

**Die Krisen in der  
deutschen  
Rentenversicherung  
in der ersten Hälfte des  
20. Jahrhunderts**

**Ein historischer Beitrag  
zur gegenwärtigen  
Diskussion über die  
Finanzierungsverfahren  
in der Altersversicherung**

**von  
Alexander Brunner  
Wien 2001**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. Einführung</b>	<b>2</b>
<b>2. Einige versicherungstechnische und -mathematische Vorbemerkungen</b>	<b>3</b>
2.1. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren	3
2.2. Das Verfahren der Allgemeinen Durchschnittsprämie	4
2.3. Rentenwertumlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahren	4
2.4. Das Umlageverfahren	5
2.5. Das Abschnittsdeckungsverfahren	5
2.6. Zusammenfassung	5
<b>3. Chronologie der Rentenversicherung in Deutschland</b>	<b>6</b>
<b>4. Krisen und Zusammenbrüche in der Geschichte der deutschen Rentenversicherungen und die Problematik der Finanzierungsverfahren</b>	<b>11</b>
4.1. Inflation, Krise und Zusammenbruch nach dem Ersten Weltkrieg	12
4.2. Krise und „Sanierung“ in der Zeit während und nach der Weltwirtschaftskrise	14
4.3. Zusammenbruch und Neukonstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg	17
<b>5. Anmerkungen</b>	<b>19</b>
<b>6. Literatur</b>	<b>22</b>
6.1. Bücher	22
6.2. Zeitungen/Zeitschriften	23
6.3. Onlinedokumente	23
6.4. Archivmaterial	23

## 1. Einführung

Im Rahmen der Klagen über die angebliche Unfinanzierbarkeit und Ineffizienz eines staatlich getragenen Sozialsystems treten wieder vermehrt Stimmen auf, die die Privatisierung verschiedenster sozialer Leistungen fordern. Wie so oft, werden solche Vorschläge auf der Basis neoliberaler Glaubenssätze vorgetragen. Eine dieser Grundüberzeugungen lautet, dass die private Organisation sozialer Leistungen – und nicht nur dieser, siehe die zahlreichen Privatisierungen im Infrastrukturbereich seit den Achtzigerjahren – a priori kostengünstiger und effizienter ist. Von solchen Überzeugungen lässt man sich auch durch zahlreiche empirische Hinweise, dass es sich durchaus nicht so verhält nicht beirren. Hier ist nicht der Ort um weiter darauf einzugehen.

Im Bezug auf die staatliche Organisation und Verwaltung von Pensionssystemen werden in letzter Zeit ebenfalls Bestrebungen in Richtung „mehr privat“ sichtbar. Das Spektrum reicht dabei von radikalen Ansätzen, die eine völlige Privatisierung des Sozialsystems anpeilen (1) bis hin zu Modellen der Ergänzung der öffentlich bereit gestellten sozialen Sicherung für das Alter durch private Vorsorge fordern, unterstützen und auch zum Teil schon umsetzen (2). In diesem Zusammenhang wird in Bezug auf die Finanzierung der Pensionen eine Ergänzung bis hin zur Ersetzung des in den letzten Jahrzehnten praktizierten Umlageverfahrens (pay-as-you-go-system) durch ein sogenannten Kapitaldeckungsverfahren (fund-system) ins Spiel gebracht. Auch hier lautet das Argument, dass dieses Verfahren kostengünstiger, effizienter und sicherer sei.

Interessanterweise wird das Kapitaldeckungsverfahren durchwegs auf Basis privater Altersversorgungskonten diskutiert und nicht als Modell *staatlicher Pensionsversicherung*. „Darauf aufmerksam zu machen, dass Kapitaldeckung auch in der gesetzlichen Pensionsversicherung möglich wäre, konterkariert massiv die Verkaufsstrategien der Privatversicherer und Pensionsfonds, wonach private Vorsorge gerade deshalb so attraktiv ist, weil die Mittel ausschließlich im Kapitaldeckungsverfahren aufgebracht werden (3)“. Abgesehen von der wichtigen Frage, welchen Interessen die „private Vorsorge“ verschiedenster Spielart tatsächlich dient, waren Modelle der Finanzierung der Altersversicherung auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens bzw. ähnlicher Verfahren allerdings *staatlich organisiert* historisch schon im Gebrauch.

Im Folgenden soll es um diese Erfahrungen am Beispiel der deutschen Rentenversicherung gehen. Ziel ist es bei aller Problematik des historischen Vergleichs, auf strukturelle Schwächen der Kapitaldeckung im Bereich der Alterssicherung aufmerksam zu machen. Neoliberale Kritiker mögen dagegen vielleicht einwenden, dass die noch zu zeigenden Krisen und Zusammenbrüche eben mit dieser staatlichen Organisation des Kapitaldeckungsverfahrens zusammenhängen. Dagegen wird zu zeigen sein, dass dies wenig mit „staatlich“ gegenüber „privat“ sondern mit prinzipiellen Schwächen des Verfahren selbst zu tun hat.

Kurz noch einige Bemerkungen zu der Begrifflichkeit „Rentenversicherung“ im Zusammenhang dieser Untersuchung. Wie noch kurz zu zeigen sein wird, hat sich „die“ Rentenversicherung in Deutschland, wie auch in Österreich in verschiedenen Branchen, zu verschiedenen Zeitpunkten herausgebildet und unterschiedlich entwickelt. Der Einfachheit halber wird aber im folgenden meist von „der“ Rentenversicherung gesprochen werden, außer, wenn es explizit um bestimmte Versicherungen (Arbeiter-, Angestellten- und knappschaftliche Versicherung) im speziellen geht.

## 2. Einige versicherungstechnische und -mathematische Vorbemerkungen

In unseren Tagen hat es sich eingebürgert einfach zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren zu unterscheiden. Auch in historischen Untersuchungen wird diese Begrifflichkeit zum Teil verwendet. Tatsächlich sind zum Teil allerdings sehr unterschiedliche Verfahren zur Anwendung gelangt, die fälschlicherweise dann mit den genannten Begriffen belehnt wurden und werden. Laut dem Versicherungsmathematiker Peter Thullen sind in der deutschen Rentenversicherung nicht nur das Kapitaldeckungsverfahren und das Umlageverfahren sondern auch verschiedene andere, ähnliche oder abgewandelte Verfahren zur Anwendung gekommen (4). Aus diesem Grund sind vor den tatsächlichen historischen Untersuchungen noch einige Begriffsklärungen hinsichtlich der Finanzierungsverfahren notwendig.

Zunächst muss man versicherungstechnisch, abgesehen von einzelnen Finanzierungsverfahren, zwischen Verfahren mit Vorausfinanzierung und solchen ohne Vorausfinanzierung unterscheiden. Ebenso zwischen Verfahren, die auf einer offenen und einer geschlossenen Risikogemeinschaft aufbauen. Vorausfinanzierung heißt, dass die Mittel im Voraus aufgebracht werden und nicht erst, wenn sie fällig werden. Idealerweise wird so bei privaten Lebensversicherungen verfahren. Ohne Vorausfinanzierung arbeiten dagegen staatliche Sozialversicherungen soweit sie auf einem Umlageverfahren aufbauen. Für alle Sozialversicherungen ist des weiteren typisch, dass sie auf einer offenen Risikogemeinschaft basieren, d.h. in Form des sogenannten „Generationsvertrags“ treten immer wieder und im Prinzip auf unbeschränkte Dauer Neuversicherte ein. Man kann aus dieser Versicherung auch nicht einfach ein- und austreten, da es sich um eine Pflichtversicherung handelt. Dagegen kann man bei einer privaten Lebensversicherung im Prinzip jederzeit ein- und austreten. Wichtiger ist jedoch, dass die Versicherten für ihre und nur ihre Leistungen Prämien zahlen, später bei fällig werden der Versicherung in dem Maße Leistungen erhalten, wie sie Prämien entrichtet haben (Äquivalenzprinzip) und die Versicherung mit ihrem Tod ausläuft (5). Das Äquivalenzprinzip kann nicht nur individuell verfasst sein, wie in der privaten Lebensversicherung, sondern auch kollektiv. Es muss aber auf jeden Fall erfüllt sein, d.h. die Ausgaben müssen den Einnahmen entsprechen. Soweit zu einigen prinzipiellen Unterscheidungskriterien hinsichtlich von Finanzierungsverfahren. Hier noch einmal etwas schematischer und idealtypischer dargestellt:

Private Lebensversicherung	staatliche Pensionsversicherung
Freiwillige Versicherung	Pflichtversicherung
Vorausfinanzierung	ohne Vorausfinanzierung
Geschlossene Risikogemeinschaft	offene Risikogemeinschaft
Individuelles Äquivalenzprinzip	kollektives Äquivalenzprinzip

Von dieser Systematik ausgehend und absteigend von privater Lebensversicherung zu staatlicher Pensionsversicherung lassen sich folgende Finanzierungsverfahren unterscheiden (6):

### 2.1. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren

Diese Art der Finanzierung ist im Prinzip jene, die in privaten Lebensversicherungen auf Basis des individuellen Äquivalenzprinzips angewandt wird. Dieses Verfahren kann aber auch kollektiv angewandt werden. Die Beiträge (Prämien) werden dabei so bemessen, dass „der Gesamtwert der Beiträge gleich dem Gesamtwert aller zu erwartenden Pensionen ist“ (7). Im

Gegensatz zu ähnlichen Verfahren, auf die noch eingegangen wird, „legt man beim Anwartschaftsdeckungsverfahren die gesamte Laufzeit des Versicherungsverhältnisses zugrunde, bezieht demnach auch die Zeit vor dem Entstehen der Rentenansprüche ein. Unter der Einrechnung der Verzinsung wird der aus dem Rentenplan ersichtliche Gesamtaufwand an Renten auf die Jahre verteilt, für die mit einer Beitragszahlung zu rechnen ist“(8). Anders ausgedrückt, finanziert jede Generation ihre Pension durch „Ansparen“ wobei über die Jahre ein Kapitalstock angehäuft wird. Beim Eintritt in die Pension wird dieses angesparte und verzinste Kapital wieder „abgeschmolzen“. Wichtig ist dabei, dass jede Neugeneration ihre Pensionsversicherung selbst finanziert, und das der Ertrag unter anderem wesentlich von der Verzinsung abhängt.

Dieses Art der Finanzierung wird heute als Kapitaldeckungsverfahren bezeichnet. In einem solchen Verfahren „akkumuliert die Rentenanstalt für jede Generation von Beitragszahlern während deren Erwerbsphase die Beiträge in einem Kapitalfonds, der zur Finanzierung sämtlicher Rentenzahlungen für diese Personengruppe im Ruhestand genau ausreicht. Somit sind die Rentenansprüche jeder Generation durch die vorher geleisteten und verzinsten Beiträge **gedeckt**“(9), heißt es dazu in einer Untersuchung aus den Achtzigerjahren. Um die Verzinsung noch etwas zu erhöhen: das Kapitaldeckungsverfahren ist im versicherungsmathematischen Sinne eigentlich etwas anderes (siehe weiter unten).

