Deutsche Rentenversicherung

1889

# 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung

2014

# 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung

## Vorwort
## 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung

Die Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung war ein Meilenstein für die soziale Sicherung in Deutschland. Am 22. Juni 1889 wurde das vom Reichstag in Berlin verabschiedete »Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz« als Teil eines größeren Gesetzesvorhabens verkündet. Bereits im Jahr 1883 war die gesetzliche Krankenversicherung eingeführt worden, ein Jahr später die Unfallversicherung.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat in diesen 125 Jahren stürmische Zeiten erlebt und musste auf große gesellschaftliche Veränderungen reagieren. In ihrer wechselvollen Geschichte erwies sie sich dabei stets als leistungsfähig. Auch in Zeiten der Weltkriege und Währungsreformen hat sie verlässlich die Rentenleistungen an die Menschen erbracht. Im Rahmen der Wiedervereinigung gelang es, die DDR-Bürger in das Rentensystem zu integrieren und für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern die Rentenzahlung zu garantieren.

Als größtes Sozialsystem Deutschlands ist die gesetzliche Rentenversicherung sozialpolitisch und ökonomisch von herausragender Bedeutung. Die Deutsche Rentenversicherung ist heute mit über 50 Millionen Versicherten und mehr als 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland und bietet für über 90 Prozent der aktiven Bevölkerung eine Absicherung für das Alter, im Invaliditätsfall und beim Tod eines Ehegatten, eines Elternteils oder eines Lebenspartners.

Wir möchten Sie in dieser Broschüre durch 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung führen – von den ersten Jahren bis heute. Dabei verbinden wir die Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung mit gesellschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungen in Deutschland. In unsere Betrachtung einbezogen haben wir dabei auch die Entwicklung des Rentensystems in der DDR.

Wir wünschen Ihnen eine informative und abwechslungsreiche Lektüre mit einem Blick auf eine bewegte Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung.

Berlin im November 2014

Annelie Buntenbach
Vorsitzende des Bundesvorstands
der Deutschen Rentenversicherung Bund

Alexander Gunkel
Alternierender Vorsitzender des Bundesvorstands
der Deutschen Rentenversicherung Bund

Dr. Axel Reimann
Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die ersten Jahre der Renten- und Invalidenversicherung in Deutschland (1889 bis 1914) – 5

Belastungsproben. Vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik (1914 bis 1933) – 15

Sozialversicherung in der Zeit des Nationalsozialismus (1933 bis 1945) – 25

Im Aufwind. Rentenversicherung zwischen Wiederaufbau und Wirtschaftswunder (1945 bis 1971) – 35

Die Rentenversicherung als Teil des gesellschaftlichen Wandels (1972 bis 1989) – 53

Neue Herausforderungen. Die Rentenversicherung im geeinten Deutschland (1990 bis 2005) – 65

Die Rentenversicherung heute (2005 bis 2014) – 75

Die Zukunft im Blick – 81

Anhang – 85

# 1 Die ersten Jahre der Renten- und Invalidenversicherung in Deutschland

Der schlesische Weberaufstand 1844 ist ein Sinnbild für die Verelendung breiter Arbeitermassen infolge der Industrialisierung während des 19. Jahrhunderts. Damals litt die arbeitende Bevölkerung unter schwersten Arbeitsbedingungen. Wenn die Menschen dann aufgrund von Krankheit oder Alter nicht mehr arbeiten konnten, waren sie kaum oder gar nicht abgesichert.

Holzschnitt von 1890. Eine geheime Versammlung von Anhängern der Sozialdemokratie wird durch die Polizei gestört. Die Sozialversicherung war ein Instrument zur Herstellung des sozialen Friedens in einer von sozial-ökonomischen Widersprüchen zerrissenen Gesellschaft und sie war – bildlich gesprochen – das Zuckerbrot zur Peitsche der Bismarck'schen Sozialistengesetzgebung von 1878.

## Die Geburtsstunde der deutschen Sozialversicherung und ihre Vorläufer

Die gesetzliche Rentenversicherung wurde 1889 mit dem »Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung« ins Leben gerufen. Die »Arbeiterrentenversicherung« – so wurde die Institution später genannt – war Teil eines größeren Werks. 1883 bereits war die gesetzliche Krankenversicherung eingeführt worden, 1884 die Unfallversicherung und – zu guter Letzt – die Invaliditäts- und Altersversicherung. Diese vom Reichstag binnen weniger Jahre beschlossenen Gesetze bildeten den Anfang der Sozialversicherung in Deutschland.

Damit war auch jenes gesetzliche Rentensystem begründet, wie es bis heute in Deutschland existiert.

Die Sozialversicherung und die Invaliditäts- und Altersversicherung hatten verschiedene Vorläufer. Hierzu zählten die seit dem Mittelalter etablierten Knappschaftskassen der Bergarbeiter und das Unterstützungswesen der Arbeiterbewegung, aber auch die frühen betrieblichen Pensionskassen. Außerdem sorgten sich die bürgerlichen Sozialreformer zusehends um das von Verarmung bedrohte Proletariat und gründeten Mitte des 19. Jahrhunderts deshalb erste Rentensparkassen.

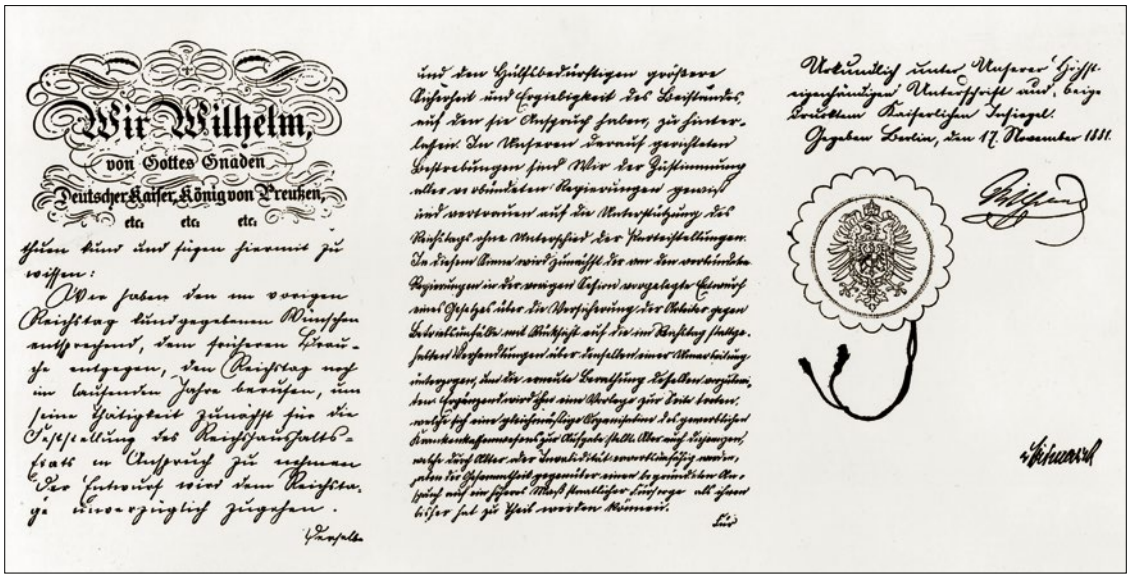
**Die 1889 eingeführte gesetzliche Rentenversicherung war ein Meilenstein für die soziale Sicherung der Arbeiter. Heute sichert sie die Zukunft von Millionen Versicherten.**

Die meisten Arbeiter und Arbeiterinnen waren allerdings vorerst noch, wenn sie alters- oder krankheitsbedingt nicht mehr arbeiten konnten, auf die Unterstützung durch die Familie oder auf die bescheidenen Almosen der gemeindlichen Armenfürsorge angewiesen. So blieb in Deutschland die Armenfürsorge bis in das späte 19. Jahrhundert das grundlegende Instrument staatlicher Sozialpolitik. Getragen wurde die Armenfürsorge von den Gemeinden. Ihre Leistungen waren äußerst spärlich. Sie bestanden häufig aus Naturalleistungen oder in der Zuteilung von Asyl im Armenhaus und wurden den Betroffenen erst nach langjährigem Aufenthalt in der jeweiligen Gemeinde zugestanden. Darüber hinaus hatten die Leistungsempfänger der Armenunterstützung mit besonderen Diskriminierungen zu rechnen: Sie standen damit unter der Vormundschaft des Armenwesens und verloren das Ge-

meinde-, Landtags- und Reichstagswahlrecht. An anderen staatlichen Sicherungssystemen fehlte es vorerst.

Dass in puncto Invaliditäts- und Altersvorsorge Handlungsbedarf bestand, zeigte sich während des 19. Jahrhunderts allerorts an der grassierenden Armut infolge fehlender sozialer Absicherung der in dieser Zeit zunehmend industrialisierten Arbeit. Neben Arbeitsunfall und Krankheit stellten Invalidität und – aus damaliger Sicht ein Sonderfall der Letzteren – Invalidität aufgrund von Alter die zentralen Daseinsrisiken für Arbeiterinnen und Arbeiter dar. Die Unzufriedenheit innerhalb der Arbeiterschaft wuchs und gewerkschaftliche und sozialistische Vereinigungen erhielten wachsenden Zulauf.

Um die im 19. Jahrhundert auch aus Sicht des Staates mehr und mehr drängende »soziale Frage« zu lösen, vor allem aber um die Arbeiterschaft mit dem Staat zu versöhnen und eine weitere politische Radikalisierung abzuwenden, fasste Reichskanzler Fürst Otto von Bismarck Anfang der 1880er Jahre den Plan, eine gesetzliche Sozialversicherung einzurichten.


Wir Wilhelm,
von Gottes Gnaden
Deutscher Kaiser, König von Preußen,
etc. etc. etc.

Urkunde der »Kaiserlichen Botschaft« von 1881 (Auszug), die als »Magna Charta« der gesetzlichen Rentenversicherung gilt. In der Botschaft wurden Beratungen »eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle« sowie die »gleichmäßige Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens« angekündigt. Außerdem hieß es: »Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesammtheit gegenüber begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Theil werden können.«

## Von der Kaiserlichen Botschaft zur Gesetzgebung

Als Geburtsurkunde der Sozial- und Rentenversicherung gilt die »Kaiserliche Botschaft«. Bismarck hatte sie bereits am 17. November 1881 zur Eröffnung des fünften Deutschen Reichstags verkündet. Er stellte darin die Einführung eines umfassenden Versicherungssystems für die Arbeiterklasse in Aussicht.

Weiterhin versprach er ein Gesetz zur Absicherung bei Invalidität und Alter, denn »auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesammtheit gegenüber begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Theil werden können.«

Nach mehrjährigen Beratungen in Bundesrat und Reichstag war es am 22. Juni 1889 schließlich so weit. An diesem Tag wurde das »Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz« verkündet. Mit Inkrafttreten des Gesetzes galt für alle gegen Gehalt oder Lohn beschäftigten Arbeiter und Arbeiterinnen ab dem vollendeten 16. Lebensjahr der öffentliche Versicherungszwang. Angestellte mit einem Jahresgehalt von bis zu 2.000 Mark waren ebenfalls pflichtversichert. Das Beitrags- und Leistungssystem der neuen

Über die Vorlage des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes wurde in Bundesrat und Reichstag mehrere Jahre diskutiert, bis dieses 1889 beschlossen wurde. Im Bild: Reichskanzler Otto von Bismarck bei einer Reichstagssitzung 1889, im Hintergrund, zweite Bankreihe von oben, dritter Sitz von links.

Versicherung war an die Einkommen der Versicherten angepasst: Die Beiträge waren in vier Lohn- beziehungsweise Beitragsklassen gestaffelt. Mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von etwa zwei Prozent des Lohns waren die Rentenbeiträge relativ gering. Versicherte und Arbeitgeber trugen zu gleichen Teilen bei. Zu diesem Zweck mussten bei den staatlichen Postämtern Klebemarken im Wert der Wochenbeiträge erworben und regelmäßig auf eine Quittungskarte geklebt werden, die als Nachweis für die Zahlungen diente. Das Verfahren brachte den Versicherungsanstalten im Volksmund schnell den Namen »Klebekiste« ein. Es diente der Finanzierung des von der Versicherungsanstalt aufzubringenden Teils der Rente.

Hinzu kam ein steuerfinanzierter Zuschuss, den das Reich zur Rente leistete, der »Reichszuschuss«. Er betrug anfangs pro Rente 50 Mark im Jahr. Zudem ging der Staat bei den Rentenzahlungen für die Versicherungsanstalten in Vorleistung. Sie wurden im Vorschuss von den staatlichen Postverwaltungen übernommen.

Durch die regelmäßige Beitragsleistung erwarben die Versicherten einen Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Invalidenrente für den Fall, dass sie dauerhaft erwerbsunfähig wurden. Außerdem erhielten auch die nicht dauerhaft erwerbsunfähigen Versicherten eine Invalidenrente, wenn sie zuvor ein Jahr ohne Unterbrechung erwerbsunfähig gewesen waren. Die Invalidenrente konnte schon nach fünf Beitragsjahren in Anspruch genommen werden. Mit der Vollendung des 70. Lebensjahres und nach mindestens 30 Beitragsjahren bestand Anspruch auf eine Altersrente. Außerdem konnten bei drohender Erwerbsunfähigkeit auf Kosten des Rentenversicherungsträgers Heilverfahren durchgeführt werden. Die Rentenleistungen waren höher angesetzt als die Unterstützungsleistungen der Armenpflege. Allerdings waren die Renten im Vergleich zu den Löhnen anfangs sehr niedrig. Ein Arbeiter, der beispielsweise der Beitragsklasse III zugeordnet war und im Jahr zwischen 550 und 850 Mark verdiente, erwarb nach 30 Beitragsjahren einen Altersrentenanspruch von jährlich 162 Mark. Im Fall von Erwerbsunfähigkeit kam noch ein Festbetrag von jährlich 60 Mark hinzu.

Die gesetzliche Rentenversicherung war dennoch zum Zeitpunkt ihrer Einführung ein Meilenstein für die soziale Absicherung der Bevölkerung. Denn hiermit war ein Rechtsanspruch auf Rentenleistungen geschaffen worden, der neu war und den es im System der Armenfürsorge nicht gegeben hatte.

Mit der Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er Jahre realisierte das Deutsche Reich ein Vorhaben, das nicht nur für die deutschen Bundesstaaten, sondern in ganz Europa fortschrittlich war. Es wurde mit diesem Schritt international zum Vorreiter einer staatlichen Sozialpolitik. Über die folgenden Jahrzehnte sollten die Leistungen der Arbeiterrentenversicherung weiter ausgebaut und der Versichertenkreis schrittweise erweitert werden. Immer mehr Personen bekamen eine gesetzlich garantierte Invaliden- oder Altersrente.

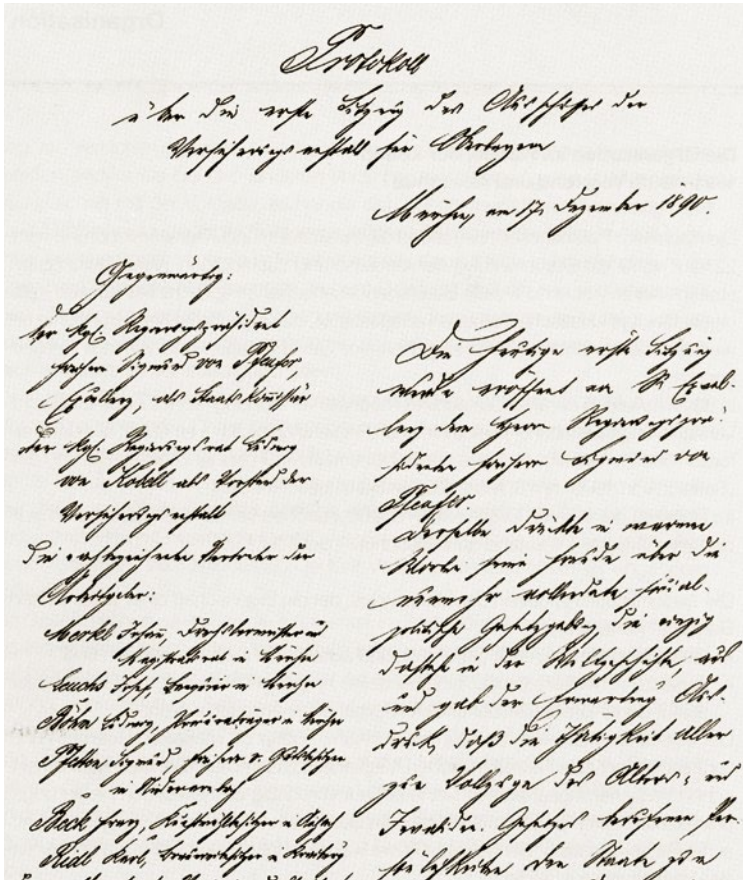
## Die Errichtung regionaler Versicherungsanstalten und das Prinzip der Selbstverwaltung

Das gesetzliche Rentenversicherungssystem in Deutschland beruhte von Anfang an auf der Idee der Selbstverwaltung. Diese Idee hatte Bismarck bereits in der Kaiserlichen Botschaft formuliert, als er ankündigte, die Verwaltung der neuen Versicherungen den »realen Kräften des Volkslebens« zu übertragen.

Dementsprechend lag die Durchführung des 1889 beschlossenen Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes auch nicht in den Händen des Reichs. Vielmehr wurden im Laufe des Jahres 1890 31 regionale Versicherungsanstalten gegründet, die späteren Landesversicherungsanstalten (LVAen). Für ihre Errichtung waren die einzelnen Bundesstaaten zuständig. Die Versicherungsanstalten sollten als öffentlich-rechtliche Körperschaften die künftigen Träger der Invaliditäts- und Altersversicherung sein und insbesondere für die Erhebung der Beiträge, für die Vermögensverwaltung und für die Gewährung der Leistungen Verantwortung tragen. Diese Aufgaben hatten sie unter der staatlichen Aufsicht des Reichsversicherungsamtes (RVA) durchzuführen, das auch die oberste Spruchbehörde für die gesetzliche Rentenversicherung darstellte. Gemessen an der Zahl der Versicherten im Jahr 1895 war die Versicherungsanstalt Oldenburg mit 58.805 Versicherten die kleinste Anstalt, die Versicherungsanstalt Schlesien mit 1.081.258 Versicherten die größte unter den Versicherungsträgern.

Die wichtigsten Organe innerhalb der Versicherungsanstalten waren der sogenannte Ausschuss und der Vorstand. Der Ausschuss, den man als Parlament der Versicherungsanstalten begreifen kann, war paritätisch zusammengesetzt. Er bestand zu

Der Ausschuss jeder Versicherungsanstalt war von Anfang an paritätisch besetzt und fungierte als Kontrollorgan des Vorstands. Im Bild: Ausschuss der LVA Hannover im Jahr 1915.



Ausschnitt aus dem Protokoll zur ersten Sitzung des Ausschusses der Versicherungsanstalt Oberbayern am 17. Dezember 1890. Die Sitzung wurde vom Regierungspräsidenten Freiherr Sigmund von Pfeufer eröffnet, der eingangs »in warmen Worten seine Freude über die nunmehr vollendete sozialpolitische Gesetzgebung, die einzig dasteht in der Weltgeschichte«, ausdrückte.

gleichen Teilen aus Vertretern der versicherten Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. In den Anfangsjahren wurden die Mitglieder des Ausschusses alle fünf Jahre im Rahmen eines indirekten Wahlverfahrens gewählt, welches sich auf die schon etablierten Strukturen der Ortskrankenkassenvorstände stützte. Innerhalb des Ausschusses arbeiteten die Versicherten- und die Arbeitgebervertreter eng zusammen. Diese Kooperation verlieh den Rentenversicherungsträgern seit jeher ein demokratisches Fundament. Die wichtigsten Aufgaben des Ausschusses waren der Beschluss der Satzung, die Prüfung der Jahresrechnung und die Entlastung des Vorstands. Er wachte als Kontrollorgan auch über die Arbeit des Vorstands. Die Beteiligung von Versicherten und Arbeitgebern an der Verwaltung der Rentenversicherung garantierte schon damals, dass die Rentenversicherungsträger die Interessen der Versicherten, Rentner und Arbeitgeber gleichermaßen berücksichtigten. Das Selbstverwaltungsprinzip ist bis heute eines der wesentlichen Merkmale der deutschen Sozialversicherung.

**Mit der Einführung der Selbstverwaltung wurde die Unabhängigkeit der Versicherungsanstalten begründet. Selbstverwaltung und Unabhängigkeit sind auch heute wesentliche Merkmale der Deutschen Rentenversicherung und ihrer Träger.**

Der Vorstand an der Spitze hatte behördlichen Charakter. Ihm gehörten zu gleichen Teilen gewählte Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber an, außerdem mehrere besoldete Verwaltungsbeamte, die von den Landesbehörden bestellt waren. Dem Vorstand oblag die Verwaltung der Versicherungsanstalt und des Versicherungsvermögens sowie die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Anstalt.

## Der erste Rentenjahrgang 1891 und die Aufgaben der Versicherungsanstalten

Am 1. Januar 1891 trat das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt mussten die versicherten Arbeiter und die Arbeitgeber Versicherungsbeiträge in die Rentenkassen einzahlen. Die Beitragserhebung gehörte neben der Auszahlung der Invaliditäts- und Altersrenten zu den Hauptaufgaben der Versicherungsanstalten.

Rentenauszahlung im Hamburger Hauptpostgebäude, 1898.

Im 19. Jahrhundert lebten viele Arbeiterfamilien in den Elendsvierteln der Vorstädte. Die neu gegründeten Versicherungsanstalten der gesetzlichen Rentenversicherung investierten in den Bau von Arbeiterwohnungen, um zur Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung beizutragen.

Die ersten Renten wurden von den Versicherungsanstalten schon 1891 ausgezahlt, insgesamt waren es in diesem Jahr 126.397 Altersrenten. Ermöglicht wurde dies durch eine Übergangsbestimmung, die vom strikten Versicherungsprinzip abwich: Sie erlaubte es über 70-Jährigen, auch ohne Zahlung von Versicherungsbeiträgen eine Altersrente zu beziehen, sofern sie unmittelbar vor Inkrafttreten des Gesetzes drei Jahre gearbeitet hatten. Die Kosten trugen die Kommunen beziehungsweise Bundesstaaten. Allerdings kamen zu diesem Zeitpunkt aufgrund der hohen gesetzlichen Altersgrenze nur die wenigsten Arbeiter überhaupt in die Lage, eine Altersrente beantragen zu können. Die meisten von ihnen starben zuvor.

In den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens basierte die Rentenversicherung auf dem Verfahren der teilweisen Kapitaldeckung. Die Beiträge waren so berechnet, dass für den Zeitraum von zehn Jahren die in dieser Dekade voraussichtlich auszuzahlenden Rentenanteile, Beitragserstattungen und Verwaltungskosten gedeckt waren sowie Rücklagen gebildet werden konnten.

**Die Rentenversicherungsträger nahmen seit ihrer Gründung wichtige gesellschaftliche Aufgaben wahr. Sie förderten den sozialen Wohnungsbau und errichteten Heilanstalten zur Bekämpfung der Tuberkulose.**

Das angesammelte Kapital wurde außerdem verzinst, sodass die Landesversicherungsanstalten zum Beginn des Ersten Weltkriegs bereits über ein erhebliches Vermögen verfügten. Das die Rentenzahlungen übersteigende Geld sollte zum Wohl der Versicherten eingesetzt werden. Im Rahmen der Haushaltsplanfestsetzung entschieden die Selbstverwaltungsorgane über sogenannte freiwillige Leistungen, etwa über Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, der als Maßnahme zur Verbesserung des gesundheitlichen Zustands der arbeitenden Bevölkerung aufgefasst wurde. Bis 1914 wurden auf der Grundlage von Darlehensgewährungen durch die Landesversicherungsanstalten etwa 300.000 bis 400.000 Wohnungen fertiggestellt.

Außerdem konnten die Versicherungsanstalten Heilbehandlungen für ihre Versicherten gewähren, um Invalidität vorzubeugen. Die LVA Rheinprovinz etwa gab im Jahr 1909 fast zwei Millionen Mark für Heilverfahren aus und schickte viele Versicherte zur Kur. Die Landesversicherungsanstalten richteten außerdem Beratungsstellen ein, die über Ursachen und Behandlungsmöglichkeiten bei

Tuberkulose und anderen Krankheiten informierten, und initiierten früh den Bau von »Heilstätten«, den Vorläufern der heutigen Rehabilitationskliniken.

## Auf dem Weg zur Reichsversicherungsordnung und zur Angestelltenversicherung

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung wurden bald Lücken in der neuen Rentengesetzgebung sichtbar. Insbesondere waren für Hinterbliebene, also Witwen beziehungsweise Witwer und Waisen, keine Rentenleistungen, sondern nur die hälftige Erstattung der geleisteten Beiträge vorgesehen. Schon kurz nach Einführung der Arbeiterrentenversicherung wurde in Politik und Öffentlichkeit intensiv über Höhe und Art der Rentenleistungen diskutiert. Reformforderungen wurden laut. 1899 kam es zu einer ersten Gesetzesnovelle. Das »Invalidenversicherungsgesetz (IVG)« dehnte unter anderem den Kreis der Pflichtversicherten aus und erhöhte für die Versicherten durch eine erweiterte Definition der Erwerbsunfähigkeit die Chance, eine Invalidenrente zu erhalten. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Zahl der gesetzlich Rentenversicherten in Deutschland bereits 13 Millionen. Das waren rund ein Viertel der damaligen Bevölkerung des Deutschen Reichs und zwei Drittel der Erwerbstätigen.

1911 wurde im Reichstag die »Reichsversicherungsordnung (RVO)« verabschiedet. Die RVO fasste die Regelungen der verschiedenen Versicherungszweige zusammen und erweiterte den versicherungspflichtigen Personenkreis auch in der Arbeiterrentenversicherung. Die wichtigste Neuerung für die Arbeiterrentenversicherung war die Einführung einer Hinterbliebenenrente und die Gewährung eines Kinderzuschusses an Invalidenrentner mit Kindern unter 15 Jahren.

Doch das Jahr 1911 war nicht nur im Hinblick auf die Reichsversicherungsordnung wichtig. Damals wurde auch das »Versicherungsgesetz für Angestellte (VGfA)« beschlossen, und die Angestellten bekamen eine eigene Rentenversicherung. In der Arbeiterrentenversicherung waren lediglich Angestellte pflichtversichert, deren Jahreseinkommen 2.000 Mark nicht überstieg. Dies bedeutete, dass bis zu diesem Zeitpunkt ein Großteil der

**Der Althoffblock, eine Genossenschaftssiedlung des Bau- und Sparvereins Dortmund, wurde 1913 bis 1936 mithilfe von Geldern der LVA Westfalen erbaut.**

Handlungsgehilfen in München um 1900. Seit der Jahrhundertwende schlossen sich verschiedene Berufsgruppen, wie die Handlungsgehilfen und Büroangestellten, und deren Verbände zur Angestelltenbewegung zusammen. Sie forderten die Einrichtung einer besonderen Pensionsversicherung für Angestellte.

Angestellten keinen Zugang zum staatlichen System der Altersvorsorge hatte. Die Angestelltenversicherung erweiterte nun die Versicherungspflicht auf Angestellte mit einem Jahresentgelt bis 5.000 Mark. Anders als die Arbeiterrentenversicherung beruhte die neu geschaffene Angestelltenversicherung nicht auf einem regionalen Trägerprinzip. Der Staat delegierte die Verwaltungsaufgaben in diesem Fall vielmehr an eine einzige öffentlich-rechtliche Körperschaft – die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (RfA) in Berlin. Die Organisation der RfA beruhte wie die der Landesversicherungsanstalten auf dem Prinzip der Selbstverwaltung. Im Vergleich zur Arbeiterversicherung bot die Angestelltenversicherung bessere Leistungen. Eine Altersrente wurde bereits ab dem 65. Lebensjahr gewährt und der Zugang zur Invalidenrente wurde erleichtert. Auch die Hinterbliebenen der Angestellten waren besser abgesichert, so wurde eine unbedingte Witwenrente gewährt. Das heißt, die Witwe musste nicht – wie es in der Arbeiterrentenversicherung der Fall war – ihre eigene Invalidität nachweisen. Zudem wurden Waisenrenten länger ausgezahlt. Die höheren Leistungen mussten die Angestellten allerdings auch mit höheren Beiträgen bezahlen.

Ein ganzes Jahrzehnt hatten sich die Verbände der Angestelltenbewegung dafür eingesetzt, eine nach dem Vorbild der Beamtenpension entworfene, eigene Versicherung zu erhalten. Trotz ihrer den Arbeitern ähnlichen Stellung in den Betrieben orientierten sich die meisten Angestellten am bürgerlichen Mittelstand und hatten das Selbstverständnis, einer anderen Schicht als der Arbeiterklasse anzugehören. Mit der Angestelltenversicherung war eine prinzipielle sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten begründet, die in der Rentenversicherung noch bis 2005 erhalten bleiben sollte.

# 2

# Belastungsproben. Vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik

Deutsche Soldaten in einem Schützengraben, 1915. Der Erste Weltkrieg sorgte in den Jahren 1914 bis 1918 für ein ungeheures Maß der Zerstörung und des menschlichen Leids. In Deutschland belasteten die Kriegsfolgen Wirtschaft und Gesellschaft. Auch für die sozialen Sicherungssysteme stellte diese Zeit eine große Belastung dar.

Während des Ersten Weltkriegs herrschte nach kurzer Zeit Mangel an männlichem Personal. An der »Heimatfront« rückten die Frauen in die frei gewordenen Positionen – nicht nur in der Rüstungsindustrie, sondern in allen Bereichen von Industrie, Landwirtschaft, Verwaltung und Dienstleistung. Infolgedessen nahm der Anteil der pflichtversicherten Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu.

## Einfluss von Kriegswirtschaft und Krieg auf die Rentenversicherung

Am 28. Juli 1914 brach in Europa der Erste Weltkrieg aus. Er stellte das junge System der Sozial- und Rentenversicherung auf die Probe. Kurz nach dem Kriegseintritt des Deutschen Reichs Anfang August 1914 wurde die Wirtschaft auf Kriegsproduktion umgestellt. Entlassungswellen und steigende Arbeitslosigkeit prägten die ersten Kriegsmonate. Für die Versicherungsträger bedeutete dies zunächst schwindende Beiträge.

Auch die wachsende Zahl der Gefallenen belastete die Rentenkassen zunehmend: In den Jahren 1914 bis 1918 stieg die Zahl der Hinterbliebenenrenten in der Arbeiterrentenversicherung und in der Angestelltenversicherung sprunghaft an, denn der Krieg hinterließ viele anspruchsberechtigte Witwen und Waisen. Auch die Zahl der Invalidenrenten stieg kriegsbedingt. Trotz dieser gewachsenen Belastungen kam es auch zu Verbesserungen für die Versicherten: Vor allem wurde die Altersgrenze für die Rente in der Arbeiterrentenversicherung von 70 auf 65 Jahre gesenkt und somit an die Angestelltenversicherung angeglichen.

Während des Kriegs änderte sich die Versichertenstruktur: Weil vermehrt Frauen in die Kriegsproduktion einbezogen wurden, wuchs ihr Anteil unter den Versicherten. In den Verwaltungen der Landesversicherungsanstalten und der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte fehlte es bald an Personal. So wurden beispielsweise im ersten Kriegsjahr 549 von 2.000 RfA-Mitarbeitern in den Kriegsdienst eingezogen. Vermehrt rückten Frauen auf die unbesetzten Stellen nach. Da die RfA verpflichtet war, dem beamteten Personal während des Kriegsdienstes weiter Gehälter zu zahlen, stiegen die Personalkosten deutlich. Auch die Selbstverwaltung arbeitete nur eingeschränkt. Zahlreiche Mitglieder der Ausschüsse und Vorstände wurden zum Kriegsdienst eingezogen. 1913 waren erstmalig reichsweite Sozialwahlen in allen Sozialversicherungszweigen abgehalten worden. Während des Kriegs wurden die Sozialwahlen dann aber per Gesetz ausgesetzt und erst ab 1922 wieder abgehalten. Für die verbliebenen ehrenamtlichen Mitglieder in den Selbstverwaltungsorganen bedeutete dies eine Amtszeit von fast zehn Jahren.

Als Folge des Ersten Weltkriegs gingen den Versicherungsträgern beträchtliche Versicherungsvermögen, unter anderem durch

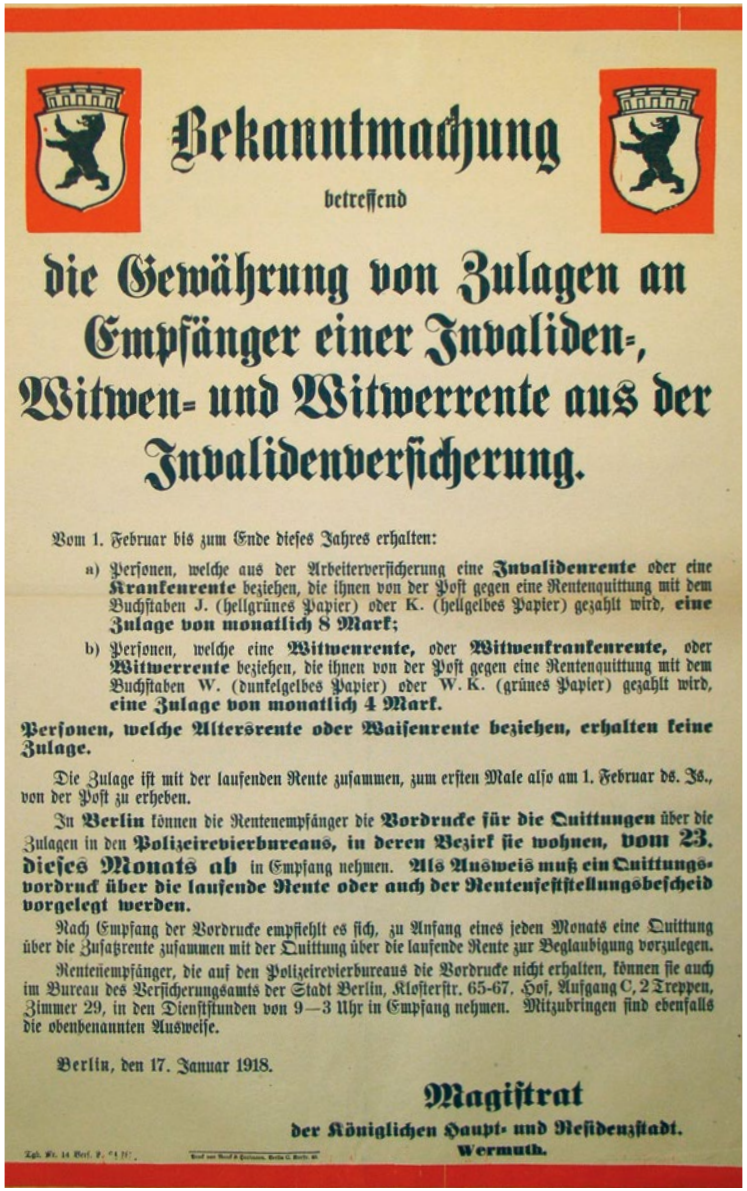
Entwertung der Geldanlagen und Inflation, verloren. Zudem waren die Vermögen vieler Versicherungsträger durch den Krieg schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Die LVA Schleswig-Holstein beispielsweise hatte während des Kriegs 32 Millionen Mark aus ihrem Anstaltsvermögen in Kriegsanleihen angelegt und verloren. Dennoch überstand die Rentenversicherung die Kriegszeit ohne Zusammenbruch.

## Revolutionszeit und Inflationsfolgen in den 1920er Jahren

Am 11. November 1918 unterzeichnete eine deutsche Delegation die Waffenstillstandsbedingungen der Entente und der Erste Weltkrieg fand sein Ende. Von den Ereignissen der Novemberrevolution, die mit der Ausrufung der Republik in Berlin nur zwei Tage zuvor ihren Höhepunkt gefunden hatte, blieb das institutionelle System der gesetzlichen Rentenversicherung weitestgehend unberührt. Die Gliederung der Sozialversicherung in Renten-, Kranken- und Unfallversicherung bestand fort. Die bisherige Struktur der Rentenversicherungsträger und deren Versicherungsvermögen wurden nicht angetastet. Der »Rat der Volksbeauftragten« unter dem SPD-Vorsitzenden Friedrich Ebert entstand am 10. November als vorläufig oberstes Exekutivorgan in Deutschland. Vielerorts hatten zuvor sogenannte Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte begonnen, die politische Macht zu übernehmen. Der Rat der Volksbeauftragten aber erteilte dem Räteprinzip bald eine Absage. Schon am 12. November 1918 sprach er sich in seinem »Aufruf an das Deutsche Volk« unter anderem für die Durchführung demokratischer Wahlen nach dem proportionalen Wahlsystem in allen öffentlichen Körperschaften aus. Dies war auch für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutsam: Die Selbstverwaltung in der Arbeiterrentenversicherung und in der Angestelltenversicherung wurde nicht durch das Räteprinzip ersetzt und blieb paritätisch organisiert.

Die 1919 von der neu gewählten Nationalversammlung beschlossene Weimarer Reichsverfassung stellte dann ein »umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten« in Aussicht. Hinter diesem Versprechen, die Selbstverwaltung unter den überwiegenden Einfluss der Versicherten zu bringen, sollte die Weimarer Politik letztlich zwar zurückbleiben,

**Auch während der Revolutionszeit 1918/19 blieb das institutionelle System der gesetzlichen Rentenversicherung unverändert und ein Garant gesellschaftlicher Stabilität.**



**Bekanntmachung**

betreffend

**die Gewährung von Zulagen an Empfänger einer Invaliden-, Witwen- und Witwerrente aus der Invalidenversicherung.**

Vom 1. Februar bis zum Ende dieses Jahres erhalten:

a) Personen, welche aus der Arbeiterversicherung eine **Invalidenrente** oder eine **Krankenrente** beziehen, die ihnen von der Post gegen eine Rentenquittung mit dem Buchstaben J. (hellgrünes Papier) oder K. (hellgelbes Papier) gezahlt wird, **eine Zulage von monatlich 8 Mark;**

b) Personen, welche eine **Witwenrente,** oder **Witwenkrankenrente,** oder **Witwerrente** beziehen, die ihnen von der Post gegen eine Rentenquittung mit dem Buchstaben W. (dunkelgelbes Papier) oder W. K. (grünes Papier) gezahlt wird, **eine Zulage von monatlich 4 Mark.**

**Personen, welche Altersrente oder Waisenrente beziehen, erhalten keine Zulage.**

Die Zulage ist mit der laufenden Rente zusammen, zum ersten Male also am 1. Februar ds. Js., von der Post zu erheben.

In **Berlin** können die Rentenempfänger die **Vordrucke für die Quittungen** über die Zulagen in den **Polizeirevierbureaus, in deren Bezirk sie wohnen, vom 23. dieses Monats ab** in Empfang nehmen. **Als Ausweis muß ein Quittungsvordruck über die laufende Rente oder auch der Rentenfeststellungsbescheid vorgelegt werden.**

Nach Empfang der Vordrucke empfiehlt es sich, zu Anfang eines jeden Monats eine Quittung über die Zusatzrente zusammen mit der Quittung über die laufende Rente zur Beglaubigung vorzulegen.

Rentenempfänger, die auf den Polizeirevierbureaus die Vordrucke nicht erhalten, können sie auch im Bureau des Versicherungsamts der Stadt Berlin, Klosterstr. 65-67. Hof, Aufgang C, 2 Treppen, Zimmer 29, in den Dienststunden von 9—3 Uhr in Empfang nehmen. Mitzubringen sind ebenfalls die obenbenannten Ausweise.

Berlin, den 17. Januar 1918.

**Magistrat**

**der Königlichen Haupt- und Residenzstadt.**

**Wermuth.**

Inflationsfolgen: Seit 1918 erhielten Invaliden- und Hinterbliebenenrentner in der Arbeiterrentenversicherung monatliche Teuerungszuschläge als Zulage zu ihrer Rente. Die Kosten hierfür trugen die Rentenversicherungsträger. 1921 beschloss der Reichstag die Einrichtung einer Sozialrentnerfürsorge für Rentner mit niedrigen Bezügen in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung. Die Leistungen wurden anteilig vom Reich und den Kommunen finanziert.

allerdings nahm während der folgenden Jahre der Einfluss der staatlich ernannten Beamten zugunsten einer stärkeren Beteiligung von Versichterten und Arbeitgebern ab.

Die Versicherungsträger der gesetzlichen Rentenversicherung standen in den Anfangsjahren der Weimarer Republik vor erhöhten Anforderungen. Von 1913 bis 1925 hatte sich ihr Rentenbestand verdreifacht. Die finanzielle Situation wurde dadurch belastet, dass auch für jene Versicherten, die Kriegsdienst geleistet hatten, die volle Beitragszeit angerechnet wurde. Die Versicherungsträger hatten also Leistungen auszuzahlen für Zeiten, für die keine Beiträge in die Rentenkasse eingezahlt worden waren.

Die Inflation zwischen 1918 und 1923 traf die Rentenkassen zusätzlich. Durch die Inflation nahm der Wert des Versicherungsvermögens kontinuierlich ab.

**In den 1920er Jahren wuchs der Einfluss der Selbstverwaltung in der Rentenversicherung. Die Entscheidungsgewalt staatlicher Beamter ging zugunsten einer größeren Beteiligung von Versicherten und Arbeitgebern zurück.**

Schon 1918 konnten zahlreiche Landesversicherungsanstalten die Renten nur noch bedingt auszahlen, 14 von ihnen verzeichneten in diesem Jahr ein Defizit in ihrem Haushalt. Sie gingen vor diesem Hintergrund bald dazu über, die aktuellen Rentenleistungen in Teilen aus dem Deckungskapital zu bestreiten, das eigentlich als Sicherheit für die zukünftigen Rentenleistungen zurückgelegt worden war.

Um die skizzierten Belastungen besser zu bewältigen und in Zukunft enger zusammenzuarbeiten, gründeten die Landesversicherungsanstalten am 9. August 1919 in Kassel den Verband Deutscher Landesversicherungsanstalten. Er hatte zum Ziel, das Rentenversicherungsrecht zu vereinheitlichen und den Informationsaustausch zwischen den Landesversicherungsanstalten zu fördern.

In den folgenden Jahren verloren die Rentenleistungen in beiden Versicherungszweigen, in der Arbeiterrentenversicherung sowie in der Angestelltenversicherung, inflationsbedingt ständig weiter an Geldwert. Vielen Rentnern drohte die Verelendung. Ende 1921 wurde daher die Sozialrentnerfürsorge geschaffen, die bedürftige Rentner mit staatlichen Fürsorgeleistungen unterstützte. Das 1922 in Kraft getretene Fürsorgegesetz verpflichtete die Kommunen dazu, niedrige Renten aufzustocken. Die Kosten hierfür

wurden zu 80 Prozent vom Reich und zu 20 Prozent durch die Kommunen selbst getragen. Die Alterssicherung war wieder zur vorwiegenden Aufgabe staatlicher Wohltätigkeit geworden.

Der höchste Wochenbeitrag in der Angestelltenversicherung wurde im Dezember 1923 kurz nach Beendigung der Hyperinflation erreicht: Er betrug 1,16 Billionen Mark – eine schier unglaubliche Summe. Er hatte allerdings nur einen Realwert von wenigen Pfennigen.

Insgesamt war den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung allein durch die Inflation im Jahr 1923 ein Vermögen in Höhe von rund vier Milliarden Mark verloren gegangen, was rund neun Zehnteln des ursprünglichen Vermögens entsprach. Das in den Jahrzehnten zuvor angesammelte Deckungskapital war weitgehend vernichtet. Für die Rentenansprüche von Millionen Versicherten bestand keine Deckung mehr.

## Die Bewältigung der Inflation in der Rentenversicherung und der Wiederaufbau des Leistungssystems

Die Einführung der später durch die Reichsmark ergänzten Rentenmark als neue Währung beendete im November 1923 die Inflation. Die Rentenversicherungsträger konnten damit beginnen, ihr Leistungssystem wieder aufzubauen. Sowohl die Landesversicherungsanstalten als auch die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte zahlten ihren Versicherten zunächst eine niedrige Einheitsrente aus.

**Die Inflation vernichtete innerhalb weniger Jahre rund neun Zehntel des Rentenversicherungsvermögens. Nach der Währungsumstellung 1923 verhalf auch das vorläufig eingeführte Umlageverfahren dem Rentensystem wieder zu Stabilität.**

Einen wichtigen Faktor für die Stabilisierung des Rentensystems seit 1924 stellte die gesetzliche Einführung des Umlageverfahrens dar. Es löste die in der Arbeiterrentenversicherung seit 1899 praktizierte Anwartschaftsdeckung vorerst ab.

Das Umlageverfahren, bei dem die Renten unmittelbar aus den laufenden Beitragseinnahmen finanziert und nur geringe Rücklagen gebildet werden, war damals umstritten. Es wurde von zeitgenössischen Rentenversicherungsexperten und Politikern mehrheitlich als weniger seriös und weniger ertragreich angese-

Menschenandrang vor einer Berliner Bank während der Hyperinflation 1923. Die Hyperinflation vernichtete große Teile des Kapitalvermögens der Rentenversicherungsträger und damit die Deckung für die Renten Millionen Versicherter. Erst nach der Währungsumstellung Ende 1923 konnte sich das Rentensystem wieder stabilisieren.

Die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte beteiligte sich am Kampf gegen die wachsende Wohnungsnot unter den Angestellten. 1918 verfasste Hans Bechly, der Vorsitzende des Wohnungsausschusses der Angestelltenverbände, eine Denkschrift zu dieser Frage.

hen. Allerdings ließ die prekäre Vermögenslage der Versicherungsträger den damaligen Akteuren wenig andere Optionen als den vorläufigen Umstieg auf das Umlageverfahren.

In der Neufassung der Reichsversicherungsordnung vom 15. Dezember 1924 wurde die Finanzierung der Rentenversicherung auf ein sogenanntes Umlageverfahren nach Perioden umgestellt. Für die Umlageperiode war ein Zeitraum von zehn Jahren angesetzt worden. Für die ersten fünf Jahre war die Bildung von Überschüssen vorgesehen. Zusammen mit den Einnahmen in der zweiten Hälfte der Umlageperiode sollten auf dieser Grundlage die anfallenden Ausgaben gedeckt werden.

Die Jahre 1924 und 1925 standen für die Versicherungsträger in der Rentenversicherung im Zeichen der Erholung. Sie boten wieder Heilverfahren und andere freiwillige Leistungen an, und die Investitionen in den Wohnungsbau wurden wieder aufgenommen. Die Rentenversicherung hatte die Krise vorerst überstanden.

Trotz der schweren wirtschaftlichen Umstände war das Sozialversicherungssystem in den 1920er Jahren weiter ausgebaut worden. 1922 wurde das »Versicherungsgesetz für Angestellte« erstmals umfassend novelliert. Der Versichertenkreis wurde ausgedehnt und die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung von Selbstständigen eingeführt. Eine der wichtigsten Neuerungen in der Angestelltenversicherung betraf die sogenannte Doppelversicherung. Nach Gründung der Angestelltenversicherung waren Angestellte mit einem Jahresverdienst von bis zu 2.000 Mark in der Arbeiterrentenversicherung pflichtversichert geblieben, jedoch waren sie zugleich mit reduzierten Beiträgen in der Angestelltenversicherung. Diese Doppelversicherung wurde 1922 abgeschafft und die Angestellten von der dadurch erhöhten Beitragslast befreit.

**Das Reichsknappschaftsgesetz fasste die bis 1923 zersplitterten Knappschaftsvereine zur selbstverwalteten Reichsknappschaft zusammen.**

Auf dem Höhepunkt der Inflation, im Jahr 1923, verabschiedete der Reichstag das »Reichsknappschaftsgesetz«. Es fasste die bis dahin zersplitterten Versicherungen der Knappschaftsvereine unter dem Dach der selbstverwalteten »Reichsknappschaft« zusammen.

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit wurde in diesen Jahren die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung zu

Rentenabteilung der LVA Westfalen in den 1920er Jahren. Inzwischen hatte die Rentenkarte Einzug gehalten, die für die Mitarbeiter einen schnellen Zugriff auf die Kundendaten ermöglichte. Im Karteischrank rechts lagerten bis zu 15.000 Rentenfälle.

Beitragsmarken der Angestelltenversicherung aus dem Zeitraum Juli 1930 bis April 1933.

einer Kernforderung der Gewerkschaften. Mit dem »Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)« wurde dieses Anliegen 1927 erfüllt und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RAfAuA) als selbstverwalteter Träger der Arbeitslosenversicherung errichtet.

## Am Ende der Republik

Am 24. Oktober 1929, dem »Black Thursday«, löste der Zusammenbruch der Aktienkurse an der New Yorker Börse die Weltwirtschaftskrise aus. Von der Krise, die bald Deutschland erreichte, waren die Rentenkassen in hohem Maße betroffen. Die schnell ansteigende Arbeitslosigkeit und Lohnkürzungen führten erneut zu hohen Einnahmeverlusten. Die gesamte Arbeiterrentenversicherung, die schon 1924 bereits wieder einen Überschuss von 300 bis 400 Millionen Reichsmark hatte erwirtschaften können, verlor in den Jahren 1931/32 fast 185 Millionen Reichsmark. Währenddessen wuchs die Zahl der Versicherten und der Rentenempfänger in der gesetzlichen Rentenversicherung weiter an.

So war am 7. März 1929 noch vor Ausbruch der Krise in der Angestelltenversicherung eine neue Leistung eingeführt worden: das Ruhegeld bei Arbeitslosigkeit. Angestellte hatten danach das Recht, nach einem Jahr Arbeitslosigkeit und der Vollendung des 60. Lebensjahres eine Altersrente zu erhalten. Die Regelung, die nicht für Arbeiter galt, hatte zur Folge, dass die Zahl der Rentenbezieher stieg. Angesichts der einsetzenden Weltwirtschaftskrise verstärkte dies bald die finanziellen Schwierigkeiten, in welche die Angestelltenversicherung erneut geriet.

Obwohl die Renten seit Mitte der 1920er Jahre über das Vorkriegsniveau hinaus angestiegen waren, waren 1929 30 Prozent der Arbeiterrentner und -rentnerinnen in den Städten auf staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen. In den Landkreisen lag der Anteil der Fürsorgeempfänger unter den Rentenbeziehern bei 22 Prozent. Einer der Gründe war – neben des während der Inflationszeit der 1920er Jahre erleichterten Zugangs zur öffentlichen Fürsorge – der zunehmende Wegfall zusätzlicher Einkommensquellen neben der Rente.

Anfang der 1930er Jahre befand sich die Weimarer Republik in einer tiefen wirtschaftlichen und politischen Krise. Das demo-

kratische System erodierte. Im Rahmen der im Frühjahr 1930 etablierten Regierungsform der »Präsidialkabinette« war es dem Reichspräsidenten möglich, ohne Zustimmung des Parlaments Notverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. In den Jahren 1931/32 griffen die durch den Reichspräsidenten Hindenburg gestützten Reichskanzler Heinrich Brüning und Franz von Papen per Notverordnungen mehrfach grundlegend in die Arbeit der Versicherungsträger ein. Den durch die Weltwirtschaftskrise bedingten Defiziten in der Rentenversicherung versuchten sie durch zusätzliche staatliche Zuschüsse und durch die Auflösung von Reserven zu begegnen. Leidtragende der Notverordnungen waren letztlich die Versicherten und Rentner. So war die Rentenpolitik der Präsidialkabinette von einem strikten Sparkurs und dem Ziel, die Ausgaben erheblich zu reduzieren, bestimmt. Leistungsvoraussetzungen, wie etwa Wartezeiten, wurden verschärft, laufende Renten substantiell gekürzt.

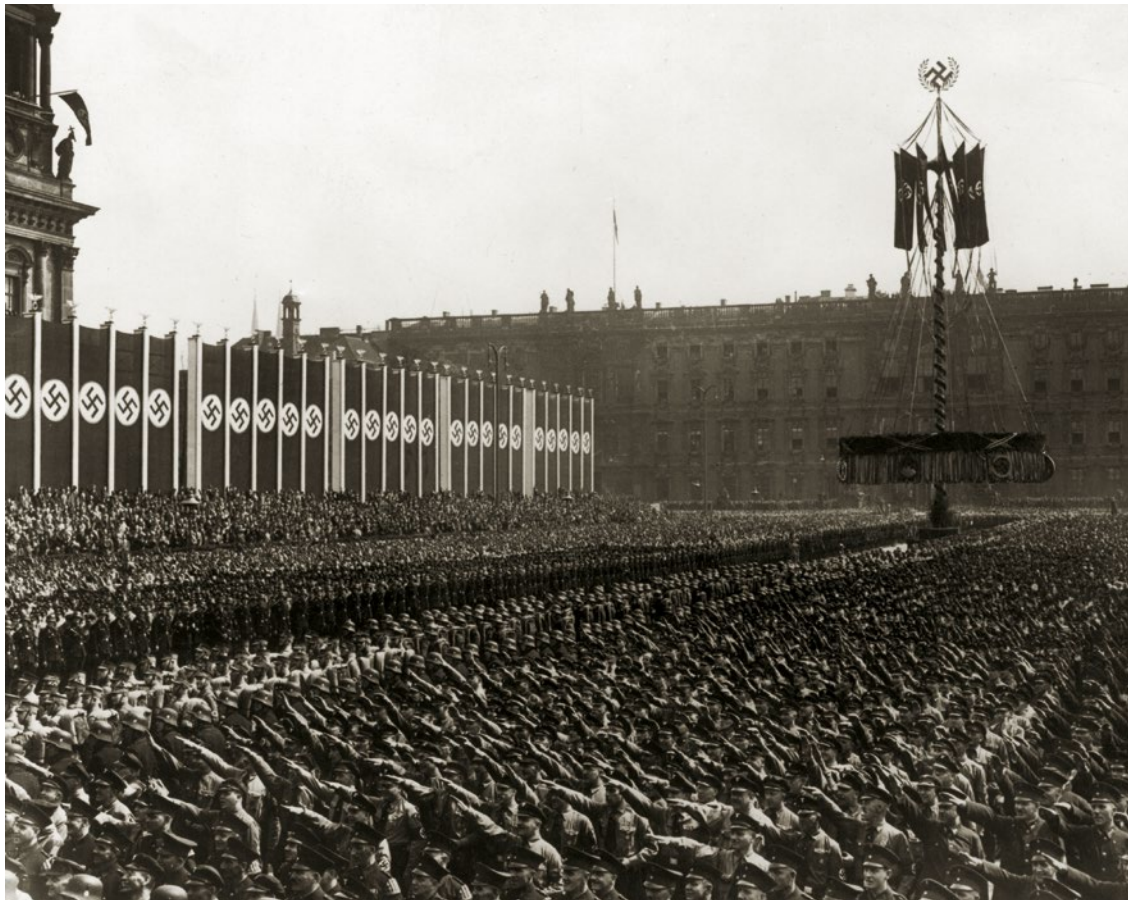
Federführende Impulse für diese Politik kamen aus dem Reichsarbeitsministerium, das zudem eine Zentralisierung der Sozialversicherung und eine Stärkung der staatlichen Aufsicht anstrebte. Daher kam es Anfang der 1930er Jahre zu sukzessiven Eingriffen in die Selbstverwaltung. Bereits im Juni 1931 wurden etwa die Aufsichtsbefugnisse des Reichsarbeitsministeriums über Finanzentscheidungen der Versicherungsträger per Notverordnung entscheidend ausgebaut.

Im selben Jahr forderte der RfA-Verwaltungsrat den Reichsarbeitsminister auf, die Rechte der Versicherten wiederherzustellen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Selbstverwaltungsorgane kritisierten die Änderungen und verstanden sie als massive Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht. Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme im Jahr 1933 knüpften die staatlichen Behörden an die im Rahmen der Notverordnungspolitik getroffenen Maßnahmen an.

**Anstehen bei der Erwerbslosenhilfe im Berlin der späten 1920er Jahre. Arbeitslosigkeit und Inflation belasteten die Rentenkassen schwer.**

Das Kartei- und Archivgebäude der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte an der Konstanzer Straße, 1930.

# 3 Sozialversicherung in der Zeit des Nationalsozialismus



Nationalsozialistische Massenversammlung im Berliner Lustgarten Mitte der 1930er Jahre. Die Nationalsozialisten schafften 1933/34 jegliche Selbstverwaltungsstrukturen in den Versicherungsträgern der Rentenversicherung ab. »Rassisch« und politisch Verfolgte wurden in den folgenden Jahren schrittweise aus der Rentenversicherung ausgeschlossen.

Besetzung der Räumlichkeiten des Zentralverbands der Angestellten (ZdA) in Hamburg durch die SA am 2. Mai 1933. Anfang 1933 zerschlugen die Nationalsozialisten die Gewerkschaften und die Angestelltenverbände. Viele Mitglieder der Arbeiterbewegung wurden verhaftet. Dadurch verlor die Selbstverwaltung in den Trägern der Rentenversicherung einen großen Teil ihrer Mitglieder.

## Das Ende der Selbstverwaltung durch Gleichschaltung

Als Adolf Hitler und die Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 die Macht in Deutschland übernahmen, begann die systematische Verfolgung der politischen Gegner des NS-Regimes und der Juden in Deutschland. In den kommenden Monaten wurden alle Lebensbereiche schrittweise dem Einfluss der Nationalsozialisten unterworfen und mit ihrer Ideologie durchzogen. Die Sozialversicherung und damit auch die Rentenversicherung waren von diesen Vorgängen nicht ausgenommen.

Mit dem »Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« vom 7. April 1933 verschafften sich die Nationalsozialisten die gesetzliche Handhabe, alle Beamten, Angestellten und Arbeiter aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen, die ihnen politisch-weltanschaulich oder »rassisch« missliebig waren. Dies betraf auch die Sozialversicherungsträger. Jüdische Beschäftigte und politische Gegner der Nationalsozialisten, besonders Sozialdemokraten und Kommunisten, wurden entlassen. Zur Überprüfung ihrer »arischen Abstammung« und ihrer Parteizugehörigkeit mussten fortan alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sozialversicherungsträger einen Fragebogen ausfüllen. Jüdische Ärzte wurden nicht mehr mit Gutachten beauftragt und keine Versicherten mehr in Heilstätten mit jüdischen Besitzern überwiesen.

**Die Nationalsozialisten schalteten die Versicherungsträger ab 1933 gleich, schafften die Selbstverwaltung ab und entließen viele Mitarbeiter aus politischen und rassistischen Gründen.**

Für die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung war die Zerschlagung der freien Gewerkschaften und die Auflösung aller Arbeiter- und Angestelltenverbände Anfang Mai 1933 einschneidend. Die nationalsozialistische Nachfolgeorganisation der Gewerkschaften wurde die Deutsche Arbeitsfront (DAF) unter Robert Ley. Bereits kurze Zeit später, am 18. Mai 1933, wurden auf Grundlage des »Gesetzes über Ehrenämter in der sozialen Versicherung und der Reichsversorgung« weitere Regimegegner und Personen jüdischer Herkunft aus ihren Positionen in der Selbstverwaltung gedrängt und durch NSDAP-treue Gefolgsleute ersetzt. Damit war die Selbstverwaltung de facto schon im Mai 1933 abgeschafft. Mit dem sogenannten Aufbaugesetz, dem »Gesetz über den Aufbau

der Sozialversicherung« vom 5. Juli 1934, hielt das Führerprinzip Einzug in die Sozialversicherung. Die Führung der einzelnen Rentenversicherungsträger oblag nun jeweils einem staatlich eingesetzten »Leiter«. Der Leiter wurde durch einen Beirat unterstützt. Dieser setzte sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Versicherten sowie der Arbeitgeber zusammen, außerdem einem Arzt und einem Vertreter der jeweiligen Gebietskörperschaft. Das Gremium besaß allerdings keinerlei Entscheidungskompetenz, sondern nur beratende Funktion. Seine Vertreter wurden nicht gewählt, sondern vom Staat ernannt. Damit wurde die Selbstverwaltung innerhalb der Rentenversicherung auch institutionell endgültig aufgelöst. Der Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten wurde am 12. Oktober 1938 umbenannt in »Reichsverband Deutscher Rentenversicherungsträger« und ebenfalls dem Führerprinzip unterworfen.

Durch die Gleichschaltung war die Kontrolle des NS-Staats über die Arbeit und das Vermögen der Rentenversicherungsträger gesichert und ihre Verwaltungen von unliebsamem Personal »gesäubert«. Die Übernahme der Sozialversicherungsträger durch die Nationalsozialisten vollzog sich weitgehend ohne nennenswerten Widerstand.

Im Nationalsozialismus wurden die Rentenversicherungen gleichgeschaltet und die Selbstverwaltung durch das Führerprinzip ersetzt. Im Bild: Appell der LVA Rheinprovinz zum 1. Mai, Mitte der 1930er Jahre.

## Sanierungsgesetze nach der Weltwirtschaftskrise (1933 bis 1937)

Anders als im Parteiprogramm der NSDAP angekündigt, wurde mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten kein grundlegender Leistungsausbau in der Rentenversicherung in Angriff genommen.

Die Rentenleistungen stagnierten in der Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg. Die Erholung der Wirtschaft nach der Weltwirtschaftskrise hatte steigende Löhne zur Folge, denen die Renten aber nicht nachkamen. Trotz der steigenden Beitragseinnahmen wies die gesetzliche Rentenversicherung am Ende der Weltwirtschaftskrise zunächst hohe Fehlbeträge auf. In der Arbeiterrentenversicherung bestand ein Defizit von circa 13 Milliarden Reichsmark, in der Angestelltenversicherung waren es 2,1 und in der Knappschaftsversicherung 3,5 Milliarden Reichsmark.

Das Reichsarbeitsministerium, dem die Rentenversicherung unterstand, strebte vor diesem Hintergrund eine finanzielle Sa-

**Propagandaplakat der Deutschen Arbeitsfront Mitte der 1930er Jahre. Der Ideologie der Volksgemeinschaft entsprach die Zielsetzung der Nationalsozialisten, die sozialen Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten einzuebnen. Dennoch blieb die organisatorische Trennung zwischen den beiden Versicherungszweigen auch in der Zeit des Nationalsozialismus weitestgehend bestehen.**

nierung der angeschlagenen Rentenversicherung an. Dies sollte durch den Umstieg auf das zuvor inflationsbedingt aufgegebene Kapitaldeckungsverfahren erreicht werden. Außerdem sollten die Ausgaben durch deutlichen Leistungsabbau gedämpft werden. Die konservativ geprägte Ministerialbürokratie hatte das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren von jeher vorgezogen. Mit der Sanierungspolitik knüpfte das Reichsarbeitsministerium nahtlos an den Inhalten der Notverordnungspolitik der Weimarer Jahre an. Mit dem »Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung«, kurz Sanierungsgesetz genannt, wurden am 7. Dezember 1933 zahlreiche Leistungskürzungen durchgeführt. Die Neurenten wurden damals ingesamt um circa sieben Prozent gesenkt. Das Gesetz bereitete zudem den Umstieg auf das Anwartschaftsdeckungsverfahren vor und machte es möglich, der Arbeiterrentenversicherung höhere staatliche Zuschüsse zuzuführen.

Auch in den folgenden Jahren sollte die Konsolidierung der Rentenversicherung in erster Linie auf Kosten der Rentner und Versicherten umgesetzt werden. Zugleich zielte das Reichsarbeitsministerium nach wie vor auf eine organisatorische Neuordnung. Die Verwaltung der Rentenversicherungsträger sollte rationalisiert und der Einfluss der Staatsverwaltung sowie des Reichsversicherungsamtes gestärkt werden. Den Rahmen hierfür schuf das »Aufbaugesetz« von 1934. Es bereitete nicht nur der Selbstverwaltung ein Ende, sondern führte zudem Kranken-, Unfall-, Arbeiterrenten-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung unter dem gemeinsamen Dach der »Reichsversicherung« zusammen. Die neue Reichsversicherung war dem Reichsversicherungsamt als zentraler staatlicher Behörde unterstellt.

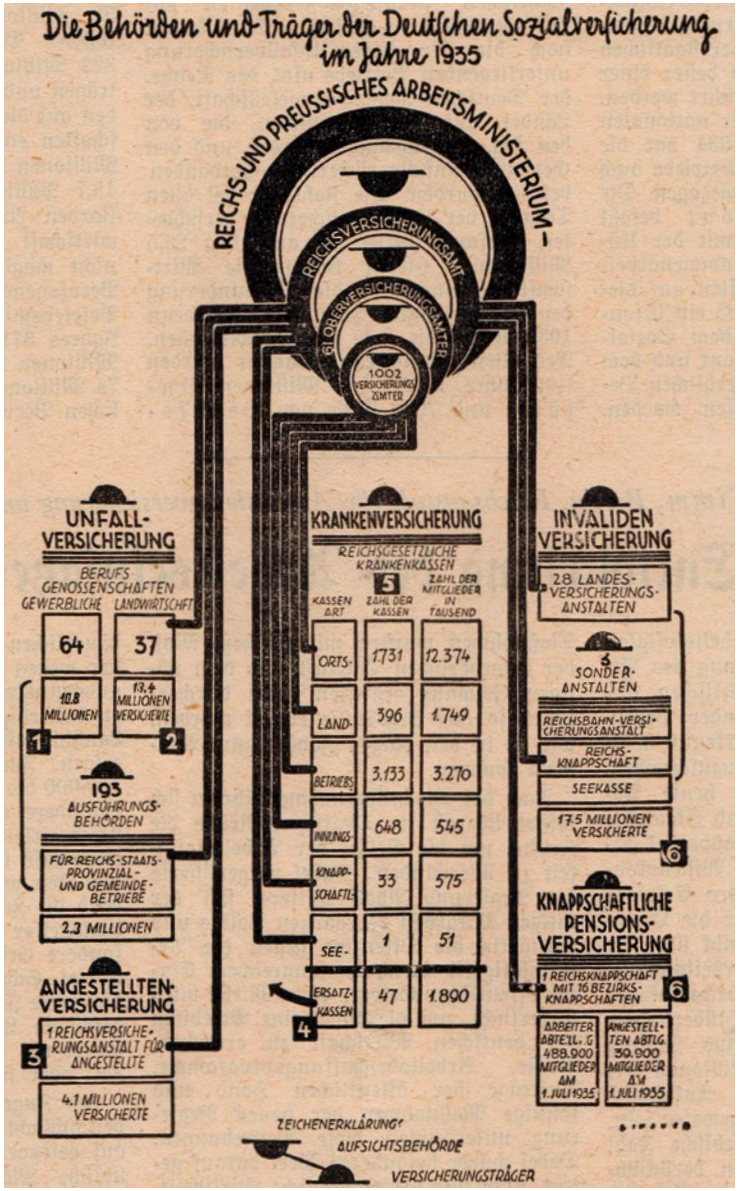
Die Arbeiterrentenversicherung und die Angestelltenversicherung wurden mit dem Aufbaugesetz zwar unter dem Oberbegriff »Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten« zusammengefasst, sie blieben aber als getrennte Versicherungszweige bestehen. Entsprechend der Ideologie der Volksgemeinschaft war die Gleichstellung der Angestellten und Arbeiter ein Ziel der Nationalsozialisten. Vor allem die DAF forderte, dass die Differenzen und Leistungsunterschiede zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung eingeebnet würden.

Im Rahmen der Sanierung griff der Staat zwar in die bestehenden organisatorischen Strukturen der Rentenversicherung

ein, ohne aber deren Grundlagen (Pflichtversicherungssystem, Beitragsfinanzierung und Reichszuschüsse) und die historisch gewachsene Vielgliedrigkeit in Form einer Vielzahl verschiedener Versicherungsträger ernsthaft in Frage zu stellen. Ein radikaler Umbau des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung war nicht vorgesehen. Das Reichsarbeitsministerium hatte sich in dieser Frage nicht nur gegen den zunächst in NSDAP-Parteikreisen favorisierten Entwurf einer »Einheitsversicherung« mit zentraler Verwaltung und einheitlicher Finanzierung durchsetzen können, sondern auch gegen die Umbaupläne, die Robert Ley und andere Funktionäre der DAF im Sinn hatten. Ihr Ziel war es, die Rentenversicherung grundlegend umzubauen. Ley strebte die Zerschlagung der alten Strukturen der Sozialversicherung an. Ihm schwebte der Aufbau eines »Altersversorgungswerkes des Deutschen Volkes« nach dem Modell einer Staatsbürgerversorgung vor, das dem Einfluss des Reichsarbeitsministeriums entzogen sein und unter der Führung der DAF stehen sollte. Allerdings konnte sich Ley gegenüber dem Reichsarbeitsministerium nicht durchsetzen. Die Ministerialbürokratie des NS-Staats wollte ihren Einfluss auf diesem Feld auf jeden Fall erhalten.

Das »Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung« vom 21. Dezember 1937 bildete den vorläufigen Abschluss der Sanierung. Es zog Finanzen aus der Arbeitslosenversicherung ab und legte fest, dass die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 18 Prozent ihrer jährlichen Beitragseinnahmen an die Arbeiterrentenversicherung und 25 Prozent an die Angestelltenversicherung übertragen musste. Das Ausbaugesetz brachte auch verschiedene Leistungsverbesserungen, die vor allem Familien und Wehr- beziehungsweise Arbeitsdienstpflichtigen zugute kamen: Kinderzuschüsse wurden wieder erhöht, die Gewährung von Kinderzuschüssen und Waisenrenten unter bestimmten Voraussetzungen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr eingeführt sowie Zeiten der Wehr- und Arbeitspflicht als Ersatzzeiten gewertet, für die auch Steigerungsbeträge angerechnet wurden.

Das Ausbaugesetz ermöglichte außerdem allen nicht versicherungspflichtigen Deutschen unter 40 Jahren, freiwilliges Mitglied in der Reichsversicherung zu werden. Dies war ein Schritt weg von der Rentenversicherung als einer reinen Arbeitnehmerversicherung hin zur »Volksversicherung«, die besser in das nationalsozialistische Weltbild der Volksgemeinschaft passen sollte. In dieselbe




**Zeitgenössische Darstellung der Sozialversicherung, 1935.**

Richtung wies die gesetzliche Ausweitung des Versichertenkreises in der Angestelltenversicherung Ende 1938. Mit dem »Gesetz über die Altersvorsorge für das Deutsche Handwerk« wurden alle selbstständigen Handwerker hier pflichtversichert. Die Ausweitung der Versicherungspflicht war – angesichts der mehrjährigen Wartezeiten, während derer noch keine Renten ausgezahlt wurden – zugleich eine Möglichkeit, die Einnahmen in der Reichsversicherung zu erhöhen.

## Die Rentenversicherung im Krieg

Die finanzielle Situation der Versicherungsträger hatte Ende der 1930er Jahre eine Bedeutung, die über die wiedergewonnene Stabilität des Rentensystems weit hinausging, flossen doch große Teile der Versicherungsvermögen an das Deutsche Reich. Schon vor der Zeit des Nationalsozialismus waren die Sozial- und Rentenversicherungsträger verpflichtet gewesen, Teile ihres Vermögens dem Reich und den Ländern als Darlehen zur Verfügung zu stellen. Nach 1933 war es dem NS-Staat schrittweise gelungen, seinen Einfluss auf die Vermögen der Rentenversicherungsträger auszubauen. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung bildete eine Verordnung des Reichsarbeitsministers vom 14. April 1938. Darin wurde festgesetzt, dass die Hälfte des Versicherungsvermögens der gesetzlichen Rentenversicherung in Brief- und Schuldbuchforderungen des Reichs anzulegen war. Das Geld floss in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und in die Kriegsvorbereitung. Mit der Vermögensbildung in der Reichsversicherung war eine wichtige Geldquelle zur Finanzierung des von Deutschland geplanten Angriffskriegs auf die europäischen Nachbarn geschaffen worden.

**Die Rentenversicherungsträger wurden verpflichtet, große Teile ihres Versicherungsvermögens in Reichsanleihen anzulegen. Finanziert wurden damit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ebenso wie Kriegsvorbereitungen.**

Als die deutsche Wehrmacht am 1. September 1939 in Polen einmarschierte und der Zweite Weltkrieg ausbrach, riefen die Landesversicherungsanstalten, die RfA und die DAF Rentner dazu auf, in das Arbeitsleben zurückzukehren, um den entstandenen Arbeitskräftemangel auszugleichen. Im Kriegsverlauf wurde das deutsche Sozialversicherungssystem per »Eingliederungsverordnungen« auf die von der Wehrmacht eroberten und daraufhin ins deutsche Reichsgebiet eingegliederten Gebiete ausgeweitet. Zu festgelegten Stichtagen trat hier das deutsche Sozialversicherungsrecht in Kraft. Die bestehenden Versicherungsanstalten und deren Vermögen wurden übernommen, die erworbenen Anwartschaften und Leistungen auf die Träger der deutschen Sozialversicherung übertragen.

In Deutschland übte die Bevölkerung unterdessen immer häufiger Kritik an den Rentenkürzungen, die sie seit den frühen 1930er Jahren erlebte. Anfang 1941 ergriff das Reichsarbeitsministerium die Initiative und legte einen ersten Gesetzentwurf vor, der die Rücknahme der früheren Rentenkürzungen vorsah. In der Gesetzesbegründung wurde ausgeführt, dass die Kürzungen »andauernd große Mißstimmung hervorgerufen« hätten.[1] Mit zwei Gesetzen – eines von 1941, das andere von 1942 – wurden die Renten und andere Leistungen, etwa die Kinderzuschüsse, erhöht. Die »Krankenversicherung der Rentner (KVdR)« wurde eingeführt und der Kreis der rentenberechtigten Witwen ausgeweitet. Die Kosten für die Verbesserungen übernahm das Reich. Diese Gesetze dienten vor allem der Propaganda. Sie sollten den Nationalsozialisten Anerkennung in der Bevölkerung einbringen und deren Durchhaltewillen im Krieg erhöhen.

Es kam zu einer weiteren kriegsbedingten Neuerung: Im Rahmen der sogenannten Zweiten Lohnabzugsverordnung vom April 1942 wurde das Beitragsmarkensystem abgeschafft und durch das Lohnabzugsverfahren ersetzt. Hintergrund dieser Regelung war, dass angesichts des Kriegs Fachkräfte gespart und Verwaltungsabläufe rationalisiert werden sollten.

## Einfluss der NS-Rassenpolitik auf die Versicherungsleistungen und die Versichertenstruktur

Die nationalsozialistische Rassenpolitik hatte große Auswirkungen auf die Arbeit der Versicherungsträger. Eines der Ziele der Nationalsozialisten war es, die »Gesunden« zu fördern und die

1 Schreiben des Reichsarbeitsministers an den Reichsfinanzminister betreffend Entwurf eines Gesetzes über die Verbesserung der Leistungen in der Rentenversicherung, 31. Januar 1941, Bundesarchiv R 2/18541.

Die Heilstätte und Lungentuberkuloseklinik der LVA Westfalen in Ambrock. In den 1930er Jahren wurden die Jüdinnen und Juden schrittweise aus allen Teilen der Gesellschaft ausgeschlossen. Auch in den regulären Rehabilitationseinrichtungen der gesetzlichen Rentenversicherung wurden sie nicht mehr aufgenommen, sondern – getrennt von den »deutschblütigen« Patienten – in gesonderten Einrichtungen untergebracht. Auch darüber hinaus gehorchte die Bewilligungspraxis von Heilbehandlungen und anderen Leistungen rassistischen und rassenhygienischen Kriterien. Man schloss die »Kranken« und die »Schwachen« mehr und mehr aus.

Häftlinge des Konzentrationslagers Dachau 1938. Den Häftlingen der Lager und anderen als »staatsfeindlich« eingestuften Personen konnten ab 1937 sämtliche Rentenleistungen entzogen werden. Grundlage war der in die Reichsversicherungsordnung neu eingeführte Paragraf 615a.

»kranken« oder »nicht-arischen« Menschen auszugrenzen. Diese rassistische und rassenhygienische Programmatik der NS-Wohlfahrtspolitik wurde auch von den Rentenversicherungsträgern umgesetzt, etwa im Bereich der Heilverfahren.

Jüdische Patientinnen und Patienten wurden nicht mehr mit »Deutschstämmigen« in einer Heilstätte behandelt. Sie hatten zwar vom Gesetz her noch Anspruch auf die Heilbehandlungen und Kuren, wurden aber in separaten Anstalten untergebracht. Auch andere Bevölkerungsgruppen waren in dem nationalsozialistisch geführten System benachteiligt. Das waren vor allem ältere Menschen und schwer beziehungsweise chronisch kranke Personen. Ihnen wurden bestimmte Leistungen, etwa Erholungskuren, häufig willkürlich vorenthalten. So gingen die Versicherungsanstalten ab 1933 dazu über, die Gewährung von Gesundheitsmaßnahmen und die Heilverfahrensanträge entsprechend »erbbiologischer« Kriterien zu entscheiden und die »erbbiologisch gesunden, sozial wertvollen Familien«[2] vorzuziehen. Solche Kriterien flossen damals beispielsweise in die Verwaltungsgrundsätze der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte ein. In den Heilstätten wurden Ärzte und Mitarbeiter der Heilverfahrensabteilungen in »ärztlichen Lehrkursen über Erblehre und Rassenhygiene« gezielt für ihre Aufgabe geschult. Soldaten und NSDAP-Mitglieder wurden oftmals bevorzugt, selbst wenn sie gar nicht versichert waren. Die Versicherungsträger richteten besondere »Ertüchtigungskuren« für Jugendliche ein, die ihren Körper kostenlos und im Sinne der Nationalsozialisten in Übungslagern trainieren sollten.

Seit 1937 wurden im Fall sogenannter staatsfeindlicher Betätigung die Rentenleistungen entzogen. Rechtliche Grundlage bildete der im Dezember 1936 neu eingeführte Paragraf 615a der Reichsversicherungsordnung. Ihm zufolge hatte die Rente eines Anspruchsberechtigten in der Unfall- sowie der Rentenversicherung rückwirkend zu ruhen, wenn er sich »nach dem 30. Januar 1933 in staatsfeindlichem Sinne betätigt« habe. Die Entscheidung darüber, ob eine »staatsfeindliche Betätigung« vorläge, sowie über die Dauer des Ruhens lag laut Gesetz beim Reichsminister des Inneren und beim Reichsarbeitsminister. In der Praxis wurde die Entscheidung über das Vorliegen »staatsfeindlicher Betätigung« ab Mitte 1937 an den »Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei«

2 Mitteilungen der RfA vom 17. Dezember 1934 betreffend die Verwaltungsgrundsätze, S. 58, zitiert nach Glootz: Angestelltenversicherung, S. 86.

übergeben, der den Begriff in den folgenden Jahren breit auslegte. Betroffen waren unter anderem Rentenberechtigte, die wegen Hoch- oder Landesverrat, wegen Verstößen gegen das »Heimtückegesetz« von 1934, das nahezu jede Meinungsäußerung gegen die nationalsozialistische Ideologie unter Strafe stellte, oder wegen der Zugehörigkeit zu den Bibelforschern verurteilt oder in einem Konzentrationslager inhaftiert worden waren. Die Regelung war nicht speziell auf Juden zugeschnitten, dennoch betraf sie auch zahlreiche jüdische Bürgerinnen und Bürger, insbesondere nachdem ab 1941 sogenannte Rassenschande-Vergehen ebenfalls als »staatsfeindliche Betätigung« behandelt wurden. Abschließende Angaben darüber, wie vielen Personen in der gesetzlichen Rentenversicherung in dieser Form Renten entzogen wurden, konnte die Forschung bisher nicht ermitteln. Wenn ein Versicherungsträger Kenntnis von »staatsfeindlicher Betätigung« eines Versicherten erlangte, war dies im Reichsversicherungsamt zu melden und die relevanten Akten waren zu übergeben. Die Neuregelung wurde 1936 von der RfA und dem Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten begrüßt. Die Spitzen verschiedener Versicherungsanstalten hatten sich bereits ab 1933 beim Reichsversicherungsamt für eine Politisierung des Rentenrechts eingesetzt. So hatte etwa die RfA im September 1933 versucht durchzusetzen, dass die Versicherungsträger »nach ihrem Ermessen« Rentenzahlungen ins Ausland, etwa an jüdische Anspruchsberechtigte, ruhen lassen beziehungsweise einstellen konnten, wenn der »Verdacht auf deutschlandfeindliche Betätigung im Ausland« bestünde.

**Die Ideologie der Nationalsozialisten wurde auch in der Rentenversicherung systematisch umgesetzt: Jüdinnen und Juden sowie andere verfolgte Personengruppen wurden schrittweise ihrer Leistungsansprüche beraubt.**

Rentenanspruchsberechtigte Jüdinnen und Juden, die ins Ausland emigrierten, hatten mit verschiedenen Problemen zu kämpfen. Nicht nur benötigten sie eine spezielle Zustimmung des Versicherungsträgers zum gewünschten Rententransfer, der vor Abreise beantragt werden musste. Seit 1938 galten für alle nach Januar 1935 Ausgereisten verschiedene devisenrechtliche Vorschriften, die die Rentenzahlungen erheblich schmälern konnten. Die zuständige Devisenstelle konnte die Genehmigung zum Transfer der Ruhegeldzahlung auch schlicht verweigern. Die Renten-

**Im November 1938 brannten die Synagogen in Deutschland und tausende Jüdinnen und Juden wurden in die Konzentrationslager verschleppt. Viele Juden kehrten daraufhin ihrer Heimat den Rücken und emigrierten ins Ausland. Mithilfe neu eingeführter Devisenvorschriften wurden die Rentenzahlungen an die jüdischen Anspruchsberechtigten ins Ausland häufig eingestellt und vom Finanzamt eingezogen.**

versicherungsträger zahlten sie dann auf ein »Sonderkonto für Inlandszahlungen« beim obersten Finanzamt in Berlin ein. Die Zahlungen an die Ausgereisten wurden eingestellt.

Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs und im Zuge der deutschen Besetzung großer Teile Osteuropas nahm die von den Nationalsozialisten betriebene Politik der rassistischen Ausgrenzung und Verfolgung immer radikalere Formen an. Diese Radikalisierung schlug sich auch innerhalb der Sozialversicherung nieder. Seit 1940/41 wurde das deutsche Sozialversicherungsrecht durch mehrere Verordnungen und Erlasse in den verschiedenen eroberten Gebieten in Kraft gesetzt. Personen, die gemäß der nationalsozialistischen Auffassung nicht »deutschblütig« waren, wurden innerhalb der Reichsversicherung benachteiligt und ausgeschlossen. Zum Beispiel wurden ab 1942 in zahlreichen Verordnungen sonderrechtliche Bestimmungen gegen Polinnen und Polen erlassen. Sie mussten in der Reichsversicherung die vollen Beiträge zahlen, erhielten aber Leistungen nur in Höhe des vor Ort üblichen Fürsorgesatzes. Viele Leistungen wie Kinderzuschüsse oder Witwenrenten wurden ihnen vollkommen vorenthalten.

Für die Millionen ausländischer Zwangsarbeiter, die die Nationalsozialisten in der Zeit des Zweiten Weltkriegs ins Deutsche Reich verschleppten, galten verschiedene sonderrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Die Behandlung unterschied sich entsprechend der zahlreichen rassistischen »Ausländerbestimmungen«, in denen zwischen verschiedenen »Volksgruppen« differenziert wurde. Als Arbeitskräfte waren die Zwangsarbeiter in der Reichsversicherung pflichtversichert und in der Regel mit höheren Beiträgen belegt als deutsche Arbeiter, weshalb davon auszugehen ist, dass die finanziellen Einbußen der Rentenversicherungsträger »in der Hochphase des Krieges mit Millionen ausländischer Arbeitssklaven begrenzt blieben«.[3] Zudem resultierten aus den Beiträgen keine Ansprüche.

Mit der »11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz« vom 25. November 1941 hatten alle im Ausland lebenden Juden die deutsche Staatsangehörigkeit und auch jeglichen Anspruch auf Versorgungsleistungen verloren. Daran knüpfte ein Erlass des Reichsarbeitsministeriums an, der bestimmte, dass deren Renten nicht ausgezahlt wurden. Betroffen waren auch alle jüdischen Bürger deutscher Staatsbürgerschaft, die in die Ghettos und Lager in den besetzten Ostgebieten und im polnischen Generalgouvernement deportiert worden waren. Im April 1942 erging ein Erlass des Reichsarbeitsministeriums, dass auch die Rentenzahlungen an alle Juden ausländischer Staatsbürgerschaft einzustellen seien.

Ein ebenfalls 1942 vorgeschlagener Gesetzentwurf des Reichsarbeitsministeriums, der die Behandlung von Juden und Roma und Sinti in der Sozialversicherung grundlegend systematisieren und in der Reichsversicherungsordnung verankern sollte, wurde nicht mehr verabschiedet. Seit 1941 verschleppten die Nationalsozialisten Millionen Jüdinnen und Juden sowie Roma und Sinti aus fast ganz Europa in die in Osteuropa errichteten Vernichtungslager und ermordeten sie grausam. Mit der systematischen Deportation und Vernichtung war eine Neuregelung in der Reichsversicherungsordnung aus Sicht des NS-Regimes überflüssig geworden.

3 von Miquel: Einführung, in: Ders. (Hg.): Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie, S. 26.

# 4

# Im Aufwind. Rentenversicherung zwischen Wiederaufbau und Wirtschaftswunder

Zerstörter Wohnraum, München 1945. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren Aktenbestände und Vermögen der Rentenversicherungsträger größtenteils verloren und viele Gebäude zerstört. Dennoch gab es in der Rentenversicherung keine »Stunde Null«. Auf Anordnung der Alliierten setzten die Rentenversicherungsträger ihre Tätigkeit fort. Im Juli 1945 wurde die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte stillgelegt und die Landesversicherungsanstalten übernahmen vorerst deren Aufgaben.

## Unterschiedliche Neuanfänge in Ost und West

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Befreiung von den Nationalsozialisten übernahmen die Alliierten die Regierungsgewalt in Deutschland. Die geltenden Sozialversicherungsgesetze bestanden fast unverändert weiter, aber die Alliierten lösten bald nach Kriegsende alle zentralstaatlichen Verwaltungseinheiten auf – auch die der Sozialversicherung. Anfang Juli 1945 legte der sowjetische Magistrat in Berlin die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte still. Sie wurde in die Versicherungsanstalt Berlin (VAB) überführt, in ein System der Einheitsversicherung, das in Berlin noch bis 1949 existierte. Ansonsten wurden die Aufgaben der früheren Reichsversicherungsanstalt treuhänderisch an die Landesversicherungsanstalten übergeben. Auch die Reichsknappschaft wurde aufgelöst und in sieben Bezirksknappschaften überführt.

Nachdem die ersten Kriegsschäden beseitigt und notbehelfsmäßige Aufbauarbeiten geleistet waren, nahm das – stark dezimierte – Personal in den Rentenversicherungsträgern die gewohnten Tätigkeiten wieder auf. Die alliierten Behörden hatten die Versicherungsanstalten gleich nach Kriegsende nachdrücklich aufgefordert, ihre Arbeit nahtlos fortzusetzen. Am bestehenden Verwaltungsaufbau der Landesversicherungsanstalten änderten sie in den ersten Nachkriegsmonaten nur wenig. Die Beiratsgremien traten nicht mehr zusammen. Aber auch wenn es im Rahmen der Entnazifizierung ab Mitte 1945 zu Entlassungen und Umbesetzungen in den Rentenversicherungsträgern kam – das Führerprinzip blieb hier noch für mehrere Jahre in Kraft. An der Spitze standen nach wie vor eingesetzte »Leiter«.

**Während in der Sowjetischen Besatzungszone eine Einheitsversicherung eingeführt wurde, setzten sich die meisten deutschen Politiker in den Westzonen erfolgreich dafür ein, das traditionell nach Versicherungszweigen gegliederte System der Sozialversicherung beizubehalten.**

Die schlechte Versorgungslage – Personal- und Raumnot, fehlende Büroausstattungen oder mangelndes Heizmaterial – behinderte die Weiterarbeit der Versicherungsträger. Aufgrund der Kriegseinwirkungen waren große Teile der Aktenbestände vernichtet worden. In vielen Versicherungsträgern war der Überblick über den Rentenbestand gänzlich oder zumindest teilweise verloren und musste erst mühsam wiederaufgebaut werden. Die finanzielle Situation der Rentenversicherungsträger war kurz nach Kriegsende schwierig. Das wirtschaftliche Leben war zum Erliegen gekommen und dementsprechend gingen die Beitragseinnahmen zurück. Die Zuschüsse des Reichs und die Zinseinnahmen aus den Reichsanleihen entfielen. Dennoch erbrachten die Landesversicherungsanstalten und die Knappschaften ihre Rentenleistungen, die in dieser schwierigen Zeit für die Bevölkerung so wichtig waren. Die Postämter zahlten die Renten nach kurzzeitigen Unterbrechungen bereits ab Mitte 1945 wieder aus. Die Situation der Versicherungsträger war nach Kriegsende in den verschiedenen Besatzungszonen und Ländern unterschiedlich. Teilweise wurden die bisher vom Reich geleisteten Zuschüsse übergangsweise von den Ländern übernommen oder ihr Ausfall mithilfe von Übergangskrediten der Banken überbrückt. Insgesamt stabilisierte sich die Finanzlage in der gesetzlichen Rentenversicherung nach Kriegsende jedoch relativ schnell. In der Angestelltenversicherung reichten die Beitragseinnahmen bereits 1946 aus, um die Gesamtausgaben zu decken. In der Arbeiterrenten- und Knappschaftsversicherung konnten aus den Beitragseinnahmen zu diesem Zeitpunkt etwa 60 Prozent der Ausgaben finanziert werden. Hintergrund dieser Entwicklung war auch, dass die Löhne stiegen und dementspechend die Beitragseinnahmen zunahmen, während die Renten niedrig blieben.

1946 änderte der ehemalige Reichsverband Deutscher Rentenversicherungsträger seinen Namen in »Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)«. 1948 konstituierte er sich neu als Dachverband der Rentenversicherungsträger in allen drei westlichen Besatzungszonen. Die im gleichen Jahr in den drei Westzonen durchgeführte Währungsreform hatte für die gesetzliche Rentenversicherung gravierende Konsequenzen. Da die Renten – ebenso wie die Löhne und andere »regelmäßige Verbindlichkeiten« – in einem Verhältnis von 1 zu 1 umgestellt wurden, mussten sie in gleicher Höhe weiter ausgezahlt werden. Die Vermögensbestände der Rentenversicherungsträger verloren durch die Währungsreform hingegen massiv an Wert. Infolge des Umstellungsgesetzes vom Juni 1948 wurden Hypotheken, Schuldverschreibungen und sonstige Forderungen und Verbindlichkeiten im Verhältnis 10 zu 1 umgestellt, also auf ein Zehntel abgewertet. Mit dem »Festkontengesetz«, das seit Oktober 1948 das »Umstellungsgesetz« ergänzte,

wurden größere Reichsmarkguthaben nachträglich im Verhältnis 100 zu 6,5 in Deutsche Mark umgestellt. Auch in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) wurde 1948 eine Währungsreform durchgeführt. Hier wurden die Vermögen der Sozialversicherungsträger im Verhältnis 2 zu 1 umgestellt.

Mittelfristig hatte die Währungsreform vor allem im Westen eine Erholung der Wirtschaft sowie steigende Löhne und wachsende Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung zur Folge. Die Renten blieben allerdings zunehmend hinter den Löhnen zurück. In den ersten Nachkriegsjahren war Altersarmut ein unter den Rentnerinnen und Rentnern aller Besatzungszonen verbreitetes Phänomen.

In den Versicherungsträgern und unter den politischen Akteuren wurde unterdessen über die Neuordnung des Versicherungssystems und über die Wiedereinführung der früheren Selbstverwaltung diskutiert. Die Frage nach der Zukunft der deutschen Sozial- und Rentenversicherung stand erneut auf der politischen Tagesordnung. Dabei sollte sich das System der Sozialversicherung in Ost und West bald in unterschiedliche Richtungen entwickeln.

In der SBZ trat eine Einheitsversicherung an die Stelle des alten gegliederten Systems. Auf Grundlage eines Befehls der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) wurden 1947 alle Sozialversicherungszweige zusammengeführt und eine umfassende Versicherungspflicht eingeführt. Die Arbeitslosenversicherung war in das neue System nicht einbezogen.

Obwohl SED und Freier Deutscher Gewerkschaftsbund (FDGB) das Prinzip der Einheitsversicherung propagierten, wurden den Bergarbeitern nach wie vor verschiedene Besonderheiten im Beitrags- und Leistungssystem zugestanden, die sich aus ihrer Knappschaftstradition herleiteten. Diese Sonderrolle legte etwa bereits die »Verordnung über die Sozialversicherung der Bergleute« vom 19. Dezember 1946 fest. Die politische Führung der SBZ verstand die Bergarbeiter als eine für den wirtschaftlichen Wiederaufbau besonders wichtige Gruppe.

Insgesamt glich die Leistungspalette der neuen Sozialversicherung auf dem Gebiet der Alters- und Invalidenvorsorge dem westdeutschen System. Gemäß der Bestimmungen der »Verordnung über Sozialpflichtversicherung (VSV)« vom 28. Januar 1947 umfassten die Leistungen der Sozialversicherung Alters- und Invalidenrenten sowie Renten für arbeitsunfähige Witwen und Waisen. Bei männlichen Versicherten lag die Altersgrenze für den Erhalt einer Altersrente bei 65 Lebensjahren. Frauen konnten bereits bei Erreichen des 60. Lebensjahres eine Rente erhalten. Diese Leistungen wurden unter der Voraussetzung gewährt, dass der Versicherte seit dem Zeitpunkt des Versicherungsbeitritts nicht weniger als zwei Drittel der Zeit versichert gewesen war (»Zweidrittelde-ckung«). Grundsätzlich galt bei der Altersrente eine Wartezeit von 15 Jahren. Bei der Invaliden- und Hinterbliebenrente war jeweils eine Wartezeit von fünf Jahren vorgesehen.

In ihrer Höhe setzten sich die Alters- und Invalidenrenten damals aus einem Grundbetrag von monatlich 30 Mark sowie einem Steigerungsbetrag in Höhe von 1 Prozent des Durchschnittsverdienstes für jedes Versicherungsjahr zusammen. Hinzu kamen verschiedene Zuschläge. Wichtig war, dass für die Berechnung des Steigerungsbetrages der Monatsverdienst lediglich bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark berücksichtigt wurde.

Für Personen mit sehr geringem Verdienst oder kurzen Versicherungszeiten wurde eine sogenannte Mindestrente geschaffen. Wie in den Westzonen waren die Renten nach Kriegsende niedrig gewesen. Kurz nach Gründung der DDR kam es 1949 und 1950 zu ersten Erhöhungen der Mindestrenten sowie der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenrenten.

Die neue Einheitsversicherung war zunächst nach Ländern organisiert. Seit 1951 stand dann die gesamte Sozialversicherung unter der Kontrolle des FDGB und der staatlichen Aufsicht durch das Ministerium für Arbeit. Die bisherigen fünf Landesanstalten wurden im Zuge des Auflösungsprozesses der Länder in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zu einer einheitlichen zentralgelenkten Sozialversicherungsanstalt mit Sitz in Berlin zusammengeführt. Analog zu der 1952 neu geschaffenen Einteilung der DDR in Bezirke wurden in der Sozialversicherung 14 Bezirksverwaltungen gebildet. Die neue Sozialversicherungsanstalt war zunächst für Arbeitnehmer und Selbstständige gleichermaßen zuständig. Dies änderte sich 1956. Dem FDGB unterstand nun die neu ins Leben gerufene »Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte«. Ihr gehörten Ende der 1950er Jahre etwa 80 Prozent aller Erwerbstätigen an. Die übrigen Erwerbstätigen, vor allem Genossenschaftsmitglieder, Handwerker, Bauern und Freiberufler, wurden bis auf wenige Ausnahmen dem neu errichteten Träger »Deutsche Versicherungsanstalt« (später »Staatliche Versicherung der DDR«)

zugeordnet, der direkt dem Ministerium für Finanzen unterstand. Durch die »Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten« vom 23. August 1956 wurde dem FDGB »die gesamte politische, organisatorische und finanzielle Leitung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten« übertragen. Die in Artikel 16 der DDR-Verfassung vorgesehene Selbstverwaltung der Sozialversicherung durch die Versicherten sah man damit als verwirklicht an. Bei der Deutschen Versicherungsanstalt war zum gleichen Zweck die Bildung von Beiräten für die einzelnen Versichertengruppen bei der Hauptverwaltung, den Bezirksdirektionen und den Kreisstellen der Versicherungsanstalt vorgesehen.

Außerdem wurden ab 1950 Zusatzsysteme eingerichtet, zu denen nur ausgewählten Personenkreisen Zugang gewährt wurde. Staatsnahen Berufsgruppen wie etwa Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit oder der Volkspolizei standen sogenannte Sonderversorgungssysteme offen. Die ausgezahlten Renten waren mit bis zu 90 Prozent des letzten Nettoverdienstes erheblich höher als in der Sozialversicherung. Auch bestimmte Berufsgruppen, die der Sozialversicherungspflicht in der Einheitsversicherung unterlagen, wurden zusätzlich in sogenannten Zusatzversorgungssystemen abgesichert. Bis zum Mauerbau 1961 bestand die Funktion dieser Zusatzsysteme auch darin, die »technische und wissenschaftliche Intelligenz« der DDR von einer Abwanderung in die Bundesrepublik abzuhalten.

Dort, im Westen, war bei der Reorganisation der Sozialversicherung ein anderer Weg eingeschlagen worden. Ursprünglich hatte der Alliierte Kontrollrat sich kurz nach Kriegsende mit dem Gedanken getragen, in ganz Deutschland eine einheitliche Volksversicherung einzuführen, die das alte, nach verschiedenen Versicherungszweigen gegliederte System ablösen sollte. Allerdings regte sich in den Westzonen von deutscher Seite großer Widerstand gegen diese Bestrebungen. Die Mehrheit der deutschen Politiker setzte sich für die Wiederherstellung des früheren Systems ein. So diskutierte man kontrovers, bis 1949 der Wirtschaftsrat die Beibehaltung der gegliederten Sozialversicherung entschied: Am 17. Juni 1949 fiel der Beschluss über das »Sozialversicherungsanpassungsgesetz«. Es knüpfte am materiell-rechtlichen Leistungsrecht der Weimarer Zeit an und stellte in der gerade gegründeten Bundesrepublik das gegliederte soziale Sicherungssystem endgültig wieder her. Das Sozialversicherungsanpassungsgesetz regelte die Anpassung der Rentenleistungen an das veränderte Lohn- und Preisgefüge der Nachkriegszeit. Die Altersrenten wurden erhöht, die Invalidenrenten um 15 DM angehoben und ein Mindestbetrag von 50 DM für sie festgesetzt. Außerdem wurde das Leistungsspektrum der Arbeiterrentenversicherung in wesentlichen Bereichen dem der Angestelltenversicherung angeglichen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Einführung einer unbedingten Witwenrente und die erleichterten Zugangsvoraussetzungen für die Invalidenrente, bei der fortan eine Erwerbsminderung von mehr als der Hälfte (statt zwei Dritteln) ausreichte. Das Sozialversicherungsanpassungsgesetz markierte den Beginn einer Periode der Leistungsverbesserungen. Eine durchschlagende Besserung sollten jedoch erst die Wirtschaftswunderjahre bringen.

Eine Sonderrolle nahm nach Kriegsende die LVA für das Saarland ein, die zu diesem Zeitpunkt bereits auf eine sehr wechselvolle Geschichte zurückblicken konnte. Das Saargebiet war als politische Einheit 1920 durch den Versailler Vertrag ins Leben gerufen worden. Eine eigene Landesversicherungsanstalt erhielt das Saargebiet daraufhin am 1. April 1922. Sie verwaltete auch die kurz darauf errichtete Versicherungsanstalt für Angestellte des Saargebiets. Noch bis 1935 stand das Saargebiet unter Völkerbundmandat. Dann wurde es von den Nationalsozialisten ins Deutsche Reich eingegliedert. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war das Saarland zunächst der französischen Zone zugeordnet. Die Landesversicherungsanstalt des Saarlandes wurde 1945 als Träger sowohl der Invaliden- als auch der Angestelltenversicherung neu errichtet. Ab 1947 erreichte das Saarland, dessen Grenzen mehrfach verändert worden waren, den Status eines vom französischen Einfluss (teil)autonomen Landes mit eigener Regierung und Verfassung. Es wurde aber Teil des französischen Währungs- und Zollgebiets. Für die gesetzliche Rentenversicherung blieben solche Entwicklungen nicht folgenlos. Ab Mitte 1947 fungierte die Landesversicherungsanstalt nach französischem Vorbild auch als Träger der Unfall- und Krankenversicherung sowie der Hüttenknappschaftlichen Pensionsversicherung. Zum 1. Januar 1957 wurde das Saarland Teil der Bundesrepublik. Für die LVA für das Saarland galt nun wieder deutsches Beitrags- und Leistungsrecht. Ihr Zuständigkeitsbereich wurde schrittweise auf die Arbeiterrentenversicherung beschränkt und sie passte sich den Organisationsbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung an.

## Wiedereinführung der Selbstverwaltung 1951/52

Das »Selbstverwaltungsgesetz« vom 22. Februar 1951 war eines der ersten sozialpolitischen Bundesgesetze der Nachkriegszeit. Gemeinsam mit der Novelle vom 13. August 1952, dem »Änderungs- und Ergänzungsgesetz«, legte es die Grundlage für die bundesweite Wiedereinführung der Selbstverwaltung in allen Zweigen der Sozialversicherung. Das Gesetz stellte im Kern den Rechtszustand aus der Zeit vor 1933 wieder her. Die aus der NS-Zeit stammende Struktur der »Leiter« wurde abgeschafft. Als Selbstverwaltungsorgane wurden in allen Rentenversicherungsträgern einheitlich die Vertreterversammlung (anstatt des früheren Ausschusses) und der Vorstand eingeführt. Beide Organe setzten sich paritätisch ausschließlich aus ehrenamtlichen Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen. Die Mitglieder der Vertreterversammlung wählten den gesamten Vorstand. Die früheren beamteten Vorstandsmitglieder wurden abgeschafft, dafür eine gewählte hauptamtliche Geschäftsführung eingeführt.

Die wichtigsten Aufgaben der Vertreterversammlung waren der Beschluss der Satzung, die Feststellung des jährlichen Haushaltsplans und die Entlastung von Vorstand und Geschäftsführung im Hinblick auf die Jahresrechnung. Der Vorstand war für die Verwaltung und die außergerichtliche Vertretung des Versicherungsträgers zuständig. Neben der Aufstellung des Haushaltsplans fielen mit dem neuen Gesetz auch sämtliche Personalentscheidungen in den Aufgabenbereich des Vorstands beziehungsweise dessen Personalausschusses. Ein weiteres Feld der Selbstverwaltung stellten Entscheidungen im Rehabilitationsbereich dar.

**Mit der Wiedereinführung der Selbstverwaltung 1951/52 knüpfte der Gesetzgeber an die fundamentalen Konstitutionsprinzipien der Rentenversicherung an. Es kam aber auch zu Neuerungen: Seit den ersten Sozialwahlen 1953 wurden auch die Vorstände paritätisch mit Versicherten- und Arbeitgebervertretern besetzt.**

Das Selbstverwaltungsgesetz legte außerdem fest, dass die Mitglieder der Vertretervertretersammlungen von den versicherten Arbeitnehmern und Arbeitgebern alle vier Jahre in einer geheimen Wahl zu wählen waren. Am 16./17. Mai 1953 wurden auf dieser Grundlage erstmals seit 1928 wieder Sozialwahlen abgehalten. Die

**Vertreterversammlung der LVA Westfalen, 1953. Die Wiedergeburt der Selbstverwaltung in der gesetzlichen Rentenversicherung: Mit dem Selbstverwaltungsgesetz wurde 1951/52 die Selbstverwaltung bundesweit wiedereingeführt. 1953 fanden die ersten Sozialwahlen statt.**

Festakt zur Gründung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) im Schöneberger Rathaus. 1953 wurde die BfA errichtet; die Angestelltenversicherung erhielt damit wieder einen eigenen Träger.

Angestelltenversicherung wurde zu diesem Zeitpunkt nach wie vor bei den Landesversicherungsanstalten verwaltet; insbesondere die Angestelltenverbände und die Deutsche Angestelltengewerkschaft wollten dagegen den Vorkriegszustand einer eigenständigen Angestelltenversicherung wiederherstellen. Bei den Selbstverwaltungswahlen kam es für den Bereich der Rentenversicherung der Angestellten zu einer Urwahl mit einer Wahlbeteiligung von mehr als 40 Prozent und einem überwältigenden Votum der Wähler für jene Gruppierungen, die eine eigenständige Angestelltenversicherung forderten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses Votums beschloss der Deutsche Bundestag dann die zuvor kontrovers diskutierte Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA).

Am 7. August 1953 wurde das »Gesetz über die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte« im Bundesgesetzblatt verkündet und kurze Zeit später die BfA in Berlin errichtet. Die institutionelle Trennung zwischen Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung, die vor 1933 schon bestanden hatte, war damit wiederhergestellt.

## Ansätze der Wiedergutmachung und Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen

Mit dem beginnenden wirtschaftlichen Aufschwung konnte bald das drängende Problem der rentenversicherungsrechtlichen Integration der über zehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen in Angriff genommen werden. Nach der Neuziehung der Grenzen durch die Siegermächte und der Teilung Deutschlands waren die ursprünglich im Osten des früheren Deutschen Reichs ansässigen Versicherungsträger weggefallen. In der gesetzlichen Rentenversicherung Anspruchsberechtigte, die ihren dortigen Wohnsitz aufgrund von Vertreibung, insbesondere aufgrund von Flucht sowie Um- und Aussiedlung aufgegeben hatten, konnten ihre bestehenden Rentenanwartschaften nicht mehr in Anspruch nehmen. Eine erste bundeseinheitliche Regelung in dieser Frage brachte das »Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz« vom 7. August 1953, das den betroffenen Versicherten Anspruch gegen einen Versicherungsträger im Bundesgebiet einräumte. Das Gesetz basierte auf dem Entschädigungsprinzip. Die Ansprüche waren davon abhän-

gig, welche Ansprüche und Anwartschaften im Herkunftsgebiet erworben worden waren. Zu den Entschädigten zählten auch jene Versicherten, die nach 1933 aufgrund drohender oder durchgeführter nationalsozialistischer Gewaltmaßnahmen aus den damaligen Reichsgebieten vertrieben worden oder geflüchtet waren, sei es aus Gründen der »Rasse«, des Glaubens, der politischen Überzeugung oder Weltanschauung. Dies war eine gewaltige Integrationsleistung.

Überhaupt war die Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus ein wichtiges Thema der damaligen Zeit. Ende der 1940er Jahre prägte die Debatte um Wiedergutmachung die bundesdeutsche Gesellschaft. In einigen Fällen wurden die Versicherungsanstalten in Wiedergutmachungsverfahren vor Gericht gestellt, und es wurde über die Frage verhandelt, ob sie Wiedergutmachung an frühere Versicherte oder deren Angehörige zu leisten hatten, die als Verfolgte Ansprüche an die Sozialversicherung verloren hatten. In einigen Fällen wurden Entschädigungen gezahlt.

Das »Gesetz über die Behandlung der Verfolgten des Nationalsozialismus in der Sozialversicherung« vom 22. August 1949 regelte erstmals die Ansprüche von Verfolgung betroffener Versicherter. Ihnen wurden die Zeiten, die sie in Haft, erzwungener Arbeitslosigkeit oder im Ausland verbracht hatten, als Ersatzzeiten anerkannt, für die Steigerungsbeträge angerechnet wurden. Die Rentenversicherungsträger mussten die Mehraufwendungen nicht aus Beitragsmitteln zahlen, sondern sie wurden erst aus Landesmitteln, später vom Bund erstattet.

1970 wurde das »Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung« im Bundestag verabschiedet. Darin wurden Ansprüche von Versicherten geklärt, bei denen es sich um Verfolgte im Sinne des »Bundesentschädigungsgesetzes« handelte.

**Mitarbeiter einer Rentenversicherungsanstalt bei der »Aktion Rentenmehrbetragsgesetz«, um 1955. In der Wirtschaftswunderzeit verbesserte sich die Situation der Rentnerinnen und Rentner schrittweise. Mit dem »Rentenmehrbetragsgesetz« vom November 1954 wurden die Rentenleistungen um sogenannte Mehrbeträge erhöht. Es war Aufgabe der Rentenversicherungsträger, die neuen Rentenhöhen zu errechnen.**

## Die Rentenreform 1957

Mit dem »Wirtschaftswunder« stiegen die Löhne der Arbeitnehmer und die Erwerbs- und Vermögenseinkommen generell deutlich an. Trotzdem lebten in den 1950er Jahren circa 4,5 Millionen deutsche Rentenempfängerinnen und -empfänger in wirtschaftlicher Not. Die Rentnerinnen und Rentner partizipierten nur unzurei-

Die »Rentenschlacht«: Bundeskanzler Konrad Adenauer und verschiedene Bundestagsmitglieder bei der Diskussion um die Verabschiedung des Rentenreformgesetzes von 1957.

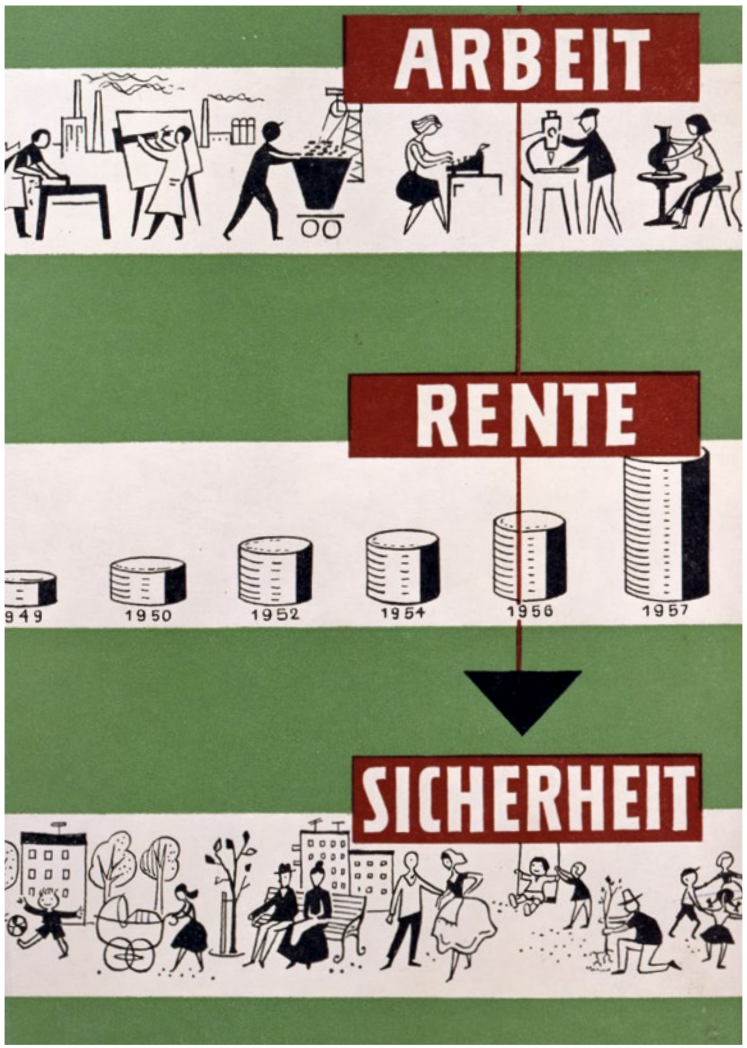
chend an dem zu dieser Zeit allgemein wachsenden Wohlstand. Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung – anders als heute – nicht laufend an die Lohnentwicklung angepasst wurden. Außerdem beruhte die Rentenberechnung nach wie vor auf einem einheitlichen einkommensunabhängigen Grundbetrag und einem vergleichsweise nur geringen Steigerungsbetrag, der von der Versicherungsdauer und dem absoluten Betrag des Nominallohnes in den einzelnen Versicherungsjahren abhing.

1957 wurde die erste große Rentenreform seit dem Zweiten Weltkrieg im Deutschen Bundestag verabschiedet. Es wurde eine »epochenmachende Strukturreform«[1], die die gesetzliche Altersvorsorge in Deutschland auf eine völlig neue Grundlage stellte.

Bundeskanzler Konrad Adenauer war es gelungen, seine sozialreformerischen Pläne zu einer Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung gegen Widerstände der Wirtschaftsverbände sowie gegen Einwände aus dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium durchzusetzen. Das »Rentenreformgesetz« regelte sowohl die Arbeiterrentenversicherung und die Angestelltenversicherung als auch die Knappschaftsversicherung neu. Durch das Reformgesetz wurden die Rentenleistungen an der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter ausgerichtet und außerdem dynamisiert: Die Rentenberechnung und darauf folgende Anpassungen gehorchten nun einem neuen Verfahren. Die Renten basierten nur noch auf einem Steigerungsbetrag, der Grundbetrag wurde abgeschafft. Gemäß der neuen Rentenformel wurde die Rentenhöhe bei der Erstberechnung nicht mehr ausgehend von den absoluten Beträgen der früheren Nominallöhne berechnet. Vielmehr kalkulierte man sie fortan abhängig von der relativen Lohnposition des Rentenempfängers, die während aller Jahre der Erwerbstätigkeit im Durchschnitt erreicht wurde, und der Versicherungsdauer. Die Rentenberechnung stützte sich außerdem auf eine Bemessungsgrundlage, die jährlich erneuert und – allerdings zeitverzögert – an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst wurde. Auch nach der Erstberechnung ihrer Rente sollten die Rentnerinnen und Rentner seit 1957 durch regelmäßige Rentenanpassungen von der weiteren Bruttolohnentwicklung profitieren.

1 Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, S. 16.

Rentenauszahlung durch die Post im Jahr 1955.




»Arbeit – Rente – Sicherheit« – so der Slogan einer Informationsbroschüre der Bundesregierung zum Rentenreformgesetz von 1957 mit dem Titel »Die Produktivitätsrente«. Seit der Rentenreform von 1957 waren die Rentenleistungen an den Lebensstandard und die Bruttolohnsteigerungen der Versicherten angepasst.

Das neue Verfahren hob die Renten deutlich an. In der Arbeiterrentenversicherung stiegen die Renten im Schnitt um 60 Prozent, die Witwenrenten um 81 Prozent und die Waisenrenten um 57 Prozent, in der Angestelltenversicherung jeweils um 66, um 91 und um 40 Prozent. Mit der ersten Rentenanpassung von 1959 erhöhten sich die Rentenleistungen um weitere 6,1 Prozent. Die Versichertenrenten wurden nun im Sinne einer lebensstandardsichernden Leistung mit Lohnersatzfunktion verstanden. Durch eine lohn- und beitragsäquivalente, einkommensbezogene Altersrente konnte der Einkommens- und Lebensstandard im Alter zumindest bei Versicherten mit durchgängiger Erwerbsbiografie annähernd aufrechterhalten werden. Zur Finanzierung der Leistungsausweitungen wurde der Beitragssatz 1957 von 11 auf 14 Prozent erhöht. Der Bundeszuschuss wurde nun als Pauschalbetrag festgesetzt. Nachdem der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben in der Arbeiterrenten- und der Angestelltenversicherung in den frühen 1950er Jahren sprunghaft von zunächst 36 Prozent (1952) auf rund 48 Prozent (1953) angestiegen war, lag er 1957 mit rund 32 Prozent bei nicht ganz einem Drittel der Ausgaben. Da der Bundeszuschuss allerdings nicht der Ausgabenentwicklung, sondern der Änderungsrate der Bemessungsgrundlage folgte, sank sein Anteil an den Rentenausgaben in den folgenden Jahren fast kontinuierlich ab. 1970 sollte er noch rund 19 Prozent der Ausgaben betragen.

**Die Rentenreform 1957 war ein Meilenstein in der Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rente erhielt Lohnersatzfunktion und durch ihre Dynamisierung nehmen die Rentner seither an der Lohnentwicklung teil.**

Die Finanzierung der Rente wurde mit der Reform von 1957 außerdem von einem teilweisen Kapitaldeckungsverfahren schrittweise auf ein reines Umlageverfahren umgestellt. Zunächst stieg man auf ein sogenanntes modifiziertes Umlageverfahren um. Für einen zehnjährigen Deckungsabschnitt wurde ein einheitlicher Beitragssatz festgesetzt. Am Ende dieser Periode sollte eine Vermögensreserve in Höhe einer Jahresausgabe vorhanden sein. Erst mit dem »Dritten Rentenversicherungs-Änderungsgesetz« wurde dann 1969 der endgültige Umstieg zur Umlagefinanzierung vollzogen. Die vorgeschriebene Mindestrücklage wurde damals auf drei Monatsausgaben gesenkt. Das Umlageverfahren spiegelt den »Ge-

nerationenvertrag« in der gesetzlichen Rentenversicherung wider. Die laufenden Rentenzahlungen werden hauptsächlich aus den Beiträgen der noch im Erwerbsleben stehenden Versicherten und ihrer Arbeitgeber bestritten. Die Jüngeren zahlen ein und profitieren im Alter und bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit wiederum selbst von diesem Prinzip der Solidargemeinschaft.

Die Rentenreform führte auch zu weitestgehenden Angleichungen des Versicherungs- und Leistungsrechts in der Arbeiter- und der Angestelltenversicherung, aber ohne dass deren institutionelle Trennung beseitigt worden wäre.

Parallel zu den westdeutschen Vorbereitungen für eine Rentenreform kam es auch in der DDR zu Debatten um grundlegendere Reformen in der Sozialversicherung, die allerdings ohne Resultat blieben. Zwar wurde 1956 in der DDR-Führung über eine Neuregelung der Rentenberechnung diskutiert. So schlug auf einer Tagung des Zentralkommitees der SED dessen Erster Sekretär und späteres DDR-Staatsoberhaupt Walter Ulbricht unter anderem vor, die Rentenhöhen nicht mehr nach dem Gesamtlebensverdienst, sondern nach dem Durchschnittsverdienst der letzten fünf Jahre vor dem Rentenfall zu berechnen. Das »Gesetz über die Erhöhung der Renten und der Sozialfürsorge« vom 16. November 1956 führte jedoch lediglich zu einer erneuten pauschalen Erhöhung der Renten. Grund für das Ausbleiben einer Neuregelung war vor allem die immense Kostenbelastung, die eine Dynamisierung für den DDR-Staatshaushalt bedeutet hätte. Das Konzept einer dynamischen Rente spielte in der ostdeutschen Sozialpolitik weiterhin keine Rolle. Die Rentenhöhen folgten auch künftig nicht der Lohn- und Gehaltsentwicklung. Sie wurden jeweils vom Zentralkomitee der SED gemeinsam mit dem Bundesvorstand des FDGB und dem Ministerrat der DDR festgelegt.

Ein wichtiges Merkmal der Einheitsversicherung in der DDR war ein nivellierendes Beitrags- und Leistungssystem. Die Finanzierung basierte auf Beiträgen der Versicherten und Betriebe sowie auf einem Staatszuschuss. Der Beitragssatz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Sozialversicherung lag einheitlich bei zehn Prozent. Der Arbeitgeber zahlte weitere zehn Prozent. Freiberuflich Tätige und Selbstständige tru-

**Mit dem 1957 eingeführten Umlageverfahren finanzieren die aktuellen Beitragszahler die laufenden Renten im Sinne eines Generationenvertrags.**

In den 1950er Jahren wurde das System der Rentenberechnung bei den Versicherungsträgern umgestellt. Ein modernes Rechnersystem auf Lochkartenbasis wurde eingeführt.

Eine Schreibkraft der LVA Rheinland-Pfalz arbeitet mit einer speziellen Schreibmaschine, 1961.

gen den vollständigen Beitrag in Höhe von 20 Prozent. Für den Bergbau galt eine Sonderregelung. Hier trugen die Arbeitnehmer zehn Prozent und die Arbeitgeber weitere 20 Prozent des Bruttoarbeitseinkommens bei.

Diese Sonderregelung knüpfte an einer im Knappschaftswesen seit Jahrhunderten etablierten Zusammensetzung der Beiträge an, die im Unterschied zur Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung von jeher disparitätisch getragen worden waren. Die Arbeitgeber im Bergbau leisteten traditionell erhöhte Beiträge. Damit sollte das erhöhte Versicherungsrisiko abgedeckt werden, das aus der besonderen Schwere und Unfallträchtigkeit des Bergarbeiterberufes entstand – heute würde man dies als zusätzliche betriebliche Altersversorgung bezeichnen.

Mit der 1947 eingeführten Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark war den Renten eine starre Obergrenze gesetzt. Schon 1964 überstieg der Durchschnittsbruttolohn der Arbeiter und Angestellten die Beitragsbemessungsgrenze um zehn Mark. Die Renten blieben – trotz weiterer pauschaler Erhöhungen etwa in den Jahren 1959 und 1964 – auf lange Sicht recht niedrig und immer mehr hinter der Lohnentwicklung zurück. Die Durchschnittsrenten betrugen im Allgemeinen wenig mehr als die Mindestrenten. Veränderungen des Beitragssatzes und der Beitragsbemessungsgrenze wurden aus Gründen politischer Inopportunität aber unterlassen.

Im Verlauf der 1960er Jahre wurde der Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung forciert. Die Lochkarten wurden abgeschafft und durch Magnetbänder als Speichermedien ersetzt. Durch den Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung konnten die Verwaltungsabläufe wesentlich effizienter gestaltet werden. In der LVA Ober- und Mittelfranken (Bayreuth) werden 1966 die Rentenzahlungsdaten auf insgesamt 23 Magnetbandrollen gespeichert.

## Die Leistungen der Versicherungsträger

Auf der Grundlage der Reform von 1957 gewährten die Rentenversicherungsträger in der Bundesrepublik nun neun verschiedene Rentenarten. Neben dem Altersruhegeld bei Vollendung des 65. Lebensjahres waren dies unter anderem die Rente bei Berufsunfähigkeit und bei Erwerbsunfähigkeit, die Witwen- und Witwerrenten, die Waisenrente bis zum 25. Lebensjahr, das Altersruhegeld für Frauen bei Vollendung des 60. Lebensjahres sowie das Altersruhegeld für Arbeitslose bei Vollendung des 60. Lebensjahres.

Für die Arbeit in den Versicherungsträgern hatte die Umstellung des Rentenverfahrens ganz praktische Folgen. Sie standen vor der verwaltungstechnischen Herausforderung, alle neu beantragten sowie die bereits bewilligten Renten nach der dynamischen Rentenformel zu berechnen und regelmäßige Rentenanpassungen

Sowohl in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Sozialversicherung der DDR wurde der Rehabilitationsbereich seit den 1950er Jahren ausgebaut. Im Bild: Kurbehandlung im Sanatorium Bad Gottleuba, Anfang der 1950er Jahre.

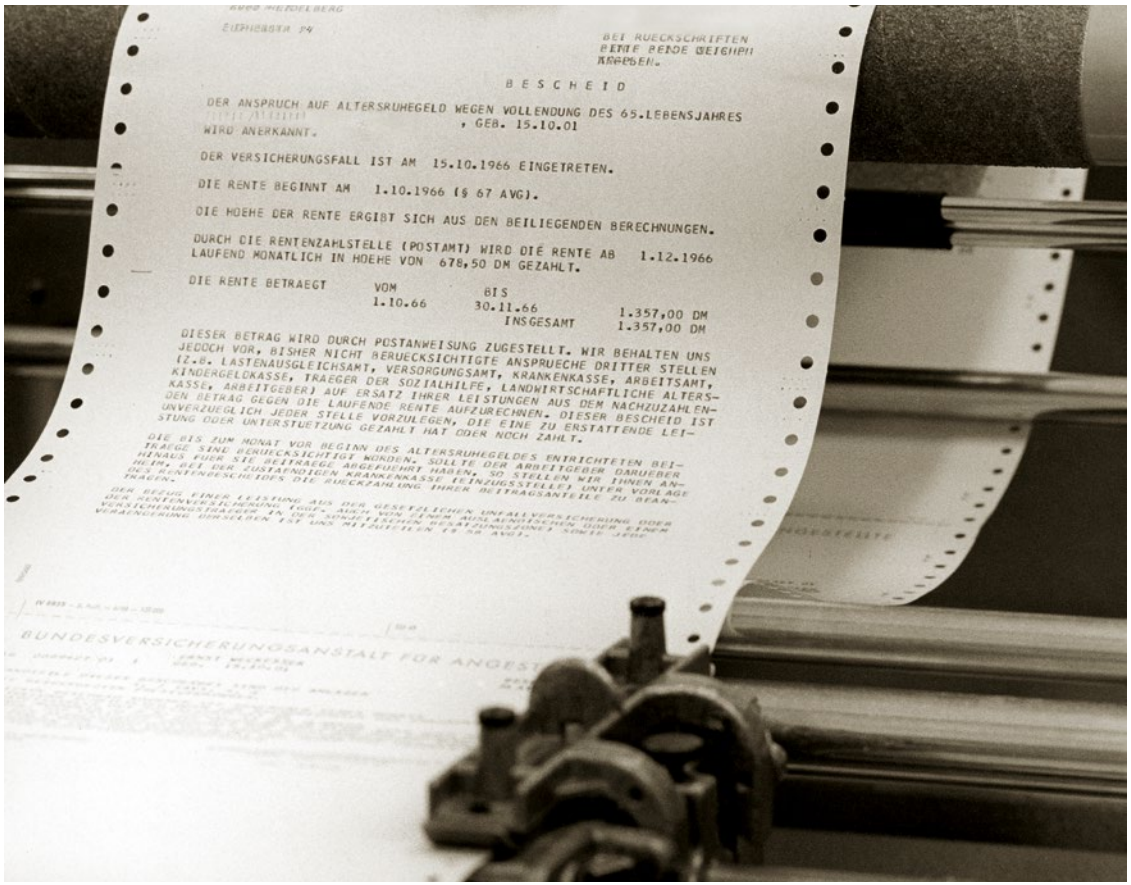
durchzuführen. Das Verfahren der Rentenberechnung wurde in den Trägern daher Mitte/Ende der 1950er Jahre ebenfalls umgestellt. Zuvor war die Berechnung manuell bewerkstelligt worden, nun löste ein Computersystem auf Lochkartenbasis die alte Verfahrensweise ab.

Anfang der 1960er Jahre hielt dann die automatische Datenverarbeitung Einzug in die Verwaltungen. Die Lochkarten wurden abgeschafft und durch Datenverarbeitungsanlagen der zweiten Computergeneration ersetzt, die Daten auf Magnetbänder übernahmen. Erstmals konnten Versichertendaten nun auf Datenträgern gespeichert und bei Bedarf wieder aufgerufen werden.

Mit der Rentenreformgesetzgebung von 1957 war auch der Grundsatz »Rehabilitation vor Rente« erstmals formuliert worden. In den Selbstverwaltungsorganen der Versicherungsträger konnte seit Bestehen über eine ganze Reihe von nicht gesetzlich festgelegten Leistungen zum Wohle der Versicherten entschieden werden. 1957 wurde die Rehabilitation in die gesetzlich festgelegte Liste der Regelleistungen aufgenommen und zur wichtigen Aufgabe der Rentenversicherungsträger erklärt. Darin drückte und drückt sich das Ziel der Versicherungsträger aus, Menschen die weitere Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen und sich für die Wiederherstellung ihrer Gesundheit einzusetzen. Mit der Rentenreform wurde über die medizinische Rehabilitation hinaus erstmals die berufliche Förderung als Regelleistung in die Rentenversicherung eingeführt. Neben der Durchführung von medizinischen und beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen lag neuerdings ein großes Gewicht außerdem auf der Prävention von Erkrankungen. Die gesetzliche Rentenversicherung erbrachte nun Leistungen nicht nur im Falle der drohenden oder bereits eingetretenen Invalidität, sondern auch, um die bestehende Erwerbsfähigkeit der Versicherten zu erhalten. Anfang der 1980er Jahre sollte dieser Präventionsauftrag der Rentenversicherung per Gesetz wieder abgeschafft werden. In der praktischen Arbeit der Rentenversicherungsträger verdoppelte sich die Anzahl der Rehabilitationsmaßnahmen seit 1957. 1962 wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung 650.000 medizinische Rehabilitationsmaßnahmen durchgeführt.

Eine wichtige Rolle spielten die Versicherungsanstalten der gesetzlichen Rentenversicherung auch bei der Bekämpfung von Lungentuberkulose (TBC). Das TBC-Hilfegesetz vom 23. Juli 1959 machte die TBC-Bekämpfung dann zur ausdrücklichen Aufgabe der

Auskunftsstelle eines Rentenversicherungsträgers, 1968. Die Bedeutung von Beratung und Service wurde in den Trägern der Rentenversicherung schon früh hoch eingeschätzt.



BESCHEID

DER ANSPRUCH AUF ALTERSRUHEGELD WEGEN VOLLENDUNG DES 65.LEBENSJAHRES
WIRD ANERKANNT. , GEB. 15.10.01

DER VERSICHERUNGSFALL IST AM 15.10.1966 EINGETRETEN.

DIE RENTE BEGINNT AM 1.10.1966 (§ 67 AVG).

DIE HOEHE DER RENTE ERGIBT SICH AUS DEN BEILIEGENDEN BERECHNUNGEN.

DURCH DIE RENTENZAHLSTELLE (POSTAMT) WIRD DIE RENTE AB 1.12.1966
LAUFEND MONATLICH IN HOEHE VON 678,50 DM GEZAHLT.

DIE RENTE BETRAEGT VOM 1.10.66 BIS 30.11.66 1.357,00 DM
INSGESAMT 1.357,00 DM

DIESER BETRAG WIRD DURCH POSTANWEISUNG ZUGESTELLT. WIR BEHALTEN UNS JEDOCH VOR, BISHER NICHT BERUECKSICHTIGTE ANSPRUECHE DRITTER STELLEN (Z.B. LASTENAUSGLEICHSAMT, VERSORGUNGSAMT, KRANKENKASSE, ARBEITSAMT, KINDERGELDKASSE, TRAEGER DER SOZIALHILFE, LANDWIRTSCHAFTLICHE ALTERSKASSE, ARBEITGEBER) AUF ERSATZ IHRER LEISTUNGEN AUS DEM NACHZUZAHLENDEN BETRAG GEGEN DIE LAUFENDE RENTE AUFZURECHNEN. DIESER BESCHEID IST UNVERZUEGLICH JEDER STELLE VORZULEGEN, DIE EINE ZU ERSTATTENDE LEISTUNG ODER UNTERSTUETZUNG GEZAHLT HAT ODER NOCH ZAHLT.

DIE BIS ZUM MONAT VOR BEGINN DES ALTERSRUHEGELDES ENTRICHTETEN BEITRAEGE SIND BERUECKSICHTIGT WORDEN. SOLLTE DER ARBEITGEBER DARUEBER HINAUS FUER SIE BEITRAEGE ABGEFUEHRT HABEN, SO STELLEN WIR IHNEN ANHEIM, BEI DER ZUSTAENDIGEN KRANKENKASSE (EINZUGSSTELLE) UNTER VORLAGE DES RENTENBESCHEIDES DIE RUECKZAHLUNG IHRER BEITRAGSANTEILE ZU BEANTRAGEN.

Modernes Druckverfahren für den Rentenbescheid, 1966.

Träger der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Verbesserung medikamentöser Behandlungsmöglichkeiten und dem Einsatz der Versicherungsträger ist es zu verdanken, dass TBC eingedämmt werden konnte und in den 1970er Jahren seinen Schrecken als Volksseuche verlor. 1971 wurde beispielsweise das seit Kriegsende von der LVA Schleswig-Holstein betriebene Tuberkulosekrankenhaus Mölln geschlossen, weil die Zahl der Erkrankungen so weit sank, dass das Krankenhaus überflüssig geworden war.

Auch in der Sozialversicherung der DDR wuchs die Bedeutung der Rehabilitation seit den 1950er Jahren. Zunächst hatte es in der Sozialversicherung nur sogenannte Heil- und Genesungskuren gegeben, die allein arbeitsunfähigen Kranken zur Verfügung standen. Durch Beschlüsse des Zentralrats der Sozialversicherung wurde das Kurwesen in den Jahren 1952/53 neu organisiert. Erstmals gab es vorbeugende Erholungskuren für Arbeiter und Angestellte.

Die Kosten für die Kur trug die Sozialversicherung, sobald das Einkommen des Betroffenen weniger als 600 Mark monatlich betrug. Allerdings konnten die Versicherten eine solche Kur nicht einfach unter Angabe von Gründen beantragen und wurden dann einer ärztlichen Untersuchung unterzogen. Vielmehr wurden die Kuren vielfach an SED-Mitglieder vergeben.

Seit etwa 1958 wurde dem Thema Rehabilitation in der DDR dann insgesamt größere Wichtigkeit beigemessen. Hintergrund dieser Entwicklung mag vor allem der damals herrschende Arbeitskräftemangel gewesen sein. In Folge eines Beschlusses des DDR-Ministerrates vom Dezember 1960 wurden beim Gesundheitsministerium und in den Bezirken, Städten und Gemeinden Rehabilitationskommissionen eingesetzt. Sie sollten geeignete Maßnahmen entwickeln, um Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt waren, wieder in den »Produktionsprozess« einzugliedern. In den 1960er Jahren wurden zahlreiche weitere Kureinrichtungen in das staatliche Gesundheitswesen der Sozialversicherung übernommen und »planmäßig« weiterentwickelt. Anfang der 1970er Jahre beschloss der FDGB, dass Kuren effektiver für die Förderung und Erhaltung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Arbeiter und Angestellten genutzt werden sollten. Man ordnete die Prinzipien der Auswahl und Verteilung sowie des Kurantragsverfahrens neu und professionalisierte das Rehabilitationswesen. Kuren wurden nun von der Betriebsgewerkschaftsleitung gemeinsam mit Betriebsärzten und Ärzten in den stationären und ambu-

lanten Einrichtungen vorgeschlagen und durch die gewerkschaftlichen Kurkommissionen erteilt. Schichtarbeiter, werktätige Frauen mit Kindern und Werktätige, die unter schweren Bedingungen arbeiteten, sollten besonders berücksichtigt werden.

Ab Mitte der 1970er Jahre wurde die Zahl der Kurplätze sukzessive erhöht. Zu den wichtigsten Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherung zählten das Sanatorium Bad Gottleuba in Sachsen und das Ernst-Thälmann-Sanatorium in Bad Kösen (Sachsen-Anhalt).

## Die 1960er Jahre – Konsolidierung und erste Krisenanzeichen in der Wirtschaft

Nach dem Abschluss der Großen Rentenreform von 1957 trat das westdeutsche System der gesetzlichen Rentenversicherung in eine Phase der finanziellen und institutionellen Konsolidierung ein. Rentenpolitisch ergaben sich bis Anfang der 1970er Jahre keine großen Neuerungen mehr, wenn es auch ab den 1960er Jahren in gewissem Umfang zu Leistungskürzungen kam.

1966 war das Jahr der ersten Nachkriegsrezession. Im Vergleich zu den noch bevorstehenden Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre handelte es sich jedoch lediglich um eine kleine Flaute. Allerdings schmälerte die Rezession den allgemeinen Wohlstandsoptimismus der Wirtschaftswunderzeit und führte zu finanzpolitischer Zurückhaltung. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung war auch der Bundeshaushalt unter Druck geraten. Im Rahmen des »Finanzplanungsgesetzes« vom 23. Dezember 1966 und des »Finanzänderungsgesetzes« vom 21. Dezember 1967 kürzte der Bund die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung, und es entstanden Finanzlücken in Höhe von circa sechs Milliarden DM in den Rentenkassen. Diese Mindereinnahmen sollten durch Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen kompensiert werden. So wurden Zeiten der Ausbildung und Arbeitslosigkeit nun in geringerem Umfang als bisher angerechnet; Heilverfahren und Reha-Leistungen wurden reduziert.

Aufgrund der Sparmaßnahmen und der schwierigen Konjunkturentwicklung kam es in mehreren Landesversicherungsanstalten zu Finanzierungsengpässen, die zugleich vor dem Hintergrund eines grundlegenden Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt zu bewerten waren. Inzwischen war die Zahl versicherungspflichtiger Arbeiterinnen und Arbeiter rückläufig, während die Zahl der versicherten Angestellten in der BfA wuchs. Die Landesversicherungsanstalten leisteten sich gegenseitig Gemeinschaftshilfe, indem sogenannte Überschussanstalten den ärmeren »Zuschussanstalten« finanziell unter die Arme griffen. Zusätzlich führte der Gesetzgeber Ende der 1960er Jahre einen Finanz- und Liquiditätsausgleich zwischen der BfA und den Landesversicherungsanstalten ein. In Expertenkreisen gab dieser Finanzverbund Anlass, die Frage einer Zusammenlegung der Arbeiterrenten- und der Angestelltenversicherung erneut zu diskutieren. Zu einer institutionellen Vereinigung von Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung war es aber noch ein weiter Weg.

Ein in der Trägerlandschaft anderes wichtiges Ereignis war die Errichtung der Bundesknappschaft, in der am 1. August 1969 die bis dahin sieben unabhängigen Knappschaften zusammengeführt wurden. Damit entstand ein gemeinsamer Sozialversicherungsträger der im Bergbau beschäftigten Arbeiter und Angestellten, und zwar in der Renten- sowie in der gesetzlichen Krankenversicherung.

## Reformimpulse in der Sozialversicherung der DDR

Im anderen deutschen Teilstaat kam es unterdessen seit Mitte der 1960er Jahre zu neuen Entwicklungen. 1967 stellte Walter Ulbricht weitreichende sozialpolitische Verbesserungen in Aussicht. Insbesondere von großzügigen Rentenerhöhungen für das kommende Jahr 1968 war die Rede. Das Dilemma einer zunehmenden Auseinanderentwicklung von Einkommen und Rentenhöhen wurde damals immer offensichtlicher und auch die Gefahr der Altersarmut stieg. In den 1960er Jahren betrug die Höhe der durchschnittlichen Altersrente nur 36 Prozent der Nettolöhne. Die SED- und FDGB-Führungsgremien suchten einen Ausweg aus dieser Situation. Die starre Beitragsbemessungsgrenze wollte man allerdings nicht aufgeben. Auch eine Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung, die vom Finanzministerium damals vorgeschlagen wurde, war politisch nicht durchsetzbar. Stattdessen erließ der Staatsrat der DDR im März 1968 eine deutliche Erhöhung der Mindestrenten und des Ehegattenzuschlags. Außerdem regelte er die

Rentenberechnung – de facto erstmals seit Bestehen der Sozialversicherung – neu. Die Regelungen traten zum 1. Juli 1968 in Kraft. Eine weitere grundlegende Neuerung war damals die Einrichtung einer freiwilligen Versicherung auf Zusatzrente unter dem Dach der Sozialversicherung.

Allerdings wurde die freiwillige Versicherung von der Bevölkerung zunächst wenig in Anspruch genommen. Ein Grund hierfür war, dass sie sich zunächst ausschließlich aus Beiträgen der Versicherten finanzierte. Auch vor diesem Hintergrund erfolgte Anfang 1971 – neben weiteren Leistungsverbesserungen in der Pflichtversicherung – eine Neuordnung als Freiwillige Zusatzversicherung (FZR). Dieser Schritt führte – flankiert von gezielten Werbemaßnahmen in den Betrieben – nach kurzer Zeit zu einem erheblichen Mitgliederaufschwung. Beitreten konnten alle pflichtversicherten Werktätigen mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark. Arbeitnehmer, Mitglieder sozialistischer Produktionsgenossenschaften sowie der Rechtsanwaltskollegien hatten einen Beitrag in Höhe von 10 Prozent ihres zusätzlich versicherten Monatseinkommens zu leisten. Sie hatten die Möglichkeit, Verdienste von bis 1.200 Mark monatlich in der FZR zu versichern und erwarben damit Anspruch auf eine Zusatzsalters- beziehungsweise Invalidenrente und auf ein erhöhtes Krankengeld. Weitere 10 Prozent waren seitens der Betriebe zu entrichten. Freiberufler und Selbstständige mussten den Beitragssatz von 20 Prozent alleine tragen. Bei ihnen galt eine Beitragsbemessungsgrenze von monatlich 2.400 Mark.

Mit der FZR sollte eine stärker einkommensabhängige Komponente ins Rentenrecht eingebracht werden. Bei den Reformen der Jahre 1968 bis 1971 ging es aus Sicht der DDR-Führung jedoch nicht nur darum, die gewachsene Kluft zwischen Einkommen und Renten zu überbrücken sowie um eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips. Die Einführung der FZR erschien auch als ein probates Mittel, angesichts eines mangelnden Warenangebots überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen.

## Europäische Integration

Nicht nur die deutsche Teilung hatte die Geschicke der gesetzlichen Rentenversicherung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten bestimmt. Die Epoche seit dem Zweiten Weltkrieg war zugleich vom Aufleben einer neuen wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb Europas geprägt, die bald auch für wichtige Impulse auf sozialrechtlichem Gebiet sorgte.

Mit den 1957 geschlossenen »Römischen Verträgen« war zum 1. Januar 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus der Taufe gehoben worden. Mitgliedsstaaten waren damals Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Artikel 51 des EWG-Vertragswerks sah vor, dass im Bereich der sozialen Sicherheit Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb des neuen EU-Binnenmarktes zu gewährleisten. Ziel war es insbesondere, Nachteile auf dem Gebiet der Sozialversicherung für jene Arbeitnehmer auszuschließen, die zeit ihres Erwerbslebens in mehreren Ländern beruflich tätig gewesen waren. Die nationalen Sicherungssysteme und deren Eigenheiten blieben bestehen. Zukünftig sollten bei Leistungsansprüchen, wie den Rentenansprüchen, nun jedoch alle innerhalb der verschiedenen EWG-Länder erworbenen Versicherungszeiten berücksichtigt werden, und ein ungekürzter »Rentenexport« in ein anderes als das Herkunftsland sollte möglich sein. Damit war der Weg für die Einführung eines koordinierenden europäischen Sozialrechts auf dem Gebiet der Sozialversicherung geebnet, das bis heute fortentwickelt wird. Erste entsprechende Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für die sechs EWG-Gründerstaaten traten Anfang 1959 in Kraft. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung hatten die neuen Vorschriften zukünftig etwa bei der Berechnung von Rentenansprüchen zu berücksichtigen. Die Gültigkeit des europäischen Sozialrechts wurde danach schrittweise auf alle Staaten ausgeweitet, die der Europäischen Gemeinschaft und später der Europäischen Union in den folgenden Jahren und Jahrzehnten beitraten.

Seit den 1960er Jahren schloss Deutschland außerdem vermehrt bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit zahlreichen Staaten ab, die nicht der Europäischen Union angehörten, etwa mit der Türkei oder Serbien. Auch hier ging es darum, den Sozialversicherungsschutz der sogenannten Wanderarbeiter sicherzustellen.

# 5

# Die Rentenversicherung als Teil des gesellschaftlichen Wandels

Bundeskanzler Willy Brandt bei einer Rede im Bundestag, 1973. Die sozialliberale Regierung trat 1969 mit großem Reformoptimismus an. Die kommenden Jahre sollten von der Expansion des Sozialstaats und von gesellschafts- und sozialpolitischen Reformen geprägt sein. Die Rentenreform von 1972 brachte Verbesserungen für die Versicherten und Rentner.

Demonstration für Frauenrechte, 1975. Die 1970er Jahre standen im Zeichen der Reform des Eherechts und des Abbaus struktureller Benachteiligungen von Frauen – auch in der Rentenpolitik. Nachdem die Rentenreform 1972 bereits eine bessere Absicherung von Frauen ermöglichte, wurde 1977 der Versorgungsausgleich bei Ehescheidung eingeführt.

## Reformpolitischer Aufbruch und die Rentenreform von 1972

Schon das Jahr 1972 brachte für die gesetzliche Rentenversicherung ein neues Reformpaket. Von den ökonomischen Krisenerscheinungen Mitte der 1960er Jahre hatte sich die Gesellschaft der Bundesrepublik inzwischen wieder erholt. Seit der Bildung der sozialliberalen Regierungskoalition unter Willy Brandt herrschte politische Aufbruchsstimmung. Die Koalition hatte sich auf dem sozialpolitischen Feld die Durchsetzung von Chancengleichheit, den sozialen Ausgleich und die Bekämpfung der Armut zur Aufgabe gemacht. Die kommenden Jahre sollten von der Expansion des Sozialstaats und von gesellschafts- und sozialpolitischen Reformen gekennzeichnet sein.

**Die Rentenreform von 1972 öffnete die gesetzliche Rentenversicherung für Selbstständige und Hausfrauen und führte zu vielen Leistungsverbesserungen. Sie war Teil der allgemeinen sozialpolitischen Expansion dieser Zeit.**

Zu den wichtigsten Neuerungen des Rentenreformgesetzes vom 16. Oktober 1972 zählte die Einführung der flexiblen Altersgrenze für langjährig Versicherte, die einen Rentenbeginn mit 63 Jahren ermöglichte. Für weibliche Versicherte und Arbeitslose gab es zum damaligen Zeitpunkt bereits die Möglichkeit, unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen schon mit 60 Jahren in den Ruhestand zu gehen. Durch die neu eingeführte »Rente nach Mindesteinkommen« wurden zudem unter bestimmten Voraussetzungen vor 1973 erworbene geringe Rentenanwartschaften von Versicherten aufgewertet. Mit dieser Regelung sollte ein Nachteilsausgleich für Geringverdienende geschaffen werden, insbesondere für Frauen. Außerdem konnten nun alle Personen ab 16 Jahren, die nicht pflichtversichert waren, freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung leisten. Die Beitragshöhe durften die freiwillig Versicherten selbst festlegen. Für Selbstständige bestand zudem die Möglichkeit, auf Antrag versicherungspflichtig zu werden. Auf diese Weise wurde die Rentenversicherung vor allem für Selbstständige, mithelfende Familienangehörige sowie für nicht erwerbstätige Frauen geöffnet.

Bisher hatten viele Frauen, die einen größeren Teil ihres Lebens als Hausfrau tätig waren und keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, aufgrund ihrer geringen Beitragszeiten in der Rentenversicherung

nur niedrige Rentenansprüche erworben. 1970 lag die durchschnittliche Altersrente von Frauen nur bei etwa einem Drittel der durchschnittlichen Altersrente von Männern. Die Rente nach Mindesteinkommen, neue lukrative Nachentrichtungsmöglichkeiten und die freiwillige Versicherung versetzten Frauen nun mehr als zuvor in die Lage, sich eine vom Einkommen der Ehemänner unabhängige Rente aufzubauen. Strukturelle Benachteiligungen, die sich aus geringer Erwerbsbeteiligung beziehungsweise niedrigem Einkommen ergaben, konnten so besser ausgeglichen werden. Die gesetzliche Rentenversicherung trug somit zur wachsenden ökonomischen Unabhängigkeit der Frauen bei.

Der Leistungsausbau für die Versicherten und Rentner hatte in den kommenden Jahren allerdings eine erhebliche Vermehrung der Ausgaben auf Seiten der Versicherungsträger zur Folge. In der gesamten gesetzlichen Rentenversicherung stiegen die Ausgaben zwischen 1970 und 1975 von 52,2 Milliarden auf 101,1 Milliarden DM an – sie verdoppelten sich also fast. Ein weiterer Grund für den Ausgabenanstieg war, dass sich die Lohnzuwächse und hohen Inflationsraten der vergangenen Jahre im Rahmen der auf den 1. Juli 1972 vorgezogenen Rentenanpassung zeitversetzt niederschlugen. Der Rentenreform hatten sehr optimistische Schätzungen über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung zugrunde gelegen. Die Planer rechneten mit einem Anwachsen der Überschüsse der gesetzlichen Rentenversicherung auf über 200 Milliarden DM in den kommenden 15 Jahren. Grundannahme war, dass ein kontinuierliches Lohn- und Beschäftigungswachstum bevorstand. Aber genau diese Prämisse erwies sich bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes als unzutreffend. