

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 314

Jörg Althammer

Die deutsche Sozialversicherung – eine historische Fehlentscheidung?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61 / 8 15 96-0 · Fax 021 61 / 8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2004

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1886-7

Das umlagefinanzierte System sozialer Sicherung steht unter einem massiven Anpassungsdruck. Bereits zu Beginn der 80er Jahre endete eine bis dahin beispiellose Expansion des Sozialstaats, die zu einer Ausweitung des von den Sozialversicherungssystemen erfassten Personenkreises und der Sozialleistungen geführt hatte¹. Die anschließende Phase bis zum Ende des Einheitsbooms 1992/93 stand bereits unter dem Zeichen der Konsolidierung des Erreichten und erster Maßnahmen der Kostendämpfung. In den letzten 10–15 Jahren stellt die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion aber nicht mehr nur einzelne Leistungen oder Leistungsauswüchse des Sozialstaats, sondern das Sozialversicherungssystem als Ganzes in Frage.

Für diese Entwicklung lassen sich verschiedene Gründe anführen. Die hauptsächlichsten sind:

- die demographische Entwicklung, d. h. das zunehmend ungünstiger werdende Verhältnis von jungen zu alten Menschen und somit der künftigen Beitragszahler zu künftigen Leistungsempfängern in den Sozialversicherungen. Mit anderen Worten: Die Risikostruktur des von den Sozialversicherungssystemen erfassten Personenkreises wird durch die Bevölkerungsalterung immer ungünstiger;
- die Globalisierung und der damit verbundene internationale Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze. Dieser Wettbewerb wird insbesondere über die Lohnkosten und damit über die mit dem Sozialstandard einer Volkswirtschaft eng verknüpften Lohnnebenkosten geführt, und schließlich
- die mit der deutschen Wiedervereinigung bedingten Lasten. Während die ersten beiden Punkte in mehr oder minder großem Ausmaß die sozialen Sicherungssysteme in allen industrialisierten Staaten unter Anpassungsdruck stellen, sind die mit der Wiedervereinigung verbundenen Lasten ein deutschlandspezifischer Faktor, der den Problemdruck hierzulande noch potenziert.

Alle drei Gründe zusammen führen zu eine Art Teufelskreis: Auf der einen Seite erodiert die Finanzierungsbasis der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme durch Massenarbeitslosigkeit, den Trend zu nicht versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und den steigenden Rentneranteil an der Wohnbevölkerung. Gleichzeitig nimmt der Finanzbedarf der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung unaufhaltsam zu.

Vor diesem Hintergrund wird immer häufiger die Frage aufgeworfen, ob die Krise des Standorts Deutschland nicht durch das soziale Sicherungs-

system selbst verursacht wird. Ist das deutsche Sozialversicherungssystem eine „Schönwetterveranstaltung“, die allenfalls unter den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen des „Wirtschaftswunders“ funktioniert, aber bei ungünstigeren Rahmenbedingungen kollabieren muss? Wurden hier durch politischen Opportunismus Leistungen zu Lasten künftiger Generationen beschlossen, die diese nun kaum mehr tragen können?² War die Einführung des umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystems also ein historischer Fehler, der zur Schaffung eines langfristig nicht überlebensfähigen Systems geführt hat?

Um diese Fragen zu beantworten, muss man sich die sozialen, wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen vergegenwärtigen, unter denen die maßgeblichen Zukunftsentscheidungen über die deutsche Sozialpolitik getroffen wurden. Waren die Bedingungen tatsächlich dermaßen günstig, dass bereits damals ein so ausgeprägter Sozialstaat konstruiert wurde, dessen Überforderung unter weniger günstigen Bedingungen dann zwangsläufig war? Welche Diskussionen wurden in diesen ereignisreichen Jahren geführt und gab es Alternativen im politischen Diskurs, die damals realisierbar gewesen wären und mit denen wir heute besser leben könnten?

Die sozio-demographischen Rahmenbedingungen der Sozialreform in den Anfängen der Bundesrepublik

Aus heutiger Sicht erscheinen die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik Deutschland als eine historisch einmalige Phase wirtschaftlichen Wachstums und demographischer Stabilität. Doch die konzeptionellen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft und der Sozialstaatsreform wurden nicht in der Mitte oder gegen Ende des „Wirtschaftswunders“ gelegt, sondern in den unmittelbaren Nachkriegsjahren, teilweise sogar schon früher. Die politische Katastrophe des Zweiten Weltkriegs mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen lag noch nicht ein Jahrzehnt zurück, die Bundesrepublik war gerade fünf Jahre alt. Daneben war auch die Hyperinflation der frühen 20er Jahre des 20. Jahrhunderts und der „schwarze Freitag“ in ungueter Erinnerung. Schließlich war die Lage der deutschen Wirtschaft immer noch von Unsicherheiten geprägt und es wuchs die Angst vor neuen weltpolitischen Konflikten.