## 2.2. Das Verfahren der Allgemeinen Durchschnittsprämie

Dieses Verfahren, war nach Thullen früher „solange die Mathematik der sozialen Rentenversicherung sich noch auf *statische* Rechnungsgrundlagen verließ oder glaubte verlassen zu dürfen“(10), das dominierende Verfahren, so auch in der deutschen Rentenversicherung bis 1957. Es wird zum Teil auch als „allgemeines Prämiendeckungsverfahren oder offenes Deckungsplanverfahren“ (11) bezeichnet. Bei diesem Verfahren wird in einer offenen und zeitlich unbeschränkten Versicherungsgemeinschaft ein konstanter Betrag des Einkommens als Beitragssatz eingehoben, man spricht von einer Durchschnittsprämie. „Dabei sollen alle zu erwartenden künftigen Einnahmen zusammen mit dem vorhandenen Vermögen den Betrag decken, der mit Zins und Zinseszins erforderlich ist, um alle künftigen Aufwendungen zu bestreiten“ (12). Dieses Verfahren kann, aber muss nicht zu einer starken Kapitalanhäufung führen. Es wird, wie Thullen immer wieder betont oft mit dem Anwartschaftsdeckungsverfahren verwechselt, das tatsächlich eine volle Kapitalisation anstrebt (13). Es unterscheidet sich aber von Anwartschaftsdeckungsverfahren insofern, als hier nicht eine Prämie im Abhängigkeit vom Alter eingehoben wird, sondern ein prozentueller Anteil des Einkommens unabhängig vom Alter die Prämie ausmacht.

## 2.3 Rentenwertumlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahren

Dieses Verfahren liegt in der Mitte zwischen Anwartschaftsdeckungsverfahren (Kapitalisation 100%) und dem reinen Umlageverfahren (Kapitalisation = 0). „Bei diesem Verfahren sind die Beitragseinnahmen eines Jahres der Summe der Kapitalwerte (Barwerte) der im Jahr neu zuerkannten Renten äquivalent. Die „erworbenen“ Rechte der Aktiven bleiben ohne Deckung“ (14). Es wird also so viel an Beiträgen eingehoben, wie nötig ist, um eine Deckung jener Pensionen zu gewährleisten, die in diesem Jahr neu zuerkannt werden. „Die Beitragshöhe wird damit nur von der Bestandsstruktur der Aktiven zu Beginn des jeweiligen Jahres bestimmt, da auch die Anzahl der Neuzugänge an Rentnern im Laufe des jeweiligen Jahres von ihr abhängt und die Aufwendungen für die in den vorhergehenden Jahren eingetretenen und noch laufenden Versorgungsfälle schon durch früher gezahlte Beiträge

gedeckt sind“ (15). Die Verwandtschaft zum Anwartschaftsdeckungsverfahren liegt darin, dass zumindest eine Kapitaldeckung für die laufenden Renten angelegt wird. Eine Ähnlichkeit zur Umlage ist dadurch gegeben, dass dieses Deckungskapital „von der Gesamtheit der Aktiven durch ihre Umlageprämie bezahlt“ (16) wird. Man kann dieses Verfahren daher auch als „Umlageverfahren der Deckungskapitalien der Neurenten“ (17) bezeichnen.

#### *2.4. Das Umlageverfahren*

Bei diesem Verfahren werden die Beiträge eines Jahres so bemessen, dass sie die Aufwendungen (Pensionen) dieses Jahres abdecken. Umlage bedeutet dabei, „dass der Geldbedarf für die j e t z t Versorgungsberechtigten von Zahlungsverpflichteten nach bestimmten Kriterien aufgebracht wird, also der benötigte Geldbetrag auf sie zur Zahlung 'umgelegt' wird“ (18). Man verzichtet dabei, abgesehen von der Zurücklegungen gewisser Schwankungsreserven, auf die Bildung eines Kapitalstocks. Der Kapitalstock des Versicherungsträger ist also bei einem reinen Umlageverfahren ohne Bildung von Schwankungsreserven gleich Null. Das Verfahren beruht auf dem sogenannten Generationsvertrag, d.h. die erwerbstätige Bevölkerung kommt für die Pensionen der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen auf und erwirbt sich gleichzeitig die Anwartschaft für das Aufkommen für die eigenen Pension durch die nachfolgende Generation usw. Es ist gegenüber demographischen Einflüssen empfindlich, wenn es zu demographischen Missverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsbeziehern kommt. Das gilt allerdings, wie oft behauptet wird nicht nur für dieses Verfahren. Die Vorteile des Umlageverfahrens bestehen in der Möglichkeit es jederzeit einzuführen bei gleichzeitiger voller Leistungsgewährung und in der sogenannten Dynamisierung, d.h. der Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung. Die Umlage ist daher im Gegensatz zur Anwartschaftsdeckung nicht von der Entwicklung des Kapitalmarkts (Zinsen) sondern von der Entwicklung der Einkommen (Löhne/Gehälter) abhängig.

#### *2.5. Das Abschnittsdeckungsverfahren*

Dieses Verfahren, das auch unter der Bezeichnung Zeitabschnittsdeckungsverfahren in der Literatur zu finden ist, ist eine besondere Ausprägung des Umlageverfahrens. Es werden dabei die Beitragssätze für einen bestimmten Zeitraum (z.B. 5 Jahre oder 10 Jahre) so festgelegt, dass sie sowohl die Leistungen während dieses Zeitraums abdecken als auch eine bestimmte vorgeschriebene Reserve nach Ablauf dieses Zeitabschnittes übrigbleibt. Dadurch wird es möglich Schwankungen bezüglich der anfallenden Leistungen innerhalb dieses Zeitraumes auszugleichen.

#### *2.6. Zusammenfassung*

Dieser Exkurs in die Versicherungswissenschaft war notwendig, da historisch in der Deutschen Rentenversicherung alle hier genannten Verfahren, außer dem Anwartschaftsdeckungsverfahren im engeren Sinn zur Anwendung gelangt sind (19). „Es hilft damit auch die historischen Diskussionen zu verstehen. Erschwerend wirkt der unterschiedliche Gebrauch des Begriffes Kapitaldeckungsverfahren. Noch einmal kurz zusammengefasst, um die Verwirrung in Grenzen zu halten. In der gegenwärtigen Diskussion ist mit Kapitaldeckungsverfahren jene Finanzierungsform gemeint, die früher als Anwartschaftsdeckungsverfahren bezeichnet wurde. Das Rentenwertumlageverfahren, das zum Teil auch mit dem Begriff Kapitaldeckungsverfahren belehnt wurde, ist kein Gegenstand der gegenwärtigen Diskussion. Für die historische Analyse erschwerend wirkt zudem, dass in verschiedensten Quellen wie auch Untersuchungen über die Geschichte der

Rentenversicherung vom Anwartschaftsdeckungsverfahren gesprochen wird, obwohl tatsächlich das Prämierendurchschnittsverfahren angewandt wurde. Thullen schreibt dazu: „Hierbei scheint die Tatsache, dass man gewohnt war, auch das Verfahren der allgemeinen Durchschnittsprämie durch eine auf Anwartschaft beruhende Äquivalenzgleichung darzustellen..., zu der irrtümlichen Annahme beigetragen zu haben, dass das Anwartschaftsdeckungsverfahren der Finanzierung der deutschen Rentenversicherung bis zum Inkrafttreten der Renten-Neuregelungsgesetze von 1957 zugrunde gelegen habe; eine Annahme, die trotz frühzeitiger Berichtigung sich vereinzelt in der versicherungsmathematischen und noch hartnäckiger in der allgemeinen Fachliteratur gehalten hat und bis heute in offiziellen Dokumenten anzutreffen ist“ (20). Dieser Aussage kann nach der Durchsicht der historischen Literatur zum Thema deutsche Rentenversicherung nur zugestimmt werden. In den folgenden Ausführungen wird daher, so weit es die Quellen zulassen, versucht werden das jeweils angewandte Verfahren genau zu präzisieren.

### **3. Chronologie der Rentenversicherung in Deutschland**

Wie bereits kurz erwähnt, gibt es nicht „die“ deutsche Rentenversicherung sondern eine stetige Entwicklung in verschiedenen Berufsbranchen in Richtung Rentenversicherungen seit dem späten 19. Jahrhundert. Bevor explizit auf die Krisen und Zusammenbrüche in der deutschen Rentenversicherung eingegangen werden kann aber ein allgemeiner Durchgang durch die Geschichte der deutschen Rentenversicherungen von 1889 bis 1957 mit den dazugehörigen Finanzierungsmodi (21).

Die zentralen Entwicklungen in der deutschen Sozialversicherungsgesetzgebung wurden Anfang der Achtzigerjahre des 19. Jahrhunderts durch zwei Botschaften Kaiser Wilhelm I. an den Reichstag (1881 und 1883) eingeleitet. Darin forderte er eine „Heilung der sozialen Schäden“ in Folge der Industrialisierung, die zugleich mit einer Art Präventivpolitik gegen die Sozialdemokratie verbunden war. In Folge dieser Initiative und zahlreicher Auseinandersetzungen und Diskussionen wurde schließlich am 22.6.1889 das „Gesetz betreffend der Invaliditäts- und Altersversicherung“ beschlossen, das am 1.1.1891 in Kraft trat. Das Gesetz betraf Arbeiter, Angestellte - auch wenn dieser Begriff noch nicht verwendet wurde - waren ausgeschlossen. Ausnahmeregelungen gab es weiters für die Knappschaft. Somit war die historische Trennung zwischen Arbeitern, Angestellten und der Knappschaft bereits in den Anfängen der Rentenversicherung eingeleitet worden.

Hinsichtlich der Finanzierung hatte Bismark eigentlich eine steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung angestrebt. Tatsächlich wurde es dann das Verfahren der Kapitaldeckung (Rentenwertumlageverfahren) kombiniert mit einem Zeitabschnittsdeckungsverfahren (Deckungszeitraum 10 Jahre), wobei die Beiträge entsprechend dem Arbeitsverdienst anhand von vier nach pauschalisierten Durchschnittsbeträgen abgestuften Lohnklassen bemessen wurden. Bei der Bemessung der Beitragshöhe waren Ersatzzeiten aufgrund von Krankheit, Verwaltungskosten, Rücklagen zur Bildung eines Reservefonds (der 1/5 des Kapitalwertes betragen sollte), Beitragserstattungen und den „Kapitalwert der Renten, welche im Lauf von 10 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ‚voraussichtlich zu bewilligen sein werden‘ zu berücksichtigen“ (22). Die Finanzierung wurde im übrigen auf drei Beine gestellt: Reichszuschuss und Beitragsfinanzierung zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Leistungen der Versicherung waren eher gering. Selbst höhere Renten gewährten nur einen sehr bescheidenen Lebensunterhalt.

Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz wurde im Laufe der Neunzigerjahre zuerst auf weitere Berufsgruppen ausgedehnt und eine Novellierung aufgrund bestehender Mängel eingeleitet. Mit 1.1.1900 trat dann das Gesetz unter dem Titel „Invalidenversicherungsgesetz“ neu in Kraft, in dem unter anderem eine fünfte Lohnklasse eingeführt wurde. Hinsichtlich der Finanzierung wurde der Reservefonds als unnötig erkannt und ersatzlos gestrichen. Außerdem ging man vom Kapitaldeckungsverfahren ab und wechselte „zu einem Prämienverfahren (*Anwartschaftsdeckungsverfahren*): §32 Abs. 2 IVG bestimmte, dass nunmehr alle Kapitalwerte der Renten, Erstattungsansprüche und sonstige Aufwendungen gedeckt sein mußten und nicht nur mehr die Leistungen, die in der jeweiligen Beitragsperiode voraussichtlich anfielen“ (23). Ein Hauptmangel blieb, dass auch weiterhin keine Hinterbliebenenleistungen vorgesehen waren. Um 1900 waren bereits etwa 2/3 der erwerbstätigen Bevölkerung (13 Millionen) versichert und die Rentenversicherung war „eine bedeutende Institution geworden und ein Volkswirtschaftsfaktor von erheblichen Gewicht“ (24).

