

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 141

Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland

**Beiträge zur Entstehung,
Entwicklung und vergleichenden Einordnung
der Alterssicherung im Sozialstaat**

herausgegeben von

**Stefan Fisch
und Ulrike Haerendel**



Duncker & Humblot · Berlin

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 141

Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland

Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland

Beiträge zur Entstehung,
Entwicklung und vergleichenden Einordnung
der Alterssicherung im Sozialstaat

herausgegeben von

Stefan Fisch
und Ulrike Haerendel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland :
Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung
der Alterssicherung im Sozialstaat / Hrsg.: Stefan Fisch ; Ulrike Haerendel. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 141)
ISBN 3-428-10381-5

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10381-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Inhalt

Stefan Fisch / Ulrike Haerendel

Einleitung	11
-------------------------	----

Sektion I: Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Rentenversicherung

Gerhard A. Ritter

Einführung	25
------------------	----

Florian Tennstedt

Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Sicherung gewerblicher Arbeiter gegen Alter und Invalidität: Anstöße, Initiativen und Widerstände im Regierungslager und im Parlament zwischen dem Gründungsjahr der politischen Arbeiterbewegung (1863) und der Kaiserlichen Sozialbotschaft (1881)	31
---	----

Ulrike Haerendel

Regierungen, Reichstag und Rentenversicherung. Der Gesetzgebungsprozeß zwischen 1887 und 1889	49
---	----

Jens Flemming

Sozialpolitik, landwirtschaftliche Interessen und Mobilisierungsversuche. Agrarkonservative Positionen im Entstehungsprozeß der Rentenversicherung	71
--	----

Wilfried Rudloff

Politikberater und opinion-leader? Der Einfluß von Staatswissenschaftlern und Versicherungsexperten auf die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung	93
---	----

Sektion II: Systemelemente und gesellschaftlicher Wandel

Stefan Fisch

Einführung	123
------------------	-----

Lars Kaschke

Eine versöhnende und beruhigende Wirkung? Zur Funktion der Rentenverfahren in der Invaliditäts- und Altersversicherung im Kaiserreich	127
---	-----

Philip Manow

Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte 145

Diether Döring

Grundlinien der langfristigen Systementwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung
– Personenkreis, Rentenformel, Finanzierung - 169

Marlene Ellerkamp

Die Frage der Witwen und Waisen. Vorläufiger Ausschluß aus dem Rentensystem und
graduelle Inklusion (1889–1911) 189

Heinz-Dietrich Steinmeyer

Das Verhältnis der Selbständigen zur staatlichen Versicherung und die Rolle privater
Vorsorge (vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik) 209

Sektion III: Deutsche Rentenversicherung im internationalen und intersektoralen Vergleich

Hans Günter Hockerts

Einführung 227

Peter Hennock

Die Anfänge von staatlicher Alters- und Invaliditätsversicherung. Ein deutsch-engli-
scher Vergleich 231

Karl Christian Führer

Untergang und Neuanfang. Die Rentenversicherungen für Arbeiter und für Angestellte
im Jahrzehnt der „Großen Inflation“ 1914–1924. Ein Vergleich 247

Martin H. Geyer

Von Europa lernen. Die amerikanische Altersversicherung und die Rezeption der euro-
päischen Reformdebatten in den dreißiger Jahren 271

Dierk Hoffmann

Sozialistische Rentenreform? Die Debatte über die Verbesserung der Altersversorgung
in der DDR 1956/57 293

**Sektion IV:
Gegenwartsprobleme und Zukunftsperspektiven**

Jürgen Kohl

Einführung 313

Detlef Merten

Rentenversicherung und deutsche Wiedervereinigung 317

Gisela Färber

Zur Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung 333

Winfried Schmähl

Entwicklungstendenzen der deutschen Alterssicherung im internationalen Vergleich.
Jüngere Erfahrungen und Perspektiven für die Zukunft 351

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 369

**Verzeichnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Forschungsseminar vom
14. bis 16. 10. 1998 in Speyer 374**