Die sozialpolitischen Herausforderungen

Gleichzeitig waren die sozialpolitischen Herausforderungen der unmittelbaren Nachkriegsjahre gewaltig. So mussten insgesamt viereinhalb

Millionen Kriegsoffer versorgt werden; die Gesamtausgaben der Kriegsofferversorgung überstiegen die der Rentenversicherung und des Gesundheitswesens. Der Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen in ein Land, dessen Produktionskapazitäten durch Kriegsfolgen fast vollständig zerstört waren, führte zu erheblichen Beschäftigungsproblemen. 1950 waren ca. 1,8 Mio. Personen arbeitslos gemeldet; das entsprach einer Arbeitslosenquote von 12,5%. Erst ab 1960 herrschte Vollbeschäftigung, d. h. die Zahl der offenen Stellen überstieg die Zahl der Arbeitssuchenden³.

Schließlich hatten die Sozialversicherungsträger, insbesondere die Rentenversicherung, zum zweiten Mal nach der Hyperinflation 1923 ihr Vermögen größtenteils verloren⁴. Dennoch existierten die Leistungsträger der alten Sozialversicherungen weiter, erbrachten Leistungen und hatten, wenn auch durch die Verwerfungen am Arbeitsmarkt verminderte, Beitragseinnahmen.

Die Aufbauleistungen nach dem Krieg führten zwar zu hohen Wachstumsraten⁵. Wohnungsbestand⁶, Industrieproduktion⁷ und verfügbares Einkommen erreichten bis Mitte der 50er Jahre aber gerade das Niveau der Vorkriegszeit. Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs erreichte erst 1953 den Stand von 1938, während der Bedarf durch die Kriegszerstörungen und den Konsumverzicht der Nachkriegsjahre wesentlich höher lag⁸.

Deutschland befand sich also durchaus im Aufstieg, aber es war ein noch fragiler Aufstieg, und niemand konnte mit Sicherheit sagen, dass es nun so weiter gehen würde. Die wachsende Wirtschaft verstellte nicht den Blick darauf, was finanzierbar und möglich war – vielmehr eröffnete der sich langsam entwickelnde Wohlstand Mitte der 50er Jahre überhaupt erst die Möglichkeit, Sozialreformen in Angriff zu nehmen. Gleichzeitig stellten sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung aber auch neue soziale Probleme. Denn an diesem Aufschwung konnten nur diejenigen partizipieren die erwerbsfähig und erwerbstätig waren. Der Verzicht auf eine Sozialreform hätte zu einer Spaltung der Gesellschaft in Erwerbsfähige einerseits und nicht mehr Erwerbsfähige (Invaliden, Rentner) andererseits geführt.

Vor diesem Hintergrund war eine umfassende Reform der sozialen Sicherungssysteme unausweichlich. Diese große Sozialreform wurde in der zweiten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (1953–1957) in Angriff genommen.

Das Problem der gesetzlichen Rentenversicherung

Die größten Probleme stellten sich im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Das bisherige Rentenversicherungssystem kalkulierte zumindest formal nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Die Rente wurde nach den Nominalwerten der Beiträge berechnet, d. h. es existierte kein Anpassungsfaktor, der Veränderungen des Preisniveaus oder der Lohnentwicklung berücksichtigt hätte. Obwohl die Ansprüche an die soziale Rentenversicherung im Zuge der Währungsreform 1948 zum bevorzugten Verhältnis von 1:1 umgestellt wurden, war das Rentenniveau niedrig und somit die soziale Lage vieler Rentner prekär⁹. Auch eine Vielzahl von Rentenanpassungsgesetzen konnte diese Lage aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus der Renten nicht ändern.

Das Bruttorentenniveau lag 1956 bei 28% in der Arbeiterrenten- bzw. 32% in der Angestelltenrentenversicherung¹⁰. Zum Vergleich: Der Regelsatz für die mit der heutigen Sozialhilfe vergleichbare Sozialfürsorge lag damals für ein Ehepaar im Rentenalter bei 102 DM. $\frac{3}{4}$ der Arbeiterrenten und $\frac{1}{4}$ der Angestelltenrenten erreichten nur Zahlbeträge zwischen 50 und 100 DM. Die Lage der alten Menschen wurde zusätzlich durch die Entwertung privater Vorsorgeersparnisse, die Zerstörung und Enteignung privaten Immobilienbesitzes verschärft, so dass zahlreiche ältere Menschen auf die Fürsorge angewiesen waren. Ein Gutachten der Sozialenquete-Kommission kam 1955 zu dem Ergebnis, dass 60% der allein stehenden Personen und 70% der Ehepaare, die zum überwiegen- den Teil von Fürsorgeleistungen lebten, über 65 Jahre alt waren¹¹.

