

Die ADG informiert

125 Jahre „Gesetzliche Rentenversicherung“

Vor 125 Jahren wurde in Deutschland unter Reichskanzler Bismarck die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt. Was ist davon übrig geblieben?

Vor 125 Jahren begann eine neue Epoche der deutschen staatlichen Alterssicherungspolitik, als der Reichstag am 24. Mai 1889 mit knapper Mehrheit das „Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ beschloss, das dann am 22. Juni 1889 im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wurde und 1891 in Kraft trat.¹⁾ Diese „Gesetzliche Rentenversicherung“ (GRV) war der dritte große Baustein der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung nach gesetzlicher Kranken- und Unfallversicherung, die 1883 bzw. 1884 beschlossen wurden und jeweils im Folgejahr in Kraft traten. Es dauerte danach fast 40 Jahre bis zum vierten Zweig – der Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit (1927) – und mehr als ein Jahrhundert, bis 1995 als fünfter Zweig die Pflegeversicherung geschaffen wurde.

An den Gründungsakt der GRV lohnt es sich zu erinnern, da hier zum Teil bis in die Gegenwart fortdauernde Struktur-entscheidungen getroffen wurden. Kennzeichnend für das Gesetz von 1889 war das Versicherungskonzept mit Beiträgen als Vorbedingung für Leistungen. Allerdings hatte sich Bismarck lange Zeit für ein grundlegend anderes Konzept eingesetzt, eine einheitlich hohe steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung. Dennoch warb er eine Woche vor der Schlussabstimmung in seiner letzten Reichstagsrede nachdrücklich für die Einführung der sozialen Rentenversicherung.

Das Erbe der GRV

Diese Konzepte – Vorsorge und Versicherung einerseits, Versorgung mit ausgeprägter Umverteilung andererseits – spielen bis in die Gegenwart immer wieder eine Rolle. 1889 wurde für die GRV eine eigene Einrichtung mit Selbstverwaltung geschaffen. Die Finanzierung erfolgt seitdem durch Beiträge, gezahlt zu gleichen Teilen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sowie durch einen Staatszuschuss. 1889 stand die Absicherung bei Invalidität im Zentrum – für eine Altersrente ab 70 wurde Erwerbsunfähigkeit unterstellt. Zur Altersgrenze mit 65 kam es erst 1911 in der neuen Angestelltenversicherung und 1916 auch in der Arbeiterrentenversicherung – eine Trennung, die erst 2005 beseitigt wurde. Renten waren nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt, dienten also der Minderung von Armut und zur Entlastung der Kommunen von Armenhilfe. Sie basierten auf einem einheitlichen Grundbetrag und einem von Versicherungsdauer und Lohn abhängigen Steigerungsbetrag.

Die Struktur dieser Rentenformel überdauerte Jahrzehnte, auch die NS-Zeit. Sie galt nach dem 2. Weltkrieg zunächst in allen Besatzungszonen und schließlich bis zum Sommer 1990 in der DDR, dort also ein Jahrhundert. In der DDR war die GRV mit anderen Sozialversicherungszweigen verschmolzen und Teil des Staatshaushalts.

Ein grundlegend anderer Weg wurde für die GRV in der Bundesrepublik 1957 eingeschlagen, als der Bundestag mit breiter politischer Mehrheit beschloss: Die Rente soll künftig nicht nur Zuschuss zum Lebensunterhalt, sondern Lohnersatz sein. Dazu wurde nicht nur das Leistungsniveau deutlich erhöht, sondern die Rente wurde bei der Erstberechnung an ein gegenwartsnahes Lohnniveau gekoppelt und im weiteren Verlauf an die Lohnentwicklung (Dynamisierung), denn Rentner sollten auch künftig an der Lohnentwicklung teilhaben. Der einheitliche Grundbetrag wurde abgeschafft. Insgesamt entsprach das Rentensystem jetzt deutlich dem Vorsorgegedanken mit relativ engem Bezug zwischen Beitrag und späterer Rente – war also ein Instrument der Eigenvorsorge. Betriebliche Alterssicherung und Privatvorsorge sollten die Leistungen der GRV ergänzen. Die GRV trug maßgeblich dazu bei, dass Altersarmut zurückgedrängt wurde. ►

¹⁾ Dieser Beitrag ist erstmals in der Juni-Ausgabe 2014 des Wirtschaftsdienst, der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, erschienen.
©KOF ETH Zürich, 18. Jun. 2014

