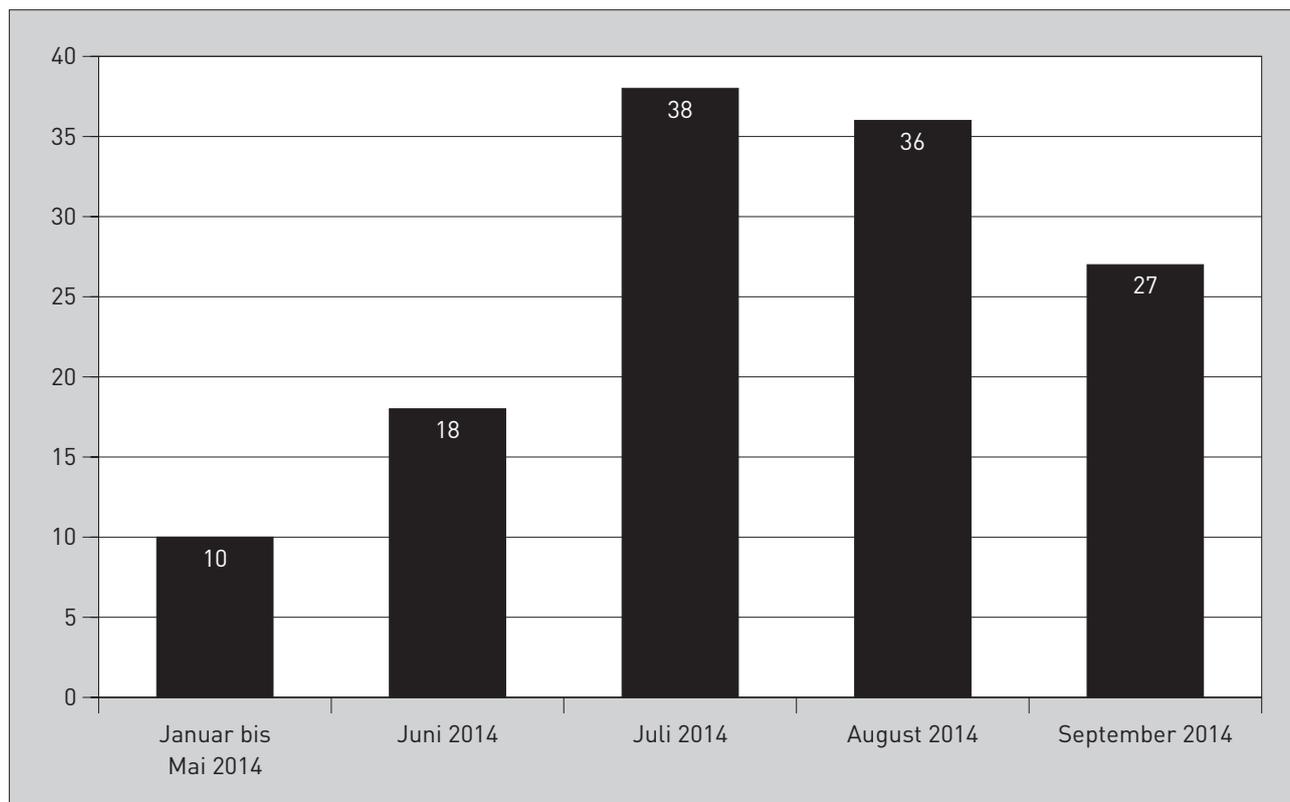
³³ TOP 2, Anlage 2, Auslegungsfrage 14 der 1. Sondersitzung der Arbeitsgruppe zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht (AGZWSR) vom 20. 2. 2014.

³⁴ Art. 6 des polnischen Rentenleistungsgesetzes vom 17. 12. 1998.

³⁵ Nähere Informationen hierzu auf polnisch unter <http://www.obywatelskieinfo.ngo.pl>.

³⁶ Sofern die Einkünfte bei Alleinstehenden weniger als umgerechnet rd. 115 EUR bzw. für jede weitere Person zusätzlich rd. 85 EUR monatlich betragen. Nähere Informationen hierzu auf polnisch unter <http://www.mops.gorlice.pl>.