Armut war also überwiegend Altersarmut. Diese Situation wurde auch von weiten Teilen der Bevölkerung als besonders bedrückend empfunden. In einer 1955 vom Frankfurter Institut für Sozialforschung durchgeführten Untersuchung zur Situation der Alten gaben 75% der Befragten an, dass sie die Situation der Rentner als schlecht oder sehr schlecht beurteilen¹². Zeitgenössische Quellen sprechen von einer „fast panischen Angst“ der Arbeiter und Angestellten vor dem Alter¹³.

Es ist daher kein Wunder, dass die Frage der Alterssicherung die Diskussionen um eine Sozialreform geprägt haben. Es ging also nicht darum, „Geschenke“ an die alte Generation zu verteilen, wie dies Gabor Steingart suggeriert¹⁴. Ziel der Reformen war stattdessen zum einen die Linderung realer Not, zum anderen die Eröffnung einer optimistischeren Zukunftsperspektive für die Erwerbstätigen.

Die demographische Situation

Auch die demographische Situation wurde Mitte der 50er Jahre bei weitem nicht so positiv eingeschätzt, wie sie sich im Rückblick darstellt. Die ursprüngliche Bismarcksche Rentenversicherung war einmal davon ausgegangen, dass die Sozialrenten nur ein Zuschuss sein sollten, der Rest des Lebensunterhalts dagegen im Familiensystem zu finanzieren sei¹⁵. Aber bereits in der Weimarer Republik war erkennbar, dass die großfamiliären Strukturen, die Mitte des 19. Jahrhunderts noch den Normalfall darstellten, immer mehr zur Ausnahme wurden. Bereits seit den 20er Jahren lag die Nettoreproduktionsrate, also die Mädchengeburten je Frau im gebärfähigen Alter, unter dem Bestand erhaltenden Niveau. Gleichzeitig nahm die Lebenserwartung deutlich zu¹⁶. Der Bevölkerungssoziologe Gerhard Mackenroth sprach deshalb 1953 von einer sich schließenden „Scherenentwicklung“ der Bevölkerungsentwicklung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Geburtenziffer schneller fällt als die Sterbeziffer¹⁷. Zu diesem eher langfristigen demographischen Problem trat noch ein temporäres: Denn der zweite Weltkrieg hatte einen starken Einbruch bei den 20- bis 45-Jährigen verursacht, insbesondere bei den Männern. Aus diesem Grund wurde für die Jahre 1965 bis 1980 ein besonders ungünstiges Verhältnis von potenziellen Beitragszahlern zu potenziellen Leistungsempfängern in den Sozialversicherungen erwartet. Bereits Anfang der 50er Jahre sprach man von einem „Rentenberg“, der auf Deutschland zukomme. Und auch im Einführungsjahr 1957 der umlagefinanzierten Rentenversicherung war das Beitragszahler-Beitragsempfänger-Verhältnis keineswegs günstig für die Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung: Durch die hohe Zahl an Invaliden und Kriegsgeschädigten schätzte man die Zahl der Rentenempfänger 1953 auf 14,5 Millionen – das entsprach einer Quote von 28,2% der Bevölkerung. Zum Vergleich: 1938 bezogen nur 12% der deutschen Bevölkerung Alters- bzw. Invalidenrenten¹⁸.

Die Bedingungen für die Sozialversicherungssysteme waren also Mitte der 50er Jahre keineswegs ausgesprochen günstig. Die wirtschaftliche Lage entspannte sich, war aber immer noch unsicher. Die soziale Lage, gerade jene der alten Menschen, muss als prekär bezeichnet werden. Und die demographische Entwicklung ließ bereits recht deutlich zukünftige Finanzierungsschwierigkeiten der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme erkennen.

Dementsprechend offen und kontrovers wurde in der zweiten Legislaturperiode auch über die Frage einer Sozialreform diskutiert. Man war

sich im Grund einig, dass es zu einer solchen kommen musste – zu sehr unterschieden sich die Lebensbedingungen der neuen Bundesrepublik von denen des Kaiserreichs und der Weimarer Republik. Die Soziale Marktwirtschaft setzte ganz neue Anreize, verteilte das Volksvermögen anders, änderte die Beschäftigungsverhältnisse, setzte neue Anforderungen hinsichtlich beruflicher und regionaler Mobilität und veränderte damit entscheidend auch die Familienstrukturen. Uneinigkeit bestand aber in Bezug auf die Frage: Wie sollte die zukünftige deutsche Sozialpolitik aussehen?