Ökonomische Veränderungen und die demografische Entwicklung erforderten immer wieder Anpassungen der Versicherungsbedingungen. Doch maßgebend blieben Vorstellungen über das Rentenniveau. Dies galt auch 1989, als im Bundestag am 9. November – knapp eine Stunde vor dem Fall der Deutschland trennenden Mauer – auf breitem politischen Konsens beruhend eine umfangreiche Reform beschlossen wurde, die unerwartet auch zur Blaupause für die komplexe Anpassung des ostdeutschen Rentenrechts an das westdeutsche wurde. Ausgangspunkt war die verteilungspolitische Zielvorstellung, dass die Rente künftig stets einem bestimmten Prozentsatz des jeweiligen aktuellen Nettoarbeitsentgelts entsprechen sollte (während zuvor im Prinzip die Kopplung der Rentendynamisierung an die Bruttoentgelte maßgebend war). Die Finanzierung wurde damit zur abhängigen Variablen, die GRV blieb ein leistungsdefiniertes System.

Die Totengräber der GRV

Ein Jahrzehnt später galt dies nicht mehr. Ab Mitte der 1990er Jahre setzte eine Kampagne gegen die GRV ein, getragen von vielen Akteuren: Finanzinstitute, die einen größeren Anteil des wachsenden Volumens an Altersvorsorge an sich ziehen wollten, Ökonomen und Politberater, die das hohe Lied der effizienten Kapitalmärkte und der Überlegenheit kapitalmarktabhängiger Alterssicherung über die Umlagefinanzierung anstimmten und mit der Aussage, dass angesichts der sich wandelnden Altersstruktur die GRV wegen drastisch steigender Beiträge und Lohnnebenkosten eine „tickende Zeitbombe“ darstellte, offene Ohren bei Politikern fanden. Die GRV stehe vor dem Kollaps, ihr Leistungsniveau müsse folglich reduziert und durch kapitalmarktabhängige Sicherung ersetzt werden, was zu mehr „Generationengerechtigkeit“ beitrage und zusammen mit einer Deregulierung der Finanzmärkte zugleich den Finanzplatz Deutschland stärke. Erfolgreich wurde auch mit Hilfe einseitiger Berichte in den Medien das Vertrauen in die GRV untergraben. Politische Entscheidungen setzten dann ab dem Jahr 2000 diese Strategie um.

Die GRV wurde demontiert und die Renten von der Lohnentwicklung abgekoppelt, doch der Ersatz der dadurch ausgelösten Leistungseinschränkungen durch private und betriebliche Vorsorge wurde für viele Bürger nicht erreicht – mit der Folge wachsender Einkommensungleichheit und Armut im Alter. Zudem wird es für die Bürger nun bei diesem angestrebten „Mehrsäulensystem“ teurer, ein Leistungsniveau zu finanzieren, das mit dem vergleichbar ist, was allein in der GRV realisierbar wäre – ein Tatbestand, der immer noch kaum Aufmerksamkeit findet. Es war symptomatisch, dass die seinerzeitige Bundesregierung den 50. Jahrestag der Einführung der dynamischen Rente schamvoll verstreichen ließ, war doch der GRV durch politische Entscheidungen die Dynamik gerade ausgetrieben worden.

Die nach der Jahrtausendwende von den Regierungen unterschiedlicher Couleur beschlossenen weiteren Maßnahmen hielten im Grundsatz, trotz aller Erfahrungen mit kapitalmarktabhängiger Alterssicherung, an der eingeschlagenen Strategie fest. Die damit programmierte fortschreitende Reduktion des Leistungsniveaus der GRV wurde nicht einmal mehr zum Thema gemacht. Angesichts des begrenzten Erfolges der subventionierten Privatrente soll nun offenbar die betriebliche Alterssicherung zunehmend die Leistungen der GRV ersetzen. Und das, was durch das vor einigen Wochen beschlossene – einzelne Gruppen begünstigende – „Rentenpaket“ ausgegeben wird, steht auch nicht mehr für eine Korrektur des Rentenniveaus zur Verfügung.

Der weitere Weg ist daher vorgezeichnet: Die GRV entwickelt sich zurück zu einem System der Mindestsicherung, das allerdings allenfalls für langjährig Versicherte Altersarmut verhindert, während viele andere auf bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistungen angewiesen sein werden. Auch was als „solidarische Mindestrente“ angekündigt ist, deutet in diese Richtung. Sieht man diese Entwicklung der GRV, so kann einen Wehmut beschleichen, denn es gibt einige Gewinner, aber viele Verlierer – sollte sich nicht doch ein politisches Umdenken gegen einflussreiche Interessen durchsetzen und zu einer „Rentenwende“ führen.