Abkürzungen

AAÜG	= Anwartschaftsüberführungsgesetz
AfA-Bund	= Allgemeiner freier Angestelltenbund
AfS	= Archiv für Sozialgeschichte
AHV	= Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung (Schweiz)
AN	= Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes
AV	= Arbeiter-Versorgung
AWI	= Arbeitswissenschaftliches Institut der Deutschen Arbeitsfront
BArch	= Bundesarchiv (Berlin)
BB	= Betriebsberater
BdL	= Bund der Landwirte
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BSGE	= Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CEH	= Central European History
CES	= Committee on Economic Security
c.p.	= ceteris paribus
DAF	= Deutsche Arbeitsfront
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DHV	= Deutschnationaler Handlungsgehilfen-Verband
DHW	= Deutsche Handels-Wacht
DIHT	= Deutscher Industrie- und Handelstag
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
DVA	= Deutsche Versicherungsanstalt
EV	= Einigungsvertrag
FDGB	= Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
GG	= Grundgesetz
GuG	= Geschichte und Gesellschaft
GK	= Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	= Gesetzliche Rentenversicherung
GStA	= Geheimes Staatsarchiv
HGB	= Handelsgesetzbuch

HStA	= Hauptstaatsarchiv
HwVG	= Handwerkerversicherungsgesetz
HZ	= Historische Zeitschrift
IAV	= Invaliditäts- und Altersversicherung
IAVG	= Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz (1889)
IVG	= Invalidenversicherungsgesetz (1899)
KrZtg	= Kreuzzeitung
KVLG	= Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte
LP	= Legislaturperiode
LVA	= Landesversicherungsanstalt
M	= Mark
MdR	= Mitglied des Reichstags
NL	= Nachlaß
NZS	= Neue Zeitschrift für Sozialrecht
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RdA	= Recht der Arbeit
RfA	= Reichsversicherungsanstalt für Angestellte
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RVA	= Reichsversicherungsamt
RVO	= Reichsversicherungsordnung
SAPMO	= Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv
SERPS	= State Earnings-Related Pension Scheme
SGB	= Sozialgesetzbuch
Soz Sich	= Soziale Sicherheit
SPr	= Soziale Praxis
SVAG	= Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz
TVG	= Tarifvertragsgesetz
VDR	= Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VGfA	= Versicherungsgesetz für Angestellte
VSWG	= Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
WiGBl.	= Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WP	= Wahlperiode
ZfG	= Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZK	= Zentralkomitee (der SED)
ZSR	= Zeitschrift für Sozialreform

Einleitung

Wenn gegenwärtig Krise und Reformbedürftigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland für gesellschaftlichen Zündstoff und intensive Fachdiskussion¹ sorgen, so darf man nicht vergessen, daß solche Debatten die Geschichte dieser Institution von Anfang an begleitet haben. Arbeiterversammlungen, Petitionen, wissenschaftliche Traktate, Streitgespräche zwischen Experten und Zeitungsartikel belegen das breite Spektrum an Meinungsäußerungen, das die Vorgeschichte und den Entstehungsprozeß des „Gründungsgesetzes“ (Diether Döring) der Rentenversicherung von 1889 mitprägte. Regierung und Parlament handelten schon damals nicht in einem abgeschlossenen Raum; sie spürten den Druck, der von der Altersproblematik selbst und ihrer Wahrnehmung bei Wissenschaftlern, Publizisten und Betroffenen ausging. Seit die berühmte Kaiserliche Botschaft Wilhelms I. im Jahre 1881 denjenigen, „welche durch Alter und Invalidität erwerbsunfähig werden, [...] ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zuteil werden können“, versprochen hatte, war die Politik zudem gegenüber der Öffentlichkeit im Wort². Die Reichsleitung ließ sich dennoch einige Jahre Zeit mit der Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs, weil ihre Aufmerksamkeit zunächst von der ebenfalls zu schaffenden Kranken- und Unfallversicherung absorbiert war. Auch wenn diese Versicherungen nach dem Prinzip der beitragsfundierten Pflichtversicherung organisiert wurden, gab es doch für die konkrete Ausgestaltung der Altersversicherung noch erhebliche Spielräume, die von der öffentlichen Diskussion zur Einbringung von Vorschlägen genutzt wurden. So war es zweifelsohne dem Einfluß von Expertenmeinungen zu verdanken, daß Bundesrat und Reichstag sich gegen die Regierungspläne zu einer Einheitsrente wandten und um eine „Individualisierung“ des Rentenkonzepts bemühten und auf diesem Wege schließlich dazu kamen, Beiträge wie Leistungen nach Lohnklassen abzustufen³.