Die Reform der Rentenversicherung von 1957: Fürsorgeprinzip oder Sozialversicherungsprinzip

Schon bald kristallisierte sich heraus, dass sich die in jener Zeit viel diskutierte und von Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung vom Oktober 1953 explizit angekündigte umfassende Sozialreform aller Glieder der Sozialversicherung auf eine Reform der Rentenversicherung beschränken würde. Das lag zunächst einmal daran, dass die Probleme der Rentenversicherung von allen Zweigen der Sozialversicherung die dringlichsten waren. Die soziale Krankenversicherung und die soziale Unfallversicherung waren in ihrer hergebrachten Form nach dem Krieg zur Leistungsdeckung unabdingbar. Wenn auch beide Versicherungszweige vor dem Krieg kein nennenswertes Vermögen aufgebaut hatten, konnten beide schon ab 1948/49 in unverminderter Form Leistungen erbringen. Eine Umstellung der gesetzlichen Krankenversicherung auf ein kapitalgedecktes System stand ohnehin nicht zur Diskussion, da die Mittel zum Aufbau der Rückstellungen bei gleichzeitiger Finanzierung der laufenden Leistungen fehlten. Auch die Arbeitslosenversicherung bestand in alter Form fort. Die hohe Arbeitslosigkeit und die Notwendigkeit, das ständig wachsende Erwerbstätigenpotential in die sich bietenden Beschäftigungsmöglichkeiten der wieder aufstrebenden Wirtschaft zu vermitteln, erforderte eine zentrale Arbeitsverwaltung¹⁹. Es zeigte sich zudem bald, dass die Vorstellungen über die Zukunft der Sozialpolitik Deutschlands nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch innerhalb der Regierung Adenauer erheblich divergierten. Bereits die Rentenreform des Jahres 1957 war ein politischer Kraftakt mit ungewissem Ausgang.²⁰

Die damals vorgebrachten Positionen zur Reform der Rentenversicherung lassen sich dabei auf zwei Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik

zurückführen, die auch heute noch den Sozialstaatsdiskurs bestimmen: das Fürsorgeprinzip und das Sozialversicherungsprinzip.

Das Fürsorgeprinzip

Nach dem Fürsorgeprinzip beschränkt sich die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Sicherung des Existenzminimums. Es ist nicht die Aufgabe der Sozialversicherung, einen einmal erreichten Lebensstandard abzusichern. Die Verantwortlichkeit für die Existenzsicherung liegt beim Staat, darüber hinausgehende Sicherungsleistungen sind vom Einzelnen selbst zu erbringen.

Dieser Position lassen sich die Rentenreformvorstellungen des damaligen Wirtschaftsministers Erhard, des damaligen Finanzministers Schäffer, der Bank deutscher Länder, des Bundes deutscher Arbeitgeber, der Verbände der Geld- und Kreditwirtschaft und des Verbandes der privaten Versicherungswirtschaft zuordnen.

Allen Vorschlägen gemeinsam war die Ablehnung einer dynamischen Rente. Allerdings war der Verband der privaten Versicherungswirtschaft der einzige, der explizit die Idee einer steuerfinanzierten Grundrente zum Gegenstand hatte.

Alle anderen Vorschläge knüpften am status quo einer – zumindest formal – kapitalgedeckten staatlichen Rentenversicherung an. Das strenge Äquivalenzprinzip und das Kapitaldeckungsverfahren sollten jedoch durch pauschale Rentenerhöhungen²¹ und bedarfsabhängige Zuschüsse des Staates²² durchbrochen werden.

Das Sozialversicherungsprinzip

Gemäß dem Sozialversicherungsprinzip soll die Rente im Unterschied zur alten kapitalgedeckten Rente nicht mehr nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt sein, sondern den Lebensstandard des Versicherten garantieren. Um den Lebensstandard auch im Alter aufrecht zu erhalten, muss die Rente zwangsläufig auch an die Entwicklung der Preise angepasst werden. Um den Lebensstandard abzusichern, müssen die Beiträge einkommensabhängig und die Leistungen gemäß dem Äquivalenzprinzip beitragsabhängig ausgestaltet sein (Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente). Im Gegensatz zum Fürsorgeprinzip wird in einem Sozialversicherungssystem kein Existenzminimum garantiert. Die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums erfolgt durch ein eigenständiges

Fürsorgesystem, das gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Leistungen erbringt, wenn die Leistungen der Selbsthilfe nicht ausreichen.

Organisatorisch sind Sozialversicherungssysteme Selbsthilfesysteme der Versicherten. Der Staat tritt hier lediglich als Organisationshelfer auf, d. h. er formuliert Leistungsansprüche und verleiht ihnen eigentumsähnlichen Charakter.