Abb. 4: Entwicklung der Rentenneuanträge auf Altersrente für besonders langjährig Versicherte mit Bezug zu Polen bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, 2014.

Zeiten des Bezugs sozialer Hilfe sind nicht bei der Wartezeit von 45 Jahren zu berücksichtigen, werden vom polnischen Träger allerdings auch nicht als mitgliedstaatliche Zeit bestätigt.

Im Zeitraum vom 1. 1. 2014 bis 30. 9. 2014 wurden bei der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg insgesamt 6 563 Rentenanträge auf Altersrente für besonders langjährig Versicherte gestellt, davon 129 Rentenanträge mit Bezug zu Polen (s. Abb. 4). Prozentual entspricht das einem Anteil von rd. 2 % und liegt damit deutlich unter dem durchschnittlichen Anteil der Vertragsrenten am gesamten Antragsaufkommen.

In der weitergehenden Analyse der Antragszahlen auf Altersrente für besonders langjährig Versicherte im Jahr 2014 ist dabei zu erkennen, dass mit dem Inkrafttreten des RV-Leistungsverbesserungs-

gesetzes zunächst ein starker Anstieg einherging, eine Entwicklung, wie es sie vergleichbar auch bei den sog. Inlandsrenten gab. Wie sich diese Entwicklung quantitativ fortsetzt, bleibt abzuwarten. Festzustellen ist jedoch, dass es sich hierbei um qualitativ sehr komplexe Sachverhalte handelt, die auch mit einem steigenden Beratungsbedarf verbunden sind.

Seitens der Europäischen Kommission werden die Änderungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes allerdings nicht zuletzt auch im Kontext mit dem Weißbuch „Rente“ vom 16. 2. 2012 sozialpolitisch eher kritisch gesehen³⁷. Das gilt insbesondere für die Senkung des Renteneintrittsalters für einen bestimmten Personenkreis in Abkehr zu den allgemeinen Entwicklungen und Empfehlungen auf europäischer Ebene.

3.2 Rentenrechtliche Änderungen in Polen

In Polen erfolgte im Unterschied zu Deutschland keine vergleichbare Rentenreform in der jüngsten Vergangenheit. Allerdings wurde zum 1. 1. 2013 die stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre eingeführt³⁸. Darüber hinaus traten zum 1. 1. 2014 Regelungen zur zweiten Alterssicherungssäule, den offenen Rentenfonds, in Kraft. Die Auswirkungen der europäischen Finanzkrise sollen hierdurch gedämpft werden³⁹.

³⁷ Vgl. u.a. Erste Ergebnisse zu Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 1. Mai, Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 27. 7. 2011, veröffentlicht in Die Beiträge 9/2011, S. 522.

³⁸ Vgl. polnisches Gesetz vom 11. 5. 2012 über die Änderungen des Gesetzes über Altersrenten und Renten aus dem Sozialversicherungsfonds und einiger anderer Gesetze.

³⁹ Vgl. polnisches Gesetz vom 6. 12. 2013 zur Änderung einiger Gesetze im Zusammenhang mit der Festlegung der Grundsätze zur Auszahlung der Altersrenten aus den im Offenen Altersrentenfonds angesparten Mitteln.

3.3 Entwicklungen bei der europäischen Rechtsprechung

Neben den rechtlichen Änderungen auf nationaler Ebene sind die aktuellen Entwicklungen bei der europäischen Rechtsprechung von erheblichem Einfluss. Ausgangspunkt hier ist verschiedentlich, dass ein Verzug aus Deutschland ins Ausland für Rentenbezieher nach dem DPSVA 1975 mit erheblichen Einbußen verbunden sein kann. Dies, obwohl mittlerweile europaweit die Angleichung der Rechtssysteme und die Beseitigung von Hemmnissen deutlich vorangeschritten ist. Voraussetzung für die Anwendung des DPSVA 1975 ist, dass die berechnete Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland oder Polen grundsätzlich vor dem 1.1.1991 begründet hat und dieser seither unverändert fortbesteht. Ein Verzug ins Ausland führt zum unwiderruflichen Wegfall der Abkommensanwendung⁴⁰. Der Rentenanspruch richtet sich anschließend rein nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht.