Um 1910 wurden weitere wichtige Maßnahmen eingeleitet. Zunächst wurden die Sozialversicherungen in einem Gesetzbuch, der sogenannten „Reichsversicherungsordnung“, kurz RVO zusammengefasst. In diesem Buch vom 19.7.1911 versuchte man die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung zu harmonisieren, wobei das 4. der insgesamt sechs Bücher der Invalidenversicherung gewidmet war. Als wichtigste Leistung brachte dieses Gesetzeswerk einen Einbezug von Angehörigen in die Versicherung durch die Einführung einer Hinterbliebenenversicherung. Das Jahr 1911 brachte auch eine eigene Versicherung für Angestellte in der Form des Versicherungsgesetzes für Angestellte vom 20.12.1911, kurz VfA, das sowohl hinsichtlich der Leistungen als auch des Invaliditätsbegriffes Angestellte gegenüber den Arbeitern privilegierte. Hinsichtlich des Finanzierungsmodus ist nicht ganz klar, welches Verfahren angewandt wurde. Hockerts spricht davon, dass es sich um eine „Anwartschaftsdeckung für eine Generation“ handelte, die „nicht nur auf volle Kapitaldeckung, sondern auf eine Überdeckung“ (25) hinauslief. Dem widerspricht die von Thullen geäußerte Meinung, dass das Anwartschaftsdeckungsverfahren im engeren Sinne und das „Anwartschaftsdeckungsverfahren für eine Generation“, ist die engste Form dieses Verfahrens, in der deutschen Rentenversicherung nie zur Anwendung gekommen sei. Es konnten leider keine Belege für den einen noch für den andern Standpunkt gefunden werden. Fest steht, dass es sich um ein Verfahren mit Deckungskapital gehandelt hat.

Während des I. Weltkrieges kam es zu wenigen Änderungen. Wichtig war allerdings die Herabsetzung des Rentenalters in der Invalidenversicherung von 70 auf 65 Jahre, wodurch eine Gleichstellung von Arbeitern, Angestellten und Beamten erreicht wurde. Außerdem kam es zu einigen Leistungsverbesserungen, etwa bei den Waisenrenten und dem Kinderzuschlag. Außerdem wuchs trotz Krieg, Verminderung der Beiträge und Erhöhung des Rentnerstands das Reinvermögen der Rentenversicherungsträger von 2,1 Milliarden Mark 1913 auf 2,5 Milliarden Mark im Jahr 1917 (26). Nach dem Krieg verschlechterte sich jedoch die Finanzlage zusehends bis hin zum beinahe völligen Zusammenbruch im Rahmen der Inflation und Hyperinflation um 1923. Man versuchte dem zunehmenden Wertschwund der Renten durch verschiedene Maßnahmen, wie etwa Rentenzulagen zu begegnen. Es wurden Gesetze erlassen, wie die „*Notstandsmaßnahmen zur Unterstützung von Rentenempfängern* der Invaliditäts- und Angestelltenversicherung vom 7.12.1921 und das Gesetz über Änderung von Geldbeträgen in der Sozialversicherung vom 9.6.1921“ (27). All diese Maßnahmen konnten aber der Inflation und den damit verbundenen Wertverfall nicht entgegenhalten. Das Deckungskapital verlor seinen Wert und die Rentenempfänger wurden mehr und mehr wieder den Fürsorgeleistungen der Gemeinden zugewiesen. Verbunden mit dem Vermögensverfall

war noch zusätzlich eine Steigerung von Leistungsbeziehern (Kriegswitwen und –waisen) zu verzeichnen was zu weiteren erheblichen Belastungen beitrug.

Die Doppelversicherung in der Invaliden- und Angestelltenversicherung wurde in der großen Novelle der Angestelltenversicherung vom 10.11.1922 aufgehoben. Außerdem erfolgte eine Umbenennung in Angestelltenversicherungsgesetz. Insgesamt kam es sowohl in der Invalidenversicherung als auch in der Angestelltenversicherung in den Jahren nach der Inflation bis zur Weltwirtschaftskrise zu Leistungsverbesserungen. Im Bereich der Knappschaftsversicherung gelang es die Zersplitterung in 110 Knappschaftsvereine durch das Reichsknappschaftsgesetz vom 26.6.1923 aufzuheben. Eine Neuerung dieses Gesetzes war unter anderem die Einführung einer Alterspension „nach Vollendung des 50. Lebensjahres bei 25jähriger Mitgliedschaft und 15 Jahren wesentlicher Bergarbeit in Höhe der sonstigen Berginvalidenpension“ (28). Von der Finanzierung her entschied man sich in diesem Versicherungszweig hinsichtlich der Renten für das „Anwartschaftsdeckungsverfahren“ (wahrscheinlich allgemeines Prämiendurchschnittsverfahren) und bei die eingeführten Teuerungszulagen – die immer mehr die tatsächlichen Renten ausmachten – für das Umlageverfahren. „Dieses gemischte Verfahren ging jedoch leider sehr bald in ein reines *Umlageverfahren* über, da infolge der zunehmenden Geldentwertung die Teuerungszulagen fast die gesamten Rentenbezüge ausmachten“ (29), wie ein zeitgenössischer Autor und Referent des Reichsarbeitsministeriums 1928 bedauernd feststellte. Insgesamt steht diese Aussage für eine Entwicklung und zugleich Haltung in dieser Zeit während und nach der Inflation, die nicht nur die Knappschaftsversicherung sondern ebenso die Invaliditätsversicherung und die Angestelltenversicherung betraf. Das Umlageverfahren wurde in weiten Kreisen von Fachleuten – vor allem auch des Reichsarbeitsministeriums – abgelehnt, andererseits führten die Umstände der Inflation dazu, dass nichts anderes übrig blieb, als dieses ungeliebte und „unsichere“ Finanzierungsverfahren einzuführen.

Das Umschwenken zum Umlageverfahren war also in der damaligen Sicht eine Notlösung, die sobald als möglich - bei Besserung der wirtschaftlichen Lage - wieder zurückgenommen werden sollte. Ende der Zwanzigerjahre erschütterte jedoch eine nie da gewesene Krise die Weltwirtschaft. Die Sozialversicherung und damit auch die verschiedenen Rentenversicherungen standen aufgrund von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Lohnsenkungen, die bewirkten, das im Zeitraum von 1929 bis 1932 die Beiträge um 40% zurückgingen, erneuert nahe vor dem Zusammenbruch (30). Die Regierungen der Reichskanzler von Papens und Brüning versuchten im Rahmen der sogenannten Notverordnungspolitik der Lage Herr zu werden. Es wurden in den Rentenversicherungen sowohl Leistungskürzungen als auch Verschärfungen hinsichtlich des Zugang zu den Leistungen installiert. Durch die Notverordnung vom 5. Juni 1931 wurde vor allem die knappschaftliche Pensionsversicherung betroffen in der die Krise durch den Rückgang der Beitragszahler um die Hälfte besonders groß war. Es erfolgten sowohl Leistungskürzungen als Umschichtungen von Finanzen aus der Invalidenversicherung in die knappschaftliche Pensionsversicherung um diesen Versicherungszweig vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Die Notverordnung vom 8. Dezember 1931 brachte eine Zurücknahme von Leistungen etwa im Bereich Kinderzuschuss und Waisenrenten sowie die Streichung des Bezugs von Mehrfachrenten. Die Notverordnung vom 14. Juni 1932 beinhaltete schließlich sehr starke Leistungskürzungen bei allen Rentenversicherungen, sowohl jener der Arbeiter als auch der Angestellten und der Knappschaft (31). Sehr bedenklich waren dabei nicht nur die sozialen Auswirkungen dieser Einschnitte sondern auch der autoritäre Hintergrund dieser Notverordnungspolitik. Sie bestand auch in Eingriffen in die Organisation (Selbstverwaltung) und führte generell zu einer erneuerten Aushöhlung des Versicherungsprinzips zugunsten des Fürsorgeprinzips. In dieser Zeit bekamen auch die Gegner des Umlageverfahrens wieder

Auftrieb, da sie ihre Chance zur Wiedereinführung des „Anwartschaftsdeckungsverfahrens“ sahen. Getragen und forciert wurden diese Bestrebungen durch die für Sozialversicherung zuständige Bürokratie im Reichsarbeitsministerium. „Die Beteuerung, dass es sich bei der geplanten Wiedereinführung des Deckungsverfahrens um eine Angelegenheit „lediglich technischer Natur“...handle, ist symptomatisch nicht nur für das technokratische Verständnis von Problemen der Sozialversicherung, sondern auch für die fast axiomatische Annahme des weitaus größten Teils der zeitgenössischen Experten, dass eine Rentenversicherung nicht auf dem Umlageverfahren aufgebaut werden dürfe“ (32).

Die Machtergreifung der Nationalsozialisten schien zunächst einen Schwenk in Richtung einer Wiedereinführung eines Deckungsverfahrens zu unterstützen. Die „Sanierung“ der tatsächlich oder vermeintlich bankrotten Sozialversicherung wurde unter starkem propagandistischem Aufwand inszeniert und eingeleitet. Zunächst kam das „Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliditätsversicherung, Angestelltenversicherung und der Knappschaftlichen Versicherung“ vom 7.12.1933, kurz als „Sanierungsgesetz“ bezeichnet, da man trotz Notverordnungen einen versicherungsmathematischen Fehlbetrag von 19 Milliarden Reichsmark in den drei Zweigen der Rentenversicherung errechnet hatte (33). Das Gesetz brachte eine Stärkung des Versicherungsprinzips gegenüber dem Versorgungsprinzip und war ein „entscheidender Schritt zur finanziellen Gesundung der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung“ und zugleich war damit eine „Rückkehr zum Anwartschaftsdeckungsverfahren eingeleitet worden“ (34). Unter anderem waren als Sanierungsmaßnahmen Beitragserhöhungen, ein erheblicher Reichszuschuss zur Invaliditätsversicherung und eine Beitragsübertragung von der Arbeitslosenversicherung in die Rentenversicherungen beabsichtigt. Es folgte das „Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung“ vom 5. Juli 1934, kurz „Aufbaugesetz“ genannt in dem die Invaliden-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung unter dem Sammelbegriff „Rentenversicherung“ zusammengefasst wurden. In den folgenden Jahren wurde 17 Verordnungen zum Aufbau der Sozialversicherung erlassen, die der Durchführung und Ergänzung des Gesetzes dienten. Schon durch dieses Gesetz wurde die Selbstverwaltung formal beseitigt und durch das nationalsozialistische Führerprinzip ersetzt (35).