Die grundlegenden Prinzipien des Sozialversicherungssystems entstammen der katholischen Soziallehre und der Gewerkschaftsbewegung. Die Konzeption der „dynamischen Rente“ hat der Bonner Sozialwissenschaftler und Geschäftsführer des Bundes Katholischer Unternehmer, Wilfrid Schreiber, in seiner Denkschrift „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“ (1954/55), dem sog. „Schreiber-Plan“, entwickelt²³. Außerdem prägen Grundgedanken einer auf der katholischen Soziallehre aufbauenden Sozialreform das Gutachten der vier Professoren Achinger, Höffner, Muthesius und Neundörfer, das von Adenauer in Auftrag gegeben worden war und unter dem Titel „Zur Neuordnung der sozialen Leistungen“ (1955) veröffentlicht wurde. Diesen Positionen haben sich die Mehrheit des Kabinetts, aber auch große Teile der SPD und der Gewerkschaften angeschlossen.

Die Rentenreform im Spiegel der damaligen Kritik

Im Gesetzgebungsprozess setzte sich das Modell einer Sozialversicherung durch. Die Rentenreform, die vom Bundestag am 21. Januar 1957 auch mit den Stimmen der SPD verabschiedet worden ist, wurde in der Bevölkerung überwiegend positiv aufgenommen. Dennoch standen die dynamisierte Rente und das Umlageverfahren bereits zu diesem Zeitpunkt in der Kritik. Führende Ökonomen und Wirtschaftspolitiker befürchteten, dass eine umlagefinanzierte, dynamische Rente die Geldwertstabilität untergräbt, die Kapitalbildung beeinträchtigt und künftige Beitragszahler überfordern würde. Gerade der letzte Kritikpunkt scheint sich aus heutiger Sicht bestätigt zu haben. Haben die Kritiker des Umlageverfahrens also Recht behalten? War die dynamisierte Rente von vorneherein zum Scheitern verurteilt? Um diese Frage zu beantworten, muss man sich etwas genauer mit den Argumenten der Kritiker und der tatsächlich eingetretenen Entwicklung beschäftigen.

Kritikpunkt 1: *Eine dynamisierte Rente untergräbt die Währungsstabilität bzw. erhöht die Inflationsanfälligkeit*

Dieser Kritikpunkt wurde auf verschiedene Weise begründet. Zum einen wurde argumentiert, dass die Einführung einer lohn- und somit implizit preisindexierten Rente ein Eingeständnis des Staates sei, dass Inflation letztlich nicht zu vermeiden sei. Dadurch würde die Bereitschaft der Gewerkschaften zu einer zurückhaltenden, am Ziel der Preisniveaustabilität orientierten Lohnpolitik unterminiert. Ein zweites Argument war, dass eine Umverteilung zugunsten der Rentner zu einem Konsumstoß führen würde, der eine Inflation auslösen könne. Schließlich wurde befürchtet, dass eine lohnindexierte Rente die Renten zum Gegenstand der Tarifverhandlungen machen würden. Während die Rentner bislang aufgrund ihrer nominalen Sparbeträge ein Interesse an maßvollen Lohnabschlüssen gehabt hätten, würden sie nun im Gegenteil zu möglichst hohen Lohnabschlüssen drängen und so zu „Kostgängern“ der Gewerkschaften werden.

Diese Kritikpunkte wurden durch die eintretende Entwicklung nicht bestätigt. Die durch die Rentenreform verursachten Rentenerhöhungen von 64,9% bei den Angestellten- und 58,8% bei den Arbeiterrenten führten nicht zu einem Konsumschub – zum einen, weil die Renteneinkommen nur etwa 14% der gesamten Einkommen ausmachten, und zum zweiten, da viele Rentner das Geld nicht vollständig konsumierten, sondern Ersparnisse bildeten. Die Inflationsrate von 2,6% im Jahr 1956 sank in den Jahren der bzw. nach der Rentenreform auf 2% (1957) bzw. 1% (1959). Es bestätigte sich einmal mehr, dass Inflation ein Problem der Geldschöpfung, nicht aber der Konsumumschichtung ist.

Kritikpunkt 2: Die dynamische Rente beeinträchtigt die Kapitalbildung und bedroht die Investitionsfinanzierung

Auch hinsichtlich dieses Kritikpunktes gab es verschiedene Begründungslinien. So wurde argumentiert, dass die Aussicht auf die Lohnersatzrente auf der einen Seite das Sparbedürfnis reduziere, auf der anderen Seite hohe Beitragssätze die Sparfähigkeit beeinträchtigten. Eine andere Argumentationslinie ging dahin, dass der den dynamisierten Renten inhärente Inflationsschutz das „Rentensparen“ gegenüber anderen, nicht indexierten Sparformen bevorteile. Eine dritte Begründung verwies darauf, dass die bei einer umlagefinanzierten Rente unterbleibenden Wertpapierkäufe zu Problemen auf dem Kapitalmarkt führen würden²⁴.

Die Frage, ob eine umlagefinanzierte Alterssicherung die gesamtwirtschaftliche Ersparnis verringert, ist bis zum heutigen Tage sowohl theoretisch als auch empirisch umstritten²⁵. Feststellen lässt sich im Falle Deutschlands jedoch, dass die Sparquote nach Einführung der dynamischen

sierten Rente keineswegs sank, sondern im Gegenteil eine steile Aufwärtsentwicklung zu beobachten war: von 5,7% im Jahr 1956 über 8% im Jahr 1957, 9% 1960 bis 12,2% 1965. Einschränkend ist natürlich darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Sparquote durch den wachsenden Wohlstand im Zuge des Wirtschaftwunders mit verursacht war. Insofern kann nicht eindeutig gefolgert werden, ob die Einführung der dynamisierten Rente einen dämpfenden Effekt auf die Ersparnis hatte, die Sparquote andernfalls also noch stärker angestiegen wäre.

Kritikpunkt 3: Die langfristigen Kosten werden zu einer Überforderung der Beitragszahler führen

Während die ersten beiden Kritikpunkte sich in der Tendenz als unbegründet erwiesen und mit den heutigen Problemen der Rentenversicherung nichts zu tun haben, scheint der dritte Kritikpunkt die gegenwärtige Entwicklung vorweggenommen zu haben.

Man darf jedoch auch hier nicht zu Trugschlüssen gelangen: In dem sog. „Mathematiker-Streit“, der 1956 im Vorfeld der Einführung der dynamisierten Rente geführt wurde, spielten die Probleme, welche die gesetzliche Rentenversicherung heute hat, noch keine Rolle. Der Prognosezeitraum umfasste fünfzehn bis zwanzig Jahre, endete also Mitte bzw. Ende der 70er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt konnte die demographische Entwicklung ebenso wenig prognostiziert werden wie die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Für die divergierenden Ergebnisse hinsichtlich der prognostizierten zukünftigen Lasten der Rentenversicherung waren verschiedene Annahmen über das weitere wirtschaftliche Wachstum und unterschiedliche Berechnungsmethoden ausschlaggebend. Diese unterschiedlichen Annahmen führten zu Beitragssatzprognosen, die in der optimistischen Variante für das Jahr 1973 einen Beitragssatz von 18% (Berechnung des Bundesarbeitsministeriums) und unter der pessimistischen Variante einen Beitragssatz von 35% (Berechnung des Verbandes der privaten Versicherungswirtschaft) voraussagten. Im Nachhinein betrachtet behielt sogar die optimistischere Variante Recht: über ein Jahrzehnt konnte der Beitragssatz bei 14% konstant gehalten werden. Erst im Jahr 1982 musste der Beitragssatz über 18% angehoben werden.

Fehler und Versäumnisse in den Folgejahren

Die Einführung einer umlagefinanzierten dynamischen Altersrente war angesichts der wirtschaftlichen Situation und der sozialpolitischen Herausforderungen ohne Alternative. Des Weiteren waren die Erwartungen in die zukünftige wirtschaftliche und demographische Entwicklung kei-

neswegs „blauäugig“. Mit der Rentenreform von 1957 wurde vielmehr eine selbstverwaltete Rentenversicherung konzipiert, die sich langfristig selbst tragen und auch bei Problemen nicht sofort den Ruf nach dem Staat notwendig machen sollte. Deshalb wurde die Rentenversicherung verpflichtet, trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten einen Kapitalstock vorzuhalten, der zumindest eine Jahresausgabe abdeckt. Die Leistungen sollten sich streng am Prinzip der Teilhabäquivalenz orientieren; Umverteilungsmaßnahmen wie bspw. eine Mindestrente wurden strikt abgelehnt.

Mit Blick auf den Status Quo muss man sich aber dennoch weiterhin die Frage stellen: Wenn damals kein historischer Fehler begangen wurde, wenn sogar gar nicht anders gehandelt werden konnte, was hat dann die heutigen Probleme verursacht? Schließlich behielt sich der Gesetzgeber vor, in Zeiten eines Auseinanderklaffens von Beitragseinnahmen und Rentenleistungen die Rentenanpassung zu begrenzen. Es fand also keine automatische Rentendynamisierung, sondern eine sog. halbautomatische Rentenanpassung statt.

Nicht die Einführung der dynamischen Altersrente ist das Problem, sondern Fehler und Versäumnisse in den darauf folgenden Jahren und Jahrzehnten. So wurde es in den 60er und Anfang der 70er Jahre sträflich versäumt, die Arbeitnehmer in stärkerem Maße an der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung zu beteiligen. Dies hätte entweder durch eine direkte Beteiligung in Form von Investivlohn- oder investiven Gewinnbeteiligungsmodellen erfolgen können, oder durch eine Aufstockung des Kapitalstocks der gesetzlichen Rentenversicherung. Tatsächlich wurde der Kapitalstock der Rentenversicherung nicht nur nicht erhöht, sondern immer weiter abgeschmolzen. Zurzeit deckt die Kapitalrücklage gerade die Ausgaben von sieben Tagen ab; jede auch noch so geringe Diskrepanz zwischen Rentenschätzung und tatsächlicher Rentenentwicklung muss daher sofort den Staat auf den Plan rufen. Ein Gefühl für eigenverantwortliche „Selbsthilfe“ der Arbeitnehmer untereinander kann so kaum mehr aufkommen.

Des Weiteren wurde das Sozialversicherungsprinzip mit der Zeit mehr und mehr durch Elemente des Fürsorgeprinzips durchsetzt. Die Einführung einer „Rente nach Mindesteinkommen“ und der flexiblen Altersgrenze durch die sozialliberale Koalition 1972 „verunreinigten“ das Sozialversicherungsprinzip ebenso wie der Missbrauch der Rentenversicherung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Die Rente wurde dadurch zur sozialpolitischen Manövriermasse und verlor ihren Versicherungscharakter.

Für eine Stärkung des Sozialversicherungsprinzips

Damit liegt die Reformagenda für die gesetzliche Rentenversicherung auf der Hand. Nötig ist nicht die Abschaffung, sondern im Gegenteil die Stärkung des in der Rentenversicherung angelegten Sozialversicherungsprinzips. Hier ist noch einiges zu tun: Um den Selbsthilfcharakter der Rentenversicherung zu stärken, sollte mit der Illusion eines Arbeitgeberbeitrags zur Rentenversicherung gebrochen werden. Der Arbeitgeberbeitrag ist Bruttolohnbestandteil der Arbeitnehmer und sollte an diese direkt ausbezahlt werden. Die zunehmende Lebenserwartung, die sich in einer gestiegenen Zahl der aktiven Lebensjahre niederschlägt, macht eine Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht nur notwendig, sondern lässt eine solche Maßnahme auch gerechtfertigt erscheinen. Und schließlich sollte in der umlagefinanzierten Rentenversicherung mehr als bislang berücksichtigt werden, in welchem Ausmaß Versicherte zur Fundierung des Systems durch Erziehung, Ausbildung und Finanzierung einer nachfolgenden Generation von Beitragszahlern beigetragen haben. In diesem Punkt steht der sozialpolitische Reformprozess aber erst am Anfang.

Literatur

Althammer, Jörg/ Habisch, André/ Roos, Lothar (2004): Grundwahrheiten des Schreiber-Plans. Bedingungen für eine ehrliche Sozialpolitik, Diskussionsbeiträge Nr. 30, hrsg. vom Bund Katholischer Unternehmer, Köln.

Frerich, Johannes/ Frey, Martin (1996): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 3, München, Wien, Oldenburg.

Hentschel, Volker (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880–1980, Frankfurt am Main.

Hockerts, Hans Günter (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart.

Killat, Arthur (1953): Problematik einer Reform der deutschen Sozialversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, S.85–90.

Rösner, Hans Jürgen (1999): Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien, in: Hauser (Hrsg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin.

Steingart, Gabor (2004): Deutschland. Der Abstieg eines Superstars, München.

Zacher, Hans F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Berlin, Bonn.

Zöllner, Detlev (1981): Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Berlin.

Anmerkungen

- 1 Man spricht in diesem Zusammenhang von der sog. „doppelten Inklusion“, die ab Mitte der 60er Jahre, insbesondere jedoch mit Beginn der sozialliberalen Koalition 1969 massiv forciert wurde.
- 2 So z.B. Steingart (2004).
- 3 Vgl. Zöllner (1981), S.133 und Frerich (1996), S.32.
- 4 Das Guthaben der Rentenversicherung betrug 1946 nur noch 0,25 Mrd. Reichsmark.
- 5 Die nominalen Zuwachsraten des BSP betragen 1948/49 über 20% und im Zeitraum 1950–1955 jahresdurchschnittlich 13,1 %. Vgl. Frerich (1996), S.25 und Zöllner (1981), S.133.
- 6 1946 war der Wohnungsbestand im Vergleich zum Vorkriegsjahr 1938 um $\frac{1}{4}$ zurückgegangen, während die Wohnbevölkerung durch Flucht und Vertreibung stark angewachsen war. Ca. $\frac{1}{3}$ aller Haushalte hatte damals keine eigene Wohnung. Vgl. Frerich (1996), S.2.
- 7 Im Nachkriegsjahr 1946 hatte die Wirtschaftstätigkeit in den 3 Westzonen nur noch bei ca. $\frac{1}{3}$ des Niveaus von 1938 gelegen.
- 8 Vgl. Zöllner (1981), S.133.
- 9 Das niedrige Rentenniveau war, neben der Nicht-Anpassung an steigende Löhne und Preise, vor allem dadurch verursacht, dass vor dem Krieg die Rente nicht als lebensstandardsichernde Leistung, sondern als Zuschuss gedacht war. Daher waren sowohl Beitragssätze als auch Beitragsbemessungsgrenze sehr niedrig gesetzt. Auch der Militärdienst in beiden Weltkriegen, die Folgen der Inflation 1923 und der Massenarbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise führten im Kapitaldeckungssystem aufgrund lückenhafter Einzahlungen zu sehr niedrigen Ansprüchen.
- 10 Vgl. Frerich (1996).
- 11 Vgl. Hockerts (1980), S.210f.
- 12 Vgl. Hockerts (1980), S.213.
- 13 Vgl. Killat (1953).
- 14 Steingart (2004) erweckt in seiner Kritik an der Rentenreform 1957 diesen falschen Eindruck, wenn er schreibt: „Der mittlerweile 81-jährige Adenauer entschied (...) einseitig zugunsten seiner Generation, die sich damals komplett im Ruhestand befand. Der Vorteil für die Alten war klar: So konnte der gesamte Rentenbeitrag, der fortan von den Beschäftigten erhoben wurde, ungeschmälert den sieben Millionen Rentnern des Jahres 1957 zugute kommen – wenige Monate vor den Wahlen wurde ihnen ein Millionensegen annonciert.“
Diese Kritik ist nicht nur missverständlich, sondern in ihrer Pauschalität auch falsch: Tatsächlich bestand nach dem Krieg die prinzipiell kapitalgedeckte Rente fort und die Rentenversicherungsträger begannen, trotz der Notlage der aktuellen Rentner, die Beiträge zum Teil wieder für den Kapitalaufbau zu verwenden. Zu Beginn des Jahres 1953 betrug der Kapitalbestand der Rentenversicherungsträger bereits wieder 3,8 Mrd. DM, was etwa den Rentenausgaben von

- 8 Monaten entsprach. Vgl. Hockerts (1980), S.206. Bis 1957 wuchs dieser Kapitalbestand weiter bis auf ca. eine Jahresausgabe. Gleichzeitig wurden jedoch 40% der Rentenausgaben über Steuerzahlungen durch den Bund bestritten – es existierte also de facto bereits ein mehr oder weniger reines Umlageverfahren, nur eben eines, das die Illusion der Kapitaldeckung aufrecht erhielt. Die Rentenreform 1957 beseitigte nun die Kapitaldeckung keineswegs völlig, denn es sollte im Rahmen des sog. Abschnittsdeckungsverfahrens weiterhin ein Kapitalbestand von einer Jahresausgabe erhalten bleiben. Vielmehr wurden der bisherige Bundeszuschuss zurückgefahren und die Rentenleistungen anteilmäßig stärker aus Beitragsmitteln finanziert.
- 15 Die ursprünglich nur für Arbeiter konzipierte Rentenversicherung ging nicht davon aus, dass diese ihren Ruhestand durch nennenswerte Ersparnisse würden finanzieren können.
- 16 Selbst die aggressive Bevölkerungspolitik der Nationalsozialisten führte nur zu einem Anwachsen der Fertilitätsrate (Zahl der Geburten pro Frau) auf ca.2,5, ein Niveau, das dem während des „Baby-Booms“ zu Beginn der 60er Jahre entspricht.
- 17 Vgl. Mackenroth (1953), S.93.
- 18 Vgl. Hockerts (1980), S.202.
- 19 Mit dem Gesetz vom 10.3.1952 wurde die zentrale Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Nürnberg errichtet.
- 20 Vgl. zur Debatte über die Sozial- und insbesondere die Rentenreform ausführlich Hockerts (1980), S.216ff.
- 21 Bis zur Rentenreform 1957 wurden die Renten unsystematisch durch eine Vielzahl von Anpassungsgesetzen erhöht. Diese Anpassungen beinhalteten meist pauschale Aufschläge auf die Rentenzahlungsbeträge, welche spätere und geringere Rentenbeiträge gegenüber früheren und höheren Rentenbeiträgen bevorteilten und somit im Zeitablauf zu einer Angleichung der Rentenansprüche und Aushöhung des Äquivalenzprinzips führten.
- 22 Dies kennzeichnet den Vorschlag des damaligen Finanzministers Schäffer. Vgl. Hockerts (1980), S.400f.
- 23 Vgl. Althammer u. a.(2004), S.28ff.
- 24 Insbesondere wurde der soziale Wohnungsbau zu jener Zeit über sehr niedrig verzinste Staatsanleihen finanziert, die mangels privater Nachfrage von der Rentenversicherung aufgekauft wurden.
- 25 In der Literatur ist dieser Streit als „Barro-Feldstein-Kontroverse“ bekannt.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Jörg Althammer, Lehrstuhl für Sozialpolitik und Sozialökonomik an der Ruhr-Universität Bochum. – An dieser Stelle sei auch Herrn Dipl. Vw. Andreas Mayert für seine Mitarbeit an diesem Beitrag herzlich gedankt.