Das bedeutet, dass nach Wegfall der Anwendung des DPSVA 1975 mit seinem Eingliederungsprinzip durch Verzug in einen anderen Staat ein deutscher Rentenanspruch nur aus deutschen Zeiten einschließlich Zeiten nach dem Fremdrentengesetz (FRG) gewährt werden kann⁴¹. Wegfall oder Minderung des deutschen Rentenanspruchs können die Folge sein und werden vielfach als Hemmnis bei der Inanspruchnahme der Freizügigkeit wahrgenommen. Sie berühren damit einen wesentlichen Kern des „europäischen Gedankens“. Die Auswirkungen werden deshalb weiter in der rechtlichen und auch politischen Diskussion bleiben. Die EU und vor allem das koordinierende Gemeinschaftsrecht zeigen sich immer wieder als kein starres Konstrukt, sondern stetig dem Wandel und der Anpassung unterworfen, so dass auch in dieser Hinsicht weitere Veränderungen durchaus nicht auszuschließen sind, wobei als Maßstab das im Art. 45 AEUV verankerte Grundrecht auf Freizügigkeit gilt.

In diesem Zusammenhang ist das gegen Deutschland anhängige Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2008/4941 der Europäischen Kommission aufmerksam zu verfolgen⁴². In diesem Verfahren wird gerügt, dass sich in Anwendung des Art. 28 Abs. 1 Buchst. b des deutsch-bulgarischen Sozialversicherungsabkommens vom 17.12.1997, der dem Bestandsschutz von Leistungsfällen nach dem Abkommen der ehemaligen DDR mit der ehemaligen Volksrepublik Bulgarien dient, der deutsche Rentenanspruch bei Verzug eines Rentners nach Bulgarien verringert⁴³. Diese Verringerung laufe dem EuGH zufolge dem Grundrecht auf Freizügigkeit und dem Leistungsexportgebot zuwider und sei zudem den dem EuGH-Urteil vom 18.12.2007 zugrunde liegenden Sachverhalten vergleichbar.

Nach Auffassung der Deutschen Rentenversicherung und der Bundesregierung unterscheiden sich die Abkommenssachverhalte jedoch wesentlich von den dem genannten EuGH-Urteil zugrunde liegenden

Sachverhalten⁴⁴. Nach dem deutsch-bulgarischen Abkommen ermittelten die Versicherungsträger beider Länder zunächst den theoretischen Betrag aus allen Versicherungszeiten in beiden Vertragsstaaten (sog. „Zunächst-Rente“). Danach wurde der jeweilige Teilrentenbetrag in beiden Abkommenstaaten ermittelt. War die Summe der beiden Teilrenten jedoch geringer als die „Zunächst-Rente“, so musste der Wohnsitzstaat zusätzlich den Differenzbetrag an den Berechtigten erbringen. Der Differenzbetrag führt somit bei Wohnsitz des Berechtigten in Deutschland zu einer „Gesamrente“ auf dem „deutschen Niveau“, ohne dass die ausländischen Versicherungszeiten dabei – im Gegensatz zum FRG – in das deutsche Rentenversicherungssystem eingegliedert werden.

Allerdings ist nicht absehbar, ob sich die Europäische Kommission dieser Sichtweise anschließt. Für die Frage des Leistungsbezugs bei Verzug von Deutschland nach Polen sind etwaige Auswirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens daher gegenwärtig nicht einschätzbar.

4. Fazit

Die stetig zunehmende Migrationsbewegung und Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit zeigt sich im Verhältnis zu Polen im besonderen Maße. Aus ihr resultiert nicht nur eine Zunahme der Verwaltung von Versicherungskonten sowie der Bearbeitung entsprechender Leistungsanträge, sondern auch eine Zunahme des Beratungsbedarfs bei Versicherten, Arbeitgebern und Leistungsbeziehern. Das bereits bestehende und regelmäßig wiederkehrende Beratungsangebot im Rahmen deutsch-polnischer Rentenberatungstage ist insofern ein bewährtes Instrument⁴⁵.

Mit zunehmender Mobilität zeigt sich jedoch auch eine stärkere, sektorenübergreifende Komplexität des Fragenspektrums. Hinzu kommen Rechtsänderungen wie zuletzt mit dem Rentenpaket. Besondere Entwicklungen erfordern eine stärkere, an den Kundenbedürfnissen orientierte, vernetzte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sozialträgern

⁴⁰ Vgl. das deutsch-polnische Abkommen vom 9.10.1975, a. a. O., S. 4.

⁴¹ Vgl. EuGH-Urteil vom 18.12.2007, verbundene Rs. C-396/05 (Habelt), C-419/05 (Möser) und C-450/05 (Wachter), Slg. 2007, S. I-11895.

⁴² Vgl. Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 22.3.2010, SG-Greffe(2010)D/3735 sowie Europäische Kommission, IP 11/420 vom 6.4.2011.

⁴³ Vgl. SV-Abkommen der DDR und Bulgarien vom 20.2.1953 in der Fassung der Zusatzvereinbarung vom 7.2.1973 sowie Anhang III Teil A Nr. 2 Buchst. a VO (EG) Nr.1408/71 bzw. Anhang II VO (EG) Nr. 883/2004.

⁴⁴ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 7.6.2010.

⁴⁵ Termine abrufbar unter: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/01_beratung_vor_ort/05_internationale_beratungstage_node.html.

⁴⁶ Vgl. Wendt, Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen: eine Einführung, 5. Auflage, Freiburg i. Br., 2010.

⁴⁷ Vgl. Hausschild, Himmelreicher, Die administrativen Auswirkungen einer steigenden Zahl von Vertragsrenten, RVaktuell 9/2013, S. 243 ff.

⁴⁸ Projekt Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI) i. S. von Art. 72 Buchst. d und Art. 78 VO (EG) Nr. 883/2004 sowie Art. 2 bis 5 VO (EG) Nr. 987/2009.

⁴⁹ Das EOA-Verfahren Polen erfolgt in Umsetzung des Beschlusses Nr.192 der EU-Verwaltungskommission vom 29.10.2003. Hierdurch wird die Einsicht der in den deutschen Versicherungskonten gespeicherten Versicherungszeiten und Rentenzahlungsbeträge unter Beachtung des Datenschutzes für die insofern zugelassenen mitgliedstaatlichen Träger ermöglicht.

⁵⁰ Um Überzahlungen gering zu halten, wird bislang in Auslandsrentenfällen einmal jährlich durch die rentenzahlende Stelle eine Lebensbescheinigung mittels Vordruck über den Berechtigten eingeholt. Das erfolgt bisher auch mit Polen. Durch einen maschinellen Sterbedatenaustausch ließe sich dieses Verfahren erheblich vereinfachen und Überzahlungen ließen sich reduzieren. Der Sterbedatenabgleich soll dabei unter Zugriff auf das polnische zentrale Melderegister erfolgen.

und betroffenen Institutionen und Verbänden⁴⁶. Die skizzierten rentenpolitischen Maßnahmen haben das deutlich zum Ausdruck gebracht.

Bei der Bewältigung solcher Aufgaben, d. h. der zeitnahen Umsetzung von rentenpolitischen Änderungen, nimmt aus administrativer Sicht die Bedeutung des elektronischen Datenaustausches weiter zu⁴⁷. Ergänzend zu bestehende Projekten auf europäischer Ebene ist eine zeitgemäß technisch unterstützte Bearbeitung der zunehmenden Fallzahlen unabdingbar⁴⁸. Hierzu gibt es vielfache bilaterale elektronische Datenaustausche, im Verhältnis zu Polen insbesondere mit dem seit 1.12.2011 im Einsatz befindlichen Europäischen Online-Auskunftsverfahren (EOA-Polen)⁴⁹. Ein maschineller Sterbedatenabgleich mit Polen ist darüber hinaus bereits avisiert⁵⁰. Weitere Neuerungen sind in Vorbereitung und notwendig. Nur dann kann den aufgezeigten Migrationsbewegungen und rentenspezifischen Entwicklungen unter den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen adäquat begegnet werden.