Das ist nur ein Beispiel für die vielfältigen Einflüsse, die auf die Altersversicherungspolitik einwirkten, im Stadium der Genese des Gesetzes oder später bei seiner Umsetzung. Es ist ein Grundanliegen dieses Bandes, politische Prozesse nicht

¹ Vgl. statt vieler zuletzt die beiden Beiträge von Franz Ruland, *Die Rentenversicherung in Deutschland im Zeichen der Jahrhundertwende*, und Winfried Schmähl, *Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, H. 1–2 (2000), S. 23–49 und 50–71.

² Vgl. Eckart Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*, Opladen 1996, S. 229.

³ Vgl. dazu die Beiträge von Haerendel, S. 61–63, und Rudloff, S. 114 f.

als unabhängige Funktion, sondern im Gegenteil in ihren Wechselbeziehungen zu ihrer Umwelt zu betrachten. Dabei ist besonders die Reziprozität dieses Verhältnisses hervorzuheben: So haben sozialkulturelle oder ökonomische Faktoren auf der einen Seite die Politikformulierung und -umsetzung beeinflusst, auf der anderen Seite wirkten die fortschreitende Rechtsetzung und vor allem die Verwaltungspraxis auf die Gesellschaft zurück. Um die Darstellung der Altersversicherung in diesem Band nicht einseitig auf ihre im engeren Sinn *politische* Geschichte zu beschränken, war es uns ein Anliegen, nicht nur die Kompetenz von Sozialhistorikern, sondern darüber hinaus auch die von sozialwissenschaftlich Arbeitenden aus anderen Fachrichtungen, vor allem aus Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaft, heranzuziehen.

Für alle Beiträge des Bandes läßt sich somit sagen, daß sie sich innerhalb des Kräftedreiecks von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik / Verwaltung bewegen, keiner ist nur auf die Ebene politischer Verhandlungen konzentriert oder läßt die ökonomische Dimension völlig außer acht. Natürlich neigen die einzelnen Beiträge mehr dem einen oder anderen dieser Pole zu und müssen bewußt ausblenden oder vernachlässigen, was in dem gegebenen Rahmen von etwa 15 Druckseiten keinen Platz mehr finden konnte. Wir glauben, daß der Leser anerkennt, daß auf derart beschränktem Raum eine Auswahl getroffen werden muß und die damit einhergehende Chance zu thematischer Konzentration und Knappheit eher als Gewinn empfindet. Stellvertretend für alle unsere Autoren bitten wir um Verständnis für deren Knappheit und setzen zugleich auf gewisse Kompensationswirkungen durch den Band als Ganzes – in der Hoffnung, daß das, was man an einer Stelle vermissen mag, an anderer wiedergutmacht wird.

Allerdings ist uns bewußt, daß im ganzen eine Dimension leider doch zu kurz kommt, der wir – nicht nur aufgrund eines boomenden Forschungsinteresses – gerne mehr Raum gegeben hätten: die Geschlechterdifferenz. Ein Beitrag dazu in der letzten Sektion mit dem Arbeitstitel „Benachteiligung von Frauen in der Rentenversicherung und Ansätze zu ihrer Behebung“ ist aufgrund von Arbeitsüberlastung der Autorin nicht geschrieben worden. Diese Lücke ist um so bedauerlicher, als die Debatte über einkommensunabhängige und familienbezogene Leistungen in der Rentenversicherung noch keineswegs zum Abschluß gekommen ist. Das Thema wird allerdings auch bei uns nicht vollkommen vernachlässigt, weil der Aufsatz von *Gisela Färber* dazu einen Diskussionsbeitrag liefert.

Ist die Querschnittsperspektive der Beiträge also durch die Achsen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik / Verwaltung bestimmt, so bildet für den längsschnittartigen Blick, d. h. den historisch-genetischen Ablauf, das Verhältnis von *Kontinuität und Reform* gleichsam den „roten Faden“. Auch für diese Fragerichtung läßt sich konstatieren, daß die Beiträge je nach ihrem Untersuchungsgegenstand mehr die eine oder die andere Seite „stark machen“. Dabei ist uns als Herausgebern deutlich geworden, daß die gerade in der neueren Forschung oft vertretene ‚Pfadabhängigkeit‘ der deutschen Sozialversicherung doch nicht überbetont werden

sollte⁴. Dieses Konzept verführt dazu, vom Ergebnis und damit von der Gegenwart her zu denken und an der heutigen Rentenversicherung vor allem wahrzunehmen, daß sie den Strukturen der „Invaliditäts- und Altersversicherung“ von 1889 treu geblieben ist, in ihrer Organisation, in ihrer Ausrichtung am Versicherungsprinzip und in ihrer Anknüpfung an abhängige Erwerbstätigkeit. In geschichtlicher Betrachtungsweise aber ist auch zu fragen, was in den vor der Gegenwart liegenden mehr als hundert Jahren geschehen ist: Welchen Herausforderungen von außen mußte sich die Rentenversicherung stellen, welche Kräfte versuchten, sie – erfolgreich oder nicht – von ihrem ‚Pfad‘ abzubringen, welche alternativen Wege eröffneten sich und welche Abweichungen vom ‚Pfad‘ traten tatsächlich ein⁵?

Mit einer solchen Perspektive öffnet sich der Blick für Bedeutung und Reichweite von Reformen. Ein Beispiel möge das deutlich machen: Es läßt sich durchaus mit ‚Pfadabhängigkeit‘ erklären, daß unsere Altersversicherung noch immer auf einer ‚logic of welfare‘ beruht, die auf den ‚male breadwinner‘ konzentriert ist, auch wenn der bundesdeutschen Realität von heute „ein lebenslanges Normalarbeitsverhältnis für Männer und die Hausfrauenehe“ vielfach nicht mehr entsprechen⁶. Mit der Abhängigkeit von einem ‚Pfad‘ ist jedoch nicht zu erklären, wieso seit der Rentenreform von 1957 aus Renten, die ursprünglich den Unterhalt im Alter nur erleichtern, nicht aber vollständig decken sollten und die noch bis in die 1950er Jahre oftmals nicht zum Leben ausreichten, Lohnersatzleistungen wurden mit dem Ziel, den erworbenen Lebensstandard zu sichern. Wäre der subsidiäre Charakter der Altersrenten erhalten geblieben und der in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen der Bismarck-Zeit begründete ‚Pfad‘ konsequent weiter beschritten worden, so hätte die Rentenversicherung heute kaum mit ihren immensen Finanzierungsproblemen zu kämpfen. Auch *Christoph Conrad* als Vertreter der ‚path dependency‘-These mußte deshalb konzedieren, daß die „Koppelung der Renten [...] an das Wachstum der Erwerbseinkommen in der Bundesrepublik [...] durchaus als Überwindung, auf jeden Fall als durchgreifende Weiterentwick-

⁴ Aus der Literatur zum Pfadabhängigkeitsmodell seien hier zwei neuere Studien genannt, die pro und contra reflektieren. Kritisch, vor allem gegenüber der mangelnden Historizität dieses Ansatzes, ist eingestellt Jens Borchert, *Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime*, in: Stephan Lessenich / Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt / New York 1998, S. 137–176; für das Modell tritt, wenn auch nicht undifferenziert, dagegen ein Christoph Conrad, *Alterssicherung*, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 101–116.

⁵ Vgl. Borchert, *Ausgetretene Pfade*, bes. S. 172, der in einer derartigen genuin historischen Betrachtungsweise vor allem den „Wandel“ für eine unverzichtbare Kategorie hält.

⁶ Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M. 1997, S. 170. – Zum Problem der Diskriminierung weiblicher Lebensläufe im deutschen Rentensystem gibt es mittlerweile nicht wenig Literatur, vgl. z. B. Jutta Allmendinger / Hannah Brückner / Erika Brückner, *The Production of Gender Disparities over the Life Course and Their Effects in Old Age – Results from the West German Life History Study*, in: A.B. Atkinson / Martin Rein (Hrsg.), *Age, Work and Social Security*, New York 1993, S. 187–223.