Für das Jahr 1937 war die endgültige Sanierung der Rentenversicherung geplant durch das „Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung“ vom 21.12.1937, das von den Nationalsozialisten als Meilenstein der Sozialversicherungsgesetzgebung abgefeiert wurde. Dieses Gesetz brachte einige Leistungsverbesserungen, die nicht unerheblich von bevölkerungspolitischen Überlegungen getragen wurden, wie etwa die Erhöhung des Kinderzuschusses von Kinderreich. Hinsichtlich der Einführung eines aus der Sicht der Sozialversicherungsbürokratie im Reichsarbeitsministerium sicheren Finanzierungsverfahren, war es allerdings ein Missverfolg. Die Einführung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens scheiterte, die fehlenden Finanzlücken wurden durch eine „Garantie des Reiches“ ausgefüllt (36). Auch während des Zweiten Weltkrieges wurden trotz des Krieges weiterhin Leistungsverbesserungen beschlossen (37), die der „inneren Befriedung“ dienten und von der Angst der Nationalsozialisten vor Popularitätsverlust motiviert waren. Generell waren aber der Sozialpolitik enge Grenzen gesetzt, denn es gab ein eindeutiges Primat der Produktionspolitik – vor allem der Rüstungspolitik – gegenüber der Sozialpolitik. Kennzeichnend für die Zeit war auch der Versuch der DAF (Deutsche Arbeitsfront) und ihres Leiters Robert Ley die Sozialversicherung durch ein auf „Sozialsteuer“ fußendes „Altersversorgungswerk“ zu ersetzen (38). Diese Pläne scheiterten „auf eine für das Regime typische Weise“, indem Hitler Ley 1942 mitteilen ließ, er „wolle vor Kriegsende zum Problem der Altersversorgung keine Stellung nehmen und wünsche auch keine weiteren gesetzlichen Vorarbeiten“ (39).

Wichtig für die Entwicklung bis zum Ende des Krieges und damit der nationalsozialistischen Herrschaft war jedoch die Indienstnahme der Vermögen der Sozialversicherungsträger für die nationalsozialistische Politik. Es war nicht das Anwartschaftsdeckungsverfahren eingeführt worden, dennoch führten die von den Nationalsozialisten eingeführte deckungsorientierte Finanzierung zu einer starken Kapitalakkumulation in der Sozialversicherung (40). Schon zu Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft hatte das Reichsfinanzministerium durchgesetzt, dass die Sozialversicherungsträger soweit wie möglich ihr Vermögen in Reichsanleihen anlegten. Das Vermögen wurde sowohl für die Arbeitsbeschaffungspolitik und dann immer mehr für die Rüstungspolitik instrumentalisiert. Dies geschah erstens dadurch, dass noch vor dem Krieg die Reichsversicherungsträger per Verordnung von 1.4.1938 verpflichtet wurden, „75% ihres jährlichen Vermögenszuwachses in Reichsanleihen anzulegen. Nach Kriegsausbruch schließlich erhielten sie die Auflage, dem Reich sämtliche Überschüsse gegen Abgabe von Schuldverschreibungen zu überlassen“ (41). Zum Zweiten wurde es Praxis den Reichsbeitrag und in der knappschaftlichen Pensionsversicherung schließlich auch den Reichszuschuß in Form von Schuldverschreibungen gegen das Reich zu begleichen. Der Anteil an Wertpapieren an den Vermögensanlagen der knappschaftlichen Pensionsversicherung stieg z.B. von 13,4% 1929 auf 83,3% im Jahr 1940 (42). Durch diese Maßnahmen wurden die Versicherungsträger zu Finanzierungsinstanzen der Rüstungspolitik und damit auch des Krieges.

Die Folge des ganzen war, dass die Sozialversicherung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor dem finanziellen Ruin stand. Die Reichs- und Staatsanleihen waren nach der Auflösung des Reiches wertlos. Vom Vermögen von 20,4 Milliarden Reichsmark waren 14,5 Milliarden Reichsmark (71,1% ) in Anleihen angelegt. Bei anderen Anlageformen wie Grundstücken und Grundstücksrechten schätzte man die Vermögensverluste durch die Zerstörungen des Krieges auf ca. 50%. Dazu kam noch, dass die Wirtschaft zusammengebrochen war, die Arbeitslosigkeit stieg und damit die Beiträge sanken, während gleichzeitig die Rentenleistungen stiegen (43). Trotzdem war man bemüht die Sozialversicherung generell und in ihrer Einheitlichkeit zu erhalten, was aufgrund der verschiedenen Besatzungszonen nicht einfach war. Wichtige Schritte bis zur Rentenreform von 1957 waren zunächst das Sozialversicherungsanpassungsgesetz von 17.6.1949, das die vom „Wirtschaftsrat b e g o n n e n e E n t w i c k l u n g, das Leistungsrecht den Veränderungen im Lohn- und Preisgefüge anzupassen“ (44) fortsetzte. Weitere Leistungsverbesserungen brachten 1951 das „Rentenzulagengesetz“ und das „Teuerungszulagengesetz“. Weitere Erhöhungen kamen 1952 durch das „Grundbetragserhöhungsgesetz“ und das „Renten-Mehrbetrags-Gesetz“ 1954. Es folgten noch weitere Gesetze dieser Art in den Jahren 1955 und 1956 bis zur endgültigen Reform im Jahr 1957 (45). Mit den drei Neuregelungsgesetzen (Arbeiterrentenversicherungs-, Angestelltenversicherungs- und Knappschaftsrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz) aus dem Jahr 1957 wurde die deutsche Rentenversicherung grundlegend umgestaltet (46). Dies betraf sowohl das Finanzierungsverfahren, Stichwort „Umlageverfahren“ als auch die Ausgestaltung der Rentenleistungen, Stichwort „Dynamisierung“ (47).

Die Renten sollten zukünftig nicht nur mehr ein *Existenzminimum* im Alter garantieren sondern möglichst einem vollwertigen Lohnersatz entsprechen, der es ermöglichen sollte auch im Alter den im Laufe des Lebens erworbenen *Lebensstandard* zu sichern. Dazu mussten die Renten angepasst (dynamisiert) und eine neue dynamische Rentenformel entwickelt werden. Das Problem der klassischen, statisch konzipierten Rentenformel war, „dass die Renten entsprechend dem **Nominalwert** der Beiträge berechnet wurden. Aufgrund von Lohn- und Preissteigerungen während eines mehrere Jahrzehnte dauernden Arbeitslebens war der

Realwert der Beiträge bei Renteneintritt dann bereits so weit gesunken, dass die Renten nur noch als Zusatzeinkommen im Alter fungieren konnten. Aber auch **nach** Renteneintritt wurden die festgelegten Renten im Hinblick auf die reale Kaufkraft (wegen der Inflation) ständig weniger wert“ (48). Als „Richtwert“ für die neue Rentenformel wurde die Lohnentwicklung gewählt, allerdings orientierte man sich nicht an den letzten tariflichen Lohnerhöhungen, sondern am Durchschnittseinkommen der jeweils letzten drei Jahre. Die Allgemeine Bemessungsgrundlage wurde daher das durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in den drei Jahren vor dem Eintritt in die Rente. Die Höhe der Rente ergab sich schließlich aus der persönlichen Bemessungsgrundlage, den anrechenbaren Versicherungsjahren und einem Steigerungssatz. Hinsichtlich der Finanzierung wurde als Kompromiss zunächst nicht ein reines Umlageverfahren sondern ein „Zeitabschnittsdeckungsverfahren mit Deckungsabschnitten von 10 Jahren Dauer“ (49) gewählt. Die konstanten Beitragssätze sollten dabei so gewählt werden, dass „der Wert aller in diesem Deckungsabschnitt eingehenden Beiträge und sonstigen Einnahmen somit dem Vermögen mit Zins und Zinseszins den Betrag deckt, der erforderlich ist, damit alle in dem betreffenden Deckungsabschnitt zu leistenden Aufwendungen bestritten werden können und außerdem am Ende des Deckungsabschnitts eine Rücklage verbleibt, die den Aufwendungen zu Lasten der Versicherungsträger im letzten Jahr des Deckungsabschnitts gleichkommt“ (50). Mit dem dritten Rentenversicherungsgesetz aus dem Jahr 1969 ging man dann zu einer jährlichen Umlage mit einer Schwankungsreserve in Höhe der Aufwendungen für drei Kalendermonate des Vorjahres - und schließlich 1977 mit einer Schwankungsreserve in Höhe der Aufwendungen eines Kalendermonats über (51).

Das alles wurde nicht ohne Diskussionen, Widerstände und Umänderungen beschlossen. Naturgemäß hatten Arbeitgeberverbände, Verbände von Banken und Sparkassen, die private Versicherungswirtschaft und einige neoliberale Wirtschaftswissenschaftler etwas gegen diese Reform einzuwenden (52). Man befürchtete, dass die Dynamisierung als Inflationstreibsatz wirken könnte, bangte um mögliche negative Auswirkungen auf den Kapitalmarkt und die Investitionstätigkeit durch das Umlageverfahren – was zum Kompromiss des Zeitabschnittsdeckungsverfahrens führte – brachte hinsichtlich der längerfristigen Kostenentwicklung im Zusammenhang mit demographischen Veränderungen Bedenken vor. Zum Teil wurde auf diese Bedenken Rücksicht genommen (siehe Finanzierungsform), allerdings konnten die epochale Reform an sich von ihren Gegnern nicht verhindert werden. Soweit ein notwendig vereinfachender und verkürzter Überblick der Entwicklung der deutschen Rentenversicherungen.

#### **4. Krisen und Zusammenbrüche in der Geschichte der deutschen Rentenversicherungen und die Problematik der Finanzierungsverfahren**

Im folgenden soll nun detaillierter auf die beschriebenen Krisen in ihrem Zusammenhang mit den gewählten Finanzierungsverfahren eingegangen werden. Es ist Ziel dieser Untersuchungen aus diesen Krisen und Zusammenbrüchen Argumente für die derzeitigen Diskussionen über den Umstieg oder Teilumstieg vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren zu gewinnen. Vorweg kann schon gesagt werden, dass bei aller Problematik der historischen Vergleichbarkeit, die Modelle der Kapitaldeckung in den deutschen Rentenversicherungen mit einigen Problemen behaftet waren, die auch für die gegenwärtige Diskussion nicht unwichtig und uninteressant sind.

#### *4.1. Inflation, Krise und Zusammenbruch nach dem Ersten Weltkrieg*

Der erste Weltkrieg wirkte sich auf die Sozialversicherung - und die Rentenversicherungen im speziellen - unterschiedlich aus. Zunächst gingen die Zahl und die Höhe der Beiträge stark zurück, da eine große Zahl von Versicherten zum Heer eingezogen wurde. Das ist auch für einen Finanzierungsmodus der auf Kapitaldeckung aufbaut und nicht nur wie oft behauptet wird für ein Umlageverfahren nicht unerheblich, denn „entsprechend dem Rückgang der Beitragseinnahmen verlangsamte sich auch die Vermögensbildung“ (53). Trotz dieser Rückgänge stieg aber wie bereits oben erwähnt das Reinvermögen der Invalidenversicherung von 2,1 Milliarden Reichsmark 1913 auf 2,5 Milliarden Reichsmark 1917. Von 1918 bis zum Zusammenbruch im Rahmen der Inflation und Hyperinflation von 1923 ging es dann allerdings stetig abwärts.

Die sogenannte „Teuerung“ im Rahmen der Nachkriegsinflation bewirkte sehr bald, dass die realen Vermögenswerte der Versicherungsträger und die Werte der ausgezahlten Renten zusammenschmolzen. Während die Einkommen der Erwerbstätigen stiegen, blieben die auf Nominalwerten festgesetzten Renten sehr schnell zurück. So konnte nach Martin Geyer z.B. ein Bergarbeiter des Miesbacher Knappschaftsvereins nach 40 Jahren Zugehörigkeit – falls er das noch erlebte – 1913 mit einer Pension von etwa 40% eines durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Aktiven rechnen. Bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1920 war dieser Wert auf unter 9% des durchschnittlich Jahreseinkommens eines aktiven Bergarbeiters gesunken. Die Preise hatten sich im Verhältnis zur unmittelbaren Vorkriegszeit um das zehnfache verteuert (54). Im Jahr September 1922 war laut offiziellen Lebenshaltungsindex der Wert der Mark auf weniger als ein Hundertstel seines Vorkriegswertes gefallen. In der Invalidenversicherung verabschiedete sich das Reich bei der Finanzierung langsam aber stetig, indem der gesetzlich festgelegte Grundbetrag, der vom Reich zu zahlen war, nicht erhöht wurde. Er war Mitte 1921 von einem ursprünglichen Anteil von etwa einem Drittel der durchschnittlichen Gesamtrente auf weniger als fünf Prozent gesunken (55).

Man versuchte der Geldentwertung durch Zulagen, Teuerungszulagen, außerordentliche Beihilfen und ähnliche Maßnahmen sowie durch mehrfache Änderungen der Lohnklassen bzw. Beitragsklassen zu begegnen (56). Damit sollte die Schere zwischen Arbeitseinkommen und Renteneinkommen, die sich immer weiter öffnete, wieder verringert werden. Ein Ansatz dazu war laut Martin Geyer das „Gesetz über die anderweitige Festsetzung der Leistungen und der Beiträge in der Invalidenversicherung“ vom 27. Juni 1921 (57). Diese Maßnahmen mussten allerdings bereits einige Monate später und zwar mit 1. Oktober durch weitere Beitragserhöhungen in der Invalidenversicherung ergänzt werden. Am 7. Dezember folgte dann schließlich das schon oben erwähnte Gesetz über „Notstandsmaßnahmen zur Unterstützung von Rentenempfängern der Invaliditäts- und Angestelltenversicherung“, das man nach Geyer schon vor der Hyperinflation von 1923 als offizielle Bankrotterklärung der deutschen Sozialversicherung bezeichnen kann, „da im Grunde anerkannt wurde, dass mit den bestehenden Institutionen die Inflationsprobleme nicht mehr zu bewältigen waren“ (58).

Die Versorgung der Rentner wurde der öffentlichen Fürsorge übertragen, in der sie eine Art Sonderstatus erhielten (die Vorbehalte gegen die mit dem Odium der Armenpflege umgebene „Fürsorge“ in der Bevölkerung waren erheblich). Man versuchte 1922 und 1923 zwar den Renten immer wieder der Teuerung anzugleichen, allerdings umsonst. „1923 hatte die Rente praktische Bedeutung nur noch als Berechtigungsnachweis für diese Sonderfürsorge“ (59). Der Lebenshaltungsindex hatte sich inzwischen gegenüber 1913 um das 3000fache verteuert. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass eine Rente auf Nominalwertbasis absurd wird und warum die Teuerungszulagen immer mehr die eigentliche Rente ausmachten. Laut Martin

Geyer betrug zu dieser Zeit etwa „im Oberschlesischen Knappschaftsverein die satzungsmäßige Pension nach 25 Dienstjahren 100 Mark und die von den Unternehmern aufgebrauchte Teuerungszulage für Bedürftige 12 000 Mark“ (60). Davon abgesehen verflüchtigen sich im Rahmen dieser Entwicklungen die angesammelten Deckungsreserven der Versicherungsträger. „Allein in den Rentenversicherungen war mit der Inflation ein Vermögen von ca. vier Milliarden Mark und damit die Kapitaldeckung der Renten vernichtet worden. Die Bedeutung dieser gewaltigen Verluste lässt sich daran ermessen, dass 1926 nur drei Prozent der Leistungen der Landesversicherungsanstalten durch Zinserträge gedeckt werden konnten; 1913 war es dagegen noch knapp über die Hälfte, und dieser Prozentsatz wäre in den folgenden Jahren noch gestiegen“ (61).

Die Lebensversicherungsanstalten waren ebenso wie die Versicherungsträger der Rentenversicherungen durch gesetzliche Bestimmungen dazu verpflichtet worden, in sogenannten „mündelsicheren“ deutsche Werten anzulegen. Das waren vorwiegend Reichs-, Staats- und Gemeindegeldanleihen. Die Investition in Kriegsanleihen war nationale Pflicht „an investment in whose *Mündelsicherheit* no loyal German of course had any doubt“ (62), wie Gerald D. Feldman anmerkt. Mündelsicherheit hatte aber im Rahmen der Inflation ob staatlich oder privat keine Grundlage mehr. Nach der Goldmarkbilanz vom 1. Jänner 1924 hatten die privaten Lebensversicherungsgesellschaften, „von ihren 1913 auf rund 6 Milliarden M. belaufenden Vermögenswerten nur noch etwa 148 Millionen GM., die Sachversicherungsgesellschaften dagegen von 1,6 Milliarden M. noch etwa die Hälfte, nämlich 785 Millionen GM. aufzuweisen. Von dem Gesamtvermögen der deutschen Versicherungsgesellschaften von 7  $\frac{3}{4}$  Milliarden M. waren noch 933 Millionen GM., also nur noch  $\frac{1}{8}$  oder etwa 12% vorhanden“ (63).

Insgesamt gesehen waren also sowohl die Verluste der staatlichen Rentenversicherungen als auch der privaten Lebensversicherungen enorm. Da halfen alle gesetzlichen Anlagevorschriften nichts. „What, after all, is *mündelsicher* in a hyperinflation“ (64) fragt sich Gerald D. Feldman in seiner Auseinandersetzungen mit der Problematik von Inflation und deren Auswirkungen auf die deutsche Sozialversicherung. Wesentlich war, dass man durch die Inflation in eine historisch neue Situation eingetreten war, in der nicht mehr die Parameter einer stabilen Währung galten. Trotz dieser neuen Situation, die ein Umlernen erfordert hätte - und in der Summe auch bewirkte (65) - wurde vorerst hinsichtlich der Finanzierung starr am Versicherungsprinzip von Beitrag und Leistung aufgrund von nominalen Geldwerten festgehalten. Man half sich zur Linderung der Not mit den genannten Teuerungszulagen und ähnlichen Maßnahmen. Die Rentner fühlten sich betrogen, wie es deutlich aus einer bei Martin Geyer zitierten Klage eines bayrischen Pensionisten hervorgeht: „Heute haben wir Pensionisten mit der Entwertung der Mark und der damit Hand in Hand gehenden Teuerung zu rechnen, und angesichts dieser empfinden wir es als schreiende Ungerechtigkeit, wenn wir früher an Beiträgen jährlich ca. 48 Goldmark, ist gleich 28 800 Mark heutigen Geldwertes, entrichtet und davon eine Pensionsberechtigung, bei 25 Dienstjahren im Betrage von 220 Mark monatlich, oder 1440 Mark jährlich beziehen“ (66). Man erlag schließlich im Rahmen der Inflation auch der „Geldillusion“ und erhöhte 1922 sogar die Pensionen. „In July, the Reichstag, anxious to make some popular decisions before summer recess, took heart from statements by the head of various insurance bodies that they were „swimming in money“ and increased pensions“ (67).

Hinsichtlich der mündelsicheren Anlagen waren zumindest einigen die Gefahren der Inflation bewusst. Feldman zitiert einen Brief des Deutschnationalen Handlungsgehilfenverbandes, einer führenden Angestelltengewerkschaft vom Dezember 1922 an die Reichsversicherung für Angestellte, in dem vorgeschlagen wurde, die Anlagevorschriften in der Hinsicht zu ändern,

dass nicht wie bisher  $\frac{1}{4}$  sondern nur mehr  $\frac{1}{12}$  in Staatsanleihen angelegt werden hätten müssen. Um einen Wertverlust der eingezahlten Prämien zu verhindern sollte in möglichst wertbeständige Anlagen investiert werden (68). Tatsächlich wurden die Anlagevorschriften im Juli 1923 gelockert (69), jedoch zu spät, abgesehen davon, dass einige Versicherungsträger auf diese Möglichkeit aus der Sicht des Reichsarbeitsministerium nicht schnell genug reagierten (70). Die privaten Versicherungsanstalten reagierten in den folgenden Jahren auf die Erfahrungen und Verluste im Rahmen der Inflation durch eine verstärkte Anlage in Sachwerten, denn „der Währungszerfall hatte... den Glauben an die Sicherheit der sogenannten mündelsicheren Werte gründlich zerstört und den Vorrang der Sachwerte, zeitweise sogar in stark übertriebener Weise, zur Geltung gebracht“ (71). Dies wurde vor allem durch eine Lockerung der Anlagevorschriften durch die Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetz vom 19. Juli 1923 ermöglicht (72).

Was kann aus dem bisher Beschriebenen für die aktuelle Debatte bezüglich Kapitaldeckung oder Umlageverfahren geschlossen werden? Zunächst muss man feststellen, dass Finanzierungsverfahren, die auf Kapitaldeckung aufbauen, bei wirtschaftlichen Krisen sehr schnell ihrer Basis abraubt werden können. Vermögen, die innerhalb von Jahrzehnten aufgebaut werden, können innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums massiv an Wert verlieren bis hin zur beinahe völligen Wertlosigkeit. Ob nun dieses Finanzierungsverfahren auf staatlicher oder privater Basis organisiert und verwaltet wird ist dabei relativ unerheblich, wie man am Beispiel der Auswirkungen der Inflation der frühen Zwanzigerjahre sowohl auf die staatliche deutsche Sozialversicherung als auch auf die privaten Versicherungsanstalten feststellen kann. Besonders problematisch dürfte unter dieser Perspektive die Organisation der Altersvorsorge auf Kapitaldeckungsbasis gerade in sogenannten „Entwicklungsländern“ und „Schwellenländern“ mit zum Teil sehr krisenanfälligen Volkswirtschaften und nicht zuletzt aufgrund der Investitionspolitik westlicher Anleger instabilen und krisenanfälligen Währungen sein. Beobachtet man weiter die Entwicklung von Grundrente und Teuerungszulagen (=Kapitaldeckung und Umlagefinanzierung) während der deutschen Inflation, so wird deutlich, dass gerade im Fall von Währungskrisen eine Anpassung durch eine dynamisierte Pension auf Basis eines Umlageverfahrens der Kapitaldeckung überlegen ist. Schlussendlich zeigt die Geschichte der Deutschen Rentenversicherungen während der Inflation, das im Rahmen dieser Entwicklung das Pensionssystem nur durch einen Umstieg auf ein Umlageverfahren aufrecht bleiben konnte.

#### *4.2. Krise und „Sanierung“ in der Zeit während und nach der Weltwirtschaftskrise*

Wie bereits weiter oben dargestellt, war der Umstieg vom „sicheren“ und versicherungsmathematisch „korrekten“ auf Kapitaldeckung fußenden Finanzierungsverfahren auf das Umlageverfahren in der damaligen Expertenwelt nicht gerne gesehen. Auch spätere Kommentatoren wie Klaus Tepe in seinem Beitrag „Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung“ aus der Mitte der Siebzigerjahre sprechen von einer „im nachhinein für die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherung...verhängnisvolle Hypothek. Die neue Deckungsmethode – die laufenden Aufwendungen durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren – bot sich zwar in der konkreten Situation an, doch war sie auch die krisenanfälligste. Denn sie lebte gewissermaßen von der Hand in den Mund“ (73). Die folgenden Analysen sind unter anderem der Frage gewidmet, inwiefern man der Einschätzung Teppes zustimmen kann oder nicht. Historisch war die Zeit nach der Währungsstabilisierung 1924 bis zum Einsetzen der Weltwirtschaftskrise Ende der Zwanzigerjahre zunächst eine Phase der Regeneration und des Ausbaues für die Rentenversicherungen.

In allen drei Versicherungszweigen (Invalidenversicherung, Angestelltenversicherung und der knappschaftlichen Pensionsversicherung) waren bereits 1924 Überschüsse erwirtschaftet worden (74). Trotz des Übergangs zum Umlageverfahren wurden weiterhin Reservefonds gebildet, und die Sozialversicherung spielte nach wie vor eine wichtige Rolle auf dem Kapitalmarkt: „Die Überschüsse der gesamten Sozialversicherung beliefen sich für das Rechnungsjahr 1927 auf 637,9 Mio. RM. Geht man in den Jahren 1925-1927 von einer durchschnittlichen Kapitalneubildung in der deutschen Volkswirtschaft von 6,5 Mrd. RM aus, so betrug damit der Anteil der Sozialversicherung nahezu 10 Prozent. 1930 war das Vermögen der Sozialversicherung auf insgesamt über 4,4 Mrd. RM,...angewachsen. Die Signifikanz dieser Summe kommt darin zum Ausdruck, dass nach dem Kahlschlag der Inflation Ende 1924 erst (bzw. schon wieder) 828,1 Mio. RM vorhanden waren“ (75). Trotz dieser günstigen Entwicklung machte man sich Sorgen über die weitere Entwicklung der Rentenversicherungen, wobei sich die Situation in den drei Versicherungszweigen unterschiedlich darstellte (76).

Am günstigsten waren die Bedingungen in der Angestelltenversicherung, die aufgrund ihres erst kurzen Bestehens und der Altersstruktur der Versicherten auch im Rahmen der Inflation am wenigsten Schaden erlitten hatte. Hier rechnete man ab 1953 mit „Fehlbeträgen“. Die knappschaftliche Pensionsversicherung war dagegen jener Zweig, in dem die Finanzlage am prekärsten war. Dort arbeitete man laut Dobbernack schon seit 1926 „rechnungsmäßig mit beträchtlichen Fehlbeträgen..., die zwar vorerst noch aus den angesammelten Rücklagen gedeckt werden können“ (77). In der Invalidenversicherung rechnete man ab 1933 wieder mit „Fehlbeträgen“. Insgesamt sind die Ausführungen Dobbernacks, der als Referent im Reichsarbeitsministerium beschäftigt war, aus dem Jahr 1928 von den schon erwähnten Vorbehalten gegen das Umlageverfahren gekennzeichnet. Durch die Weltwirtschaftskrise wurde jedoch diese Entwicklung je abgebrochen und alle Prognosen über die weitere finanzielle Entwicklung über den Haufen geworfen.

Auf die Beitragsrückgänge durch Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Lohnsenkungen wurde schon weiter oben hingewiesen. Die Massenarbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise führte zu einem starken Preisverfall (Deflation), der die Regierungen Brüning und dann von Papens durch Deflationspolitik auf Basis von Notverordnungen zu begegnen suchten. Diese Politik bestand in Bezug auf die Sozialversicherung in „weitreichenden Eingriffen sowohl in das Leistungsgefüge als auch in die Finanz- und Organisationsgrundlagen“ (78). Die Renten/Pensionen wurden in den Jahren von 1930-1933 zum Teil drastisch gekürzt und in den Jahren zuvor eingeführte Leistungen etwa im Bereich der Kinderzuschüsse und Waisenrenten zurückgenommen. Der „Erfolg“ dieser Politik war, dass etwa in der Invalidenversicherung „die Rentenausgaben 1933 um knapp 20 Prozent niedriger als zwei Jahre zuvor (waren; Einf. von mir). Und nicht nur dass: Die Ausgaben konnten auch in den folgenden Jahren unter dem Stand von 1931 gehalten werden“ (79). Allerdings waren diese „Erfolge“ teuer erkauft um den Preis der neuerlichen Aushöhlung des Versicherungsprinzips in Richtung Fürsorgeleistungen und verfassungspolitisch bedenklicher Maßnahmen (80).

Insgesamt trug dieser Politik im Bereich der Sozialversicherung zur Destabilisierung der Weimarer Republik bei. „Die Beteuerungen der Präsidialkabinette, die verfügbaren Einschränkungen seinen krisenbedingt und daher vorübergehend, mussten in dem Moment bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen unglaublich werden, als offen zutage trat, dass es sich eben nicht nur um ein „Krisenopfer“ handelte, sondern in den Notverordnungen nur die Spitze eines Eisbergs von reaktionären sozialpolitischen Tendenzen sichtbar wurde“ (81). Das oben bereits erwähnte „Sanierungsgesetz“ vom 7.12.1933 war laut Klaus Teppe trotz gegenteiliger Beteuerungen keineswegs ausgewogen sondern bevorzugte die Arbeitgeber

zuungunsten der Arbeitnehmer und Rentner und die Präferenzen der Regierung traten klar zutage: „Die Belebung der Wirtschaft besaß absolute Priorität, für die auch die Sozialversicherung ihren Preis zu zahlen hatte“ (82). Mit diesem Gesetz war auch zumindest ein Schritt in Richtung Rückkehr zu einem auf Kapitaldeckung fußenden Finanzierungsverfahren getan worden. Diese „Rückkehr“ war ein primäres Ziel der Bürokratie im Reichsarbeitsministerium unter der Federführung des seit Juni 1932 als Abteilungsleiter der Sozialversicherungsabteilung des Reichsarbeitsministerium arbeitenden und späteren Staatssekretärs Johannes Krohn (83). Laut Hans Günter Hockerts bestimmte trotz des Naziregimes bis zumindest 1939 mehr die Bürokratie des Reichsarbeitsministeriums als die Nationalsozialisten selbst die Sozialversicherungspolitik (84).

Über die „Sachzwänge“ zur Rückkehr zur Kapitaldeckung herrscht in der Literatur Uneinigkeit. Vor allem Hockerts warnt davor, der Argumentation der Ministerialbeamten des Reichsarbeitsministeriums auf den „Leim zu gehen und einen Sachzwang (zu, Einf. von mir) konstatieren, wo in Wirklichkeit eine alternativfähige und im Endergebnis zu Lasten der damaligen Sozialrentner gehende Entscheidung vorlag“ (85). Auch die damaligen Experten waren sich nicht einig. Der Ökonom Werner Ludwig Hirsch führt zum Beispiel in seinem Beitrag „Die Finanzkrise der deutschen Sozialversicherung“ aus dem Jahr 1931 als Ursachen für die Krise in der Invaliditätsversicherung die Leistungsverbesserungen der Zwanzigerjahre, die Zunahme der Zahl der Rentenbezieher, die Aufwertung der Renten nach der Inflation über die Vorkriegssätze hinaus und schließlich Kriegsfolgenlasten an (86). Die Entstehung der Schwierigkeiten Anfang der Dreißigerjahre sei aber „hauptsächlich dem unheilvollen Verlauf der Konjunktur“ (87) zu verdanken. Wilhelm Dobbernack, inzwischen Regierungsrat im Reichsarbeitsministerium, sieht dies in seinem zwei Jahre später, ebenfalls in der Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft erschienen Beitrag „Die Finanzlage der deutschen Rentenversicherungen“ naturgemäß anders. Er beginnt seine Abhandlung gleich mit einer Breitseite gegen das Umlageverfahren, auf dessen Gefahren er schon Jahre zuvor hingewiesen hat und weiter: „Mit unbarmherziger Klarheit zeigte die Deflationsepoche, dass die Rentenversicherung auch ohne die spezifischen Krisenerscheinungen auf die Dauer nur erhalten werden kann, wenn ihre Leistungen nach einwandfreien versicherungsmathematischen Grundsätzen gedeckt werden, und dass man es als geradezu unsozial bezeichnen muss, den Versicherten Leistungen zu versprechen, die höchstens während einiger Jahre durchgehalten werden können“ (88). Für die Sparmaßnahmen der Notverordnung vom 1931 und 1932 wird implizit ebenfalls das Umlageverfahren verantwortlich gemacht: „Hätte man in den Jahren der wirtschaftlichen Scheinblüte die unerbittlichen Gesetze der Versicherungsmathematik mehr beachtet, so wären diese einschneidenden Sparmaßnahmen gar nicht oder nur in einem beschränkten Umfange nötig gewesen“ (89). Insofern ist es nur konsequent von ihm eine „gesetzliche Verankerung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens als das einzig zulässige Deckungssystem für die Versicherten“ (90) zu fordern.

Der „Bankrott“ der Sozialversicherung war aber mehr ein medial aufgebauschter und „versicherungstechnischer“ als ein tatsächlicher. Das von der Allianzversicherung in Umlauf gebrachte „versicherungstechnische Defizit“ der Sozialversicherung in der Höhe von 20 Milliarden RM (91) war eben ein versicherungstechnisches. Real waren in diesen Jahren zumindest in der Invaliden und der Angestelltenversicherung noch Überschüsse erzielt worden und auch die angesammelten Vermögen waren nicht gerade unerheblich (1,5 Milliarden RM in der Angestelltenversicherung und 1,63 Milliarden RM in der Invaliditätsversicherung um 1930/31). Die ganze Inszenierung diente mehr den Reorganisationsbestrebungen des Reichsarbeitsministeriums in Bezug auf die Sozialversicherung als der Bewältigung einer tatsächlichen Krise. Die Erhaltung des

Vermögensbestand war für das Reichsarbeitsministerium hinsichtlich der angestrebten „Wiedereinführung“ eines auf Kapitaldeckung beruhenden Finanzierungsverfahren eine Art „Selbstzweck“ (92).

Die oben zitierte Aussage von Klaus Tepe von der besonderen Krisenanfälligkeit und der „verhängnisvollen Hypothek“ des Umlageverfahren ist nicht zu halten. Hans Günter Hockerts meint wohl zurecht, dass er der Argumentation der Ministerialbürokratie des Reichsarbeitsministeriums auf den Leim gegangen ist (93). Belegen lässt sich dies etwa auch damit, dass z.B. Werner Ludwig Hirsch in seinem weiter oben bereits zitierten Beitrag zur Finanzkrise in der deutschen Sozialversicherung gleich zu Beginn die Zweige der Versicherung unterscheidet, die von der Finanzkrise stark betroffen sind und jene, die glimpflich davongekommen sind. Zu jenen, die 1931 noch glimpflich davongekommen waren zählten neben der Angestelltenversicherung auch die Kranken- und Unfallversicherung, die beide auf dem Umlageverfahren aufgebaut waren (94). Ein anderer Beleg sind die Liquidisierungsprobleme die bei den Landesversicherungsanstalten im Rahmen der Deflation auftraten. „Denn damals (1931; Einf. von mir) erwies es sich als unmöglich, Vermögensbestände der Landesversicherungsanstalten auf dem Kapitalmarkt zu liquidisieren“ (95). Nach Hockerts versagt in einer Depression „ein Kapitaldeckungsverfahren auch nicht weniger als ein Umlageverfahren, oder anders gesagt: Die Realisierbarkeit von Sozialleistungsansprüchen... kann nicht durch versicherungsmathematisch kalkulierte Kapitalansammlung, sondern nur durch wirtschaftspolitische Steuerung des volkswirtschaftlichen Prozesses gewährleistet werden“ (96).

Was lässt sich nun wiederum für die derzeitige Diskussion daraus schließen? Sowohl Inflation als auch Deflation hätten nach Martin Geyer Lernprozesse in Gang setzen müssen. „Während der Inflation lag es nahe, sich darüber Gedanken zu machen, warum man über Dekaden Kapitalien ansammelt, die innerhalb kürzester Zeit ihren Wert verlieren konnten; gleichermaßen hätte man während der Weltwirtschaftskrise lernen können, dass man selbst mit den größten, versicherungsmathematisch exakt berechneten Rücklagen die Schwierigkeiten einer Rentenversicherung unter den Bedingungen der Deflation niemals zu lösen in der Lage sein würde. Die „Versilberung“ des Vermögens musste, egal welches Finanzierungsverfahren man wählte, Schwierigkeiten verursachen und finanzpolitische Konsequenzen haben“ (97). Anders ausgedrückt und auch noch einmal an Hans Günter Hockerts anschließend, in Krisenzeiten ist Wirtschafts- und Sozialpolitik gefragt. Sozialversicherungsfragen sind Verteilungsfragen und bedürfen einer politischen Lösung. Was auch aus der „Krise“ Ende der Zwanziger- Anfang der Dreißigerjahre deutlich wird ist, wie sehr manchmal hinter im Vordergrund stehenden „Sachzwängen“, von denen man heute auch wieder gerne spricht, eigentlich Ideologien und Interessenskonstellationen verborgen werden.

#### *4.3. Zusammenbruch und Neukonstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg*

Wie bereits weiter oben erwähnt war auch in der NS-Herrschaft die Bürokratie des Reichsarbeitsministeriums weiterhin bestimmend für die Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems. Dies zumal der zum Minister des Reichsarbeitsministeriums ernannte Stahlhelmführer Franz Seldte seinem neuen Aufgabengebiet wenig Interesse entgegenbrachte und den zum Staatssekretär ernannten Johannes Krohn darum bat, ihn möglichst wenig mit den Geschäften des Ministeriums zu belasten (98). Wie ebenfalls bereits weiter oben erläutert konnte das Prinzip der Sozialversicherung auch unter den Nationalsozialisten und vor allem gegen den Widerstand der DAF und ihres Leiters Robert Ley aufrecht erhalten werden. Allerdings wurde hier „ein heftiger Kampf zwischen

traditionellen Facheliten einerseits, gesellschaftlich radikalen NS-Führern andererseits“ (99) ausgetragen, der 1939 mit dem „Sieg“ Leys über Krohn endete, den Ley mit der Unterstützung von Hermann Göring ausbootete (100). Hinsichtlich der Leistungen kann man für die NS-Zeit durchaus von einer restriktiven Rentenpolitik sprechen, die sich in Leistungsreduzierungen und einer Verschärfung bei den Rentebewilligungen und einer stärkeren Überwachung von bereits gewährten Renten hinsichtlich der Erwerbsunfähigkeit der Rentenbezieher äußerte (101). Alles diente der Aufrüstung und diese erfolgte „weitgehend auf Kosten der Reproduktion der Arbeitskraft. Soziale Sicherung im Alter hatte, gerade weil sie nicht produktionsfördernd war, keinen großen Stellenwert. Eher galt es Anreize zu schaffen, die Alten und Invaliden so lange wie nur möglich im Arbeitsprozess zu halten (102). Zugeständnisse in Form von Leistungsverbesserungen während des Zweiten Weltkrieges wurden, wie weiter oben bereits erläutert, höchstens unter dem Aspekt einer Krisenprophylaxe gemacht um das autoritäre System zu stabilisieren.

Wie die Mobilisierung und Ausbeutung des „Humankapitals“, sprich der arbeitenden Bevölkerung, war auch die „Bewirtschaftung“ des sich bei den Rentenversicherungsträgern ansammelnden Kapitals auf die Aufrüstung und die Finanzierung des Krieges gerichtet. Nicht nur die Arbeitskraft wurde ausgebeutet sondern auch die Beiträge der Versicherten, die „über die schnell wachsenden Versicherungsvermögen der Wirtschaft quasi als Zwangssparbeträge zugeführt wurden“ (103). Diese Politik kumulierte, wie erwähnt 1939 in der Auflage „drei Viertel aller verfügbaren Finanzmittel für Anlagezwecke des Reiches zur Verfügung zu stellen“ (104). Die Versicherungsträger wurden zu einer Art Kreditinstitut für den Nationalsozialistischen Staat. Die durch das „Sanierungsgesetz“ von 1933 angestrebte Trennung der Staats- und Sozialversicherungsfinanzen wurde in ihr Gegenteil verkehrt. Sozialversicherungsfinanzen *waren* Staatsfinanzen und mit den „angeblich selbständigen und unabhängigen“ Versicherungsträger wurde aus der Sicht des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der DAF der Anschein erweckt, „dass die Versicherungsbeiträge mit dem Staatszweck nur wenig zu tun hätten, während sie in Wirklichkeit aber doch praktisch dem Staatszweck insofern dienen, als nämlich die Vermögensbestände der Versicherungsträger wieder in Staatsanleihen angelegt werden. Die Versicherungsträger sind also in dieser Hinsicht nichts anderes als Vermittler, die die kleinen Pfennig- und Markbeträge in Millionen- und Milliardenanleihen an das Reich verwandeln. Der praktische Tatbestand ist aber auf jeden Fall der, dass das sogenannte Vermögen der Versicherungsträger in dem Augenblick illusorisch wird, in dem der Staat aus irgendwelchen Gründen die aufgenommenen Anleihen nicht mehr verzinsen und tilgen kann“ (105). Dieser Fall trat mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein, als das Dritte Reich zusammenbrach und ein Großteil des Vermögens der Versicherungsträger in dessen Konkursmasse mitunter ging.

Von den 20,4 Milliarden Vermögen gingen, wie oben bereits dargestellt, 14,5 Milliarden oder 71,1%, die in Staatsanleihen angelegt worden waren restlos verloren. Die restlichen 5,9 Milliarden die in Grundstücken, Betriebsmitteln, Inventar, Pfandbriefen usw. bestanden, waren aufgrund von Kriegsfolgen zum Teil um geschätzte 50% wertgemindert. „Die gesamte Sozialversicherung hatte damit rund 16,5 Milliarden RM verloren, also ein Betrag, der ausgereicht hätte, ohne jede Beitragseinnahme alle Leistungen der Sozialversicherung für drei Jahre zu gewähren“ (106). Die Sozialversicherung stand wieder vor dem Ruin, konnte aber aufrecht erhalten werden. Mit der Orientierung am Deckungsbedarf war es vorbei. Man orientierte sich wie Hans Günter Hockerts ausführt wieder am Leistungsbedarf „zunächst notgedrungen, dann in der Rentenreform von 1957 auch durch Kreislauftheorien nationalökonomisch fundiert und durch die Idee des Generationsvertrags normativ abgesichert“ (107). Diese Orientierung, die mit dem Umlageverfahren verbunden ist, hat sich in den folgenden Jahrzehnten bewährt.

Auch aus den Erfahrungen zur Zeit des Nationalsozialismus lassen sich Folgerungen für die gegenwärtige Diskussion ziehen. Heute ist oder wäre es zwar nicht mehr der Staat, der die riesigen Vermögen im Fall eines Kapitaldeckungsverfahrens akkumuliert. Die Frage des Missbrauchs dieser Vermögen stellt sich aber um so mehr, als sich diese Finanzen in den Händen von privaten Versicherungsunternehmen ansammeln. Geld bedeutet Macht und bei den gewaltigen Summen, die zur Deckung notwendig wären noch viel mehr. „Würde die Rentenversicherung auf das in der Privatversicherung geltende Kapitaldeckungsverfahren umgestellt, wäre dazu ein Kapitalstock von 15 Billionen Mark erforderlich. Das gesamte Kapitalvermögen in der Bundesrepublik beträgt nur ein Drittel davon. Man müsste also die gesamte deutsche Volkswirtschaft in die Rentenversicherung einbringen und den Rest durch Anlagen auf den internationalen Kapitalmärkten besorgen“ (108). Dass die Umstellung auf Kapitaldeckung eine Art „Sozialisierung“ des Volksvermögens auf privater Basis bedeuten würde, scheint in unserer „freien Marktwirtschaft“ niemanden zu stören, so lange es nur nicht der Staat ist. Dieser Gefahr war man sich früher durchaus bewusst. Noch in den Siebzigerjahren hieß es in einer Serie bezüglich „Finanzierungsverfahren in der Altersversorgung“ in der Zeitschrift für Versicherungswesen: „Inzwischen hat man eingesehen, dass ein solches Verfahren (Allgemeines Durchschnittsprämienverfahren; Einf. von mir) bei einer Rentenversicherung, durch die der Lebensabend für ein ganzes Volk gesichert wird, zu einer so riesigen Kapitalbildung führen würde, dass es volkswirtschaftlicher Unsinn wäre. Die Rentenversicherungsträger müssten das ganze Volksvermögen aufkaufen; das wäre die totale Sozialisierung und bedeutete das Ende der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“ (109). Das darauf gerade neoliberale Verfechter der freien Marktwirtschaft hinargumentieren und hinarbeiten hat eine gewisse Ironie und zeigt wohl auch eine in der freien Marktwirtschaft immer wieder auftretende Tendenz zur Selbstaufhebung. Davon abgesehen bleibt noch die Frage, was man mit diesem ganzen Kapital machen soll, vor allem wenn immer mehr Länder diesen Weg beschreiten sollten. In andere Volkswirtschaften zu investieren hat auch so seine Grenzen und Gefahren. Noch einmal dazu Norbert Blüm, Ex CDU-Arbeitsminister: „In diesem Zusammenhang (Anlagen auf internationalen Kapitalmärkten, Einf. von mir) erinnere ich an die Vorschläge sogar der respektablen OECD, die vor einigen Jahren den Pensionsfonds empfahl, ihr Kapital in den Tigerstaaten anzulegen. 1997 gab es dort einen großen Crash – das eingelegte Kapital war futsch. Und das soll eine solide Alternative zu unserem bisherigen Rentenmodell sein“ (110)? Dem ist nichts hinzu zu fügen.

## 5. Anmerkungen

- (1) Paradebeispiel dafür ist der Exberater von Ronald Reagan und Präsident des National Bureau of Economic Research, Martin Feldstein, der schon seit langem die Idee einer Privatisierung sozialer Leistungen unterstützt (vgl. Feldstein 1998). Laut economist (vgl. economist vom 28. September 2000) ist er nunmehr auch adviser von Georg W. Bush und man darf auf die Entwicklungen in den U.S.A. gespannt sein.
- (2) So geschehen in Deutschland, wo die Rot-Grüne Regierung eine „Teilprivatisierung der Rente“ (vgl. Die Zeit 05/2001) in ihrer Rentenreform, die generell auf wenig Begeisterung stößt (vgl. Der Spiegel 07/2001, S 90ff), durchgesetzt hat.
- (3) AK-Abteilung Sozialversicherung interner Text S 6
- (4) vgl. Peter Thullen 1980, S 97f
- (5) vgl. Peter Thullen 1982, S 10ff, sowie M. Sturm et al, Heft 10, 1977, S 247f
- (6) vgl. zum folgenden P. Thullen 1980, S 92ff und 1982, S 33ff sowie M. Sturm, Heft 10-14, 1977
- (7) M. H. Geyer, 1987, S 38

- (8) W. Mahr, 1951, 123f
- (9) F. Breyer, 1990, S 4f (fett im Original)
- (10) P. Thullen, 1982, S 33
- (11) vgl. M. Sturm et al. a.a.O, Heft 13, 1977, S 346f
- (12) a.a.O.
- (13) vgl. P. Thullen, 1982, S 82f
- (14) P. Thullen, 1982, S 36
- (15) E. Riedlbauer, 1975, S 7
- (16) W. Saxer, 1955, S 212
- (17) M. Sturm et al, Heft 11, 1977, S 288
- (18) a.a.O., S 287
- (19) vgl. P. Thullen, 1990, S 97
- (20) P. Thullen, 1982, S 83f, die "frühzeitige Berichtigung" stammt von A. Loewy, der 1924, in dem von Alfred Manes herausgegebenen „Versicherungsglossar“ schrieb: „Das allgemeine Prämierendurchschnittsverfahren, wie es in der deutschen Invalidenv. ohne Trennung der Generationen auftritt, liefert nämlich keine volle Anwartschaftsdeckung“ (a.a.O., S 433). Aus diesem Grund sei es auch falsch, dieses Verfahren als Anwartschaftsdeckung zu bezeichnen.
- (21) vgl. allgemein zur Sozialversicherung H. Peters, 1959, für die Rentenversicherung P.A. Köhler, 1990, für die Knappschaftsversicherung, M. H. Geyer, 1987
- (22) P.A. Köhler, 1990, S 57
- (23) a.a.O., S 64
- (24) a.a.O., S 66
- (25) H.G., Hockerts, 1983, S 303
- (26) vgl. P.A. Köhler, 1990, S 74
- (27) a.a.O., S 75
- (28) H. Peters, 1959, S 69, ausführlich zum Zustandekommen des Gesetzes Geyer, 1987, 108ff
- (29) W. Dobbernack, 1928, S 70
- (30) vgl. H.G. Hockerts, 1990, 306
- (31) vgl. zum vorhergehenden L. Preller, 1978, 466f
- (32) M. H. Geyer, 1987, S 286
- (33) vgl. P.A. Köhler, 1990, S 80
- (34) K. Teppe, 1977, S 215, der sich ausführlich mit diesem Gesetz auseinandersetzt, ebenso M.H. Geyer, 1987, S 289ff
- (35) vgl. P.A. Köhler, 1990, S 80 und wieder ausführlich K, Teppe, a.a.O., S 217ff
- (36) vgl. dazu M.H. Geyer, 1987, S 322
- (37) vgl. dazu H. Peters, 1959, S 91f
- (38) ausführlich dazu K. Teppe, 1977, S 237ff
- (39) a.a.O., S 248
- (40) vgl. zum folgenden a.a.O., S 236f sowie M. Geyer, 1987, S 329ff
- (41) K. Teppe, 1977, S 237
- (42) vgl. Tabelle bei M. Geyer, 1987, S 331
- (43) vgl. H. Peters, 1959, S 96f
- (44) a.a.O., S 130
- (45) a.a.O., S 131 vgl. dazu auch D. Günther, 1996, 4ff
- (46) vgl. dazu die Aufstellung bei H. Peters, 1959, S 134f
- (47) vgl. zum folgenden ausführlich D. Günther, 1996, 10ff und 19ff
- (48) a.a.O., S19 (fett im Original)
- (49) P. Thullen, 1982, S 81
- (50) § 1383 (1), RVO, BGBl. 1957, S 45f zitiert nach D. Günter, 1996, S 43

- (51) vgl. P.Thullen, 1980, S 98
- (52) vgl. dazu D. Günther, 1996, S 27ff
- (53) W. Dobbernack, 1928, S 59
- (54) M.H. Geyer, 1987, S 84f
- (55) vgl. dazu a.a.O., S 98f
- (56) H. Peters, 1959, S 68
- (57) vgl. dazu M.H. Geyer, 1987, 100ff
- (58) a.a.O., S 104
- (59) H.G. Hockerts, 1983, S 303
- (60) M.H. Geyer, 1987, S 105
- (61) M.H. Geyer, 1991, S 411, Klaus Teppe meint die “Rentenversicherung hatte durch die Inflation im Jahre 1923 neun Zehntel ihres gesamten Vermögens verloren. Der Verlust allein in der Invaliditätsversicherung bezifferte sich auf annähernd vier Milliarden Reichsmark.“ (K. Teppe, 1977, S 199). Mir waren leider die Quellen dazu nicht zugänglich, um zu überprüfen, wer von den beiden sich irrt. Fest steht jedoch auf jeden Fall, dass die Verluste massiv waren.
- (62) G.D. Feldman, 1986, S 437
- (63) H. Ullrich, 1929, S 2
- (64) G.D. Feldman, 1986, S 440
- (65) M.H. Geyer, 1987, Anmk, 2. S 423 verweist hier auf die Arbeiten von G.D. Feldmans Arbeit „Der Historiker und die deutsche Inflation
- (66) zitiert nach M.H. Geyer, 1987, S 107
- (67) G.D. Feldman, 1986, S 439
- (68) a.a.O., S 441
- (69) M.H. Geyer, 1987, S 99
- (70) G.D. Feldman, 1986, S 441
- (71) H. Ullrich, 1929, S 3
- (72) a.a.O., S 4
- (73) K. Teppe, 1977, S 199
- (74) vgl. dazu W. Dobbernack, 1928, S 58ff
- (75) M.H. Geyer, 1987, S 242f
- (76) vgl. dazu wiederum die Ausführungen Dobbernacks, 1928, S 58ff
- (77) a.a.O., S 71
- (78) K. Teppe, 1977, S 203
- (79) M.H. Geyer, 1991, 428
- (80) vgl. K. Teppe, 1977, S 203
- (81) a.a.O., S 205f
- (82) a.a.O., S 214
- (83) vgl. dazu M.H. Geyer, 1991, S 427
- (84) vgl. H.G. Hockerts, 1983, S 307
- (85) a.a.O.
- (86) vgl. W.L. Hirsch, 1931, S 272f
- (87) a.a.O. S 275
- (88) W. Dobbernack, 1933, S 275
- (89) a.a.O., S 276
- (90) a.a.O., S 282
- (91) vgl. W.L. Hirsch, 1931, S 269, M.H. Geyer, 1987, S 287 und M.H. Geyer, 1991, S 429f
- (92) M. Geyer, 1987, S 286
- (93) vgl. H.G. Hockerts, 1983, S 30, Anm. 42
- (94) vgl. W.L. Hirsch, 1931, S 269
- (95) H.G. Hockerts, 1983, S 307 ebenso W. Dobbernack, 1933, S 277f

- (96) H.G. Hockerts, 1983, S 307
- (97) M.H. Geyer, 1987, S 286f
- (98) K. Teppe, 1977, S 209
- (99) H. G. Hockerts, 1983, S 308
- (100) K. Teppe, 1977, S 241
- (101) a.a.O. S 229ff
- (102) M.H. Geyer, 1991, S 434, vgl. auch K. Teppe, 1977, S 235
- (103) M.H. Geyer, 1991, S 434
- (104) M.H. Geyer, 1987, S 332
- (105) AWI des DAF, Kriegsfinanzierung über die Altersversorgung? (November 1939), BA Koblenz, R 2 Nr. 24248 Bl. 46-70, S. 12f zitiert nach M. Geyer, 1987, S 332
- (106) H. Peters, 1959, S 97 und zum vorhergehenden S 95f
- (107) H.G. Hockerts, 1983, 308
- (108) Norbert Blüm im Interview mit Konkret 3/2001, S 3
- (109) M. Sturm et al. , 1977, S 348
- (110) Norbert Blüm im Interview mit Konkret 3/2001, S 3

## **6. Literatur**

### **6.1. Bücher**

- Breyer Friedrich, *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, München, 1990
- Dobbernack Wilhelm, *Der finanzielle Stand der deutschen Sozialversicherung vor und nach dem Weltkrieg*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, Band 29, Berlin, 1929
- Dobbernack Wilhelm, *Die Finanzlage der deutschen sozialen Rentenversicherungen*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, Band 33, Berlin, 1933
- Feldman Gerald D., *The Fate of the Social Insurance System in the German Inflation, 1914 to 1923*, in: Feldman Gerald D. et al hrsg., *Die Anpassung an die Infaltion*, Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin; Bd. 67: *Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914-1924*, Bd. 8, Berlin/New York, 1986
- Feldstein Martin hrsg., *Privatizing Social Security*, University of Chicago Press, 1998
- Geyer Martin H., *Die Reichsknappschaft, Versicherungsreform und Sozialpolitik im Bergbau 1900-1945*, München, 1987
- Geyer Martin H., *Soziale Rechte im Sozialstaat: Wiederaufbau, Krise und konservative Stabilisierung der deutschen Rentenversicherung 1924 –1937*, in: Tenfelde Klaus hrsg., *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, 1991
- Günther Dietmar, *Entwicklungsprobleme der gesetzlichen Altersversorgung in der Bundesrepublik seit 1949*, Reihe Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Band 28, Weiden und Regensburg, 1996
- Hirsch Ludwig Werner, *Die Finanzkrise in der deutschen Sozialversicherung*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, Band 31, Berlin, 1931
- Hockerts Hans Günter, *Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889-1979*, in: Conze Werner und Lepsius M. Rainer hrsg. *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Industrielle Welt, Band 34, Stuttgart, 1983
- Köhler, Peter A., *Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1891-1957*, in: Ruhland Franz hrsg. *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Auftrag des Vorstandes des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)*, Bd. 1 Schriftreihe des VDR, Frankfurt, 1990

- Loewy A, Deckungsmittel (Sozialversicherung), in: Manes Alfred hrsg. Versicherungslexikon, Berlin 1924
- Mahr Werner, Einführung in die Versicherungswirtschaft, Berlin, 1951
- Peters Horst, Die Geschichte der Sozialversicherung, Bad Godesberg, 1959
- Preller Ludwig, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, unveränderte Nachdruck des 1949 erstmals erschienen Werkes/ mit einem Nachwort und einer Auswahlbibliographie von Florian Tennstedt, Düsseldorf, 1978
- Riedlbauer Erich, Die Betriebliche Altersversorgung. Ihre Eingliederung in ein Gesamtversorgungssystem in der BRD, Karlsruhe, 1975
- Saxer Walter, Versicherungsmathematik, Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1955
- Sturm Maria, Forster Edgar, Steinmüller Heinz, Die Finanzierungsverfahren der Altersversorgung, in: Zeitschrift für Versicherungswesen, unabhängiges Fachorgan für die Versicherungspraxis, 28. Jahrgang, Heft 10-14, Hamburg, 1977
- Tepe Klaus, Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Verbindung mit dem Institut für Sozialgeschichte Braunschweig,-Bonn, Band 27, Bonn-Bad Godesberg, 1977
- Thullen Peter, Die Finanzierungsverfahren der sozialen Rentenversicherung aus alter und neuer Sicht in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 69, Berlin und Karlsruhe, 1980
- Thullen Peter, Die Mathematik der sozialen Rentenversicherung unter dynamischen Bedingungen (Einführung mit Anwendungen in der Praxis), Schriftreihe Angewandte Versicherungsmathematik Heft 13, Karlsruhe, 1982
- Ullrich Hans, Die Kapitalanlagepolitik der deutschen Versicherungsgesellschaften in den Wiederaufbaujahren 1924 bis 1928, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 29, Berlin, 1929

## **6.2. Zeitungen/Zeitschriften**

Die Zeit 05/2001

Der Spiegel 07/2001

Konkret: Politik & Kultur 03/2001

## **6.3. Onlinedokumente**

[www.economist.com](http://www.economist.com): When I get older Artikel vom 28.9.2000

## **6.5. Archivmaterial**

AWI des DAF, Kriegsfinanzierung über die Altersversorgung? (November 1939), BA Koblenz, R 2 Nr. 24248 Bl. 46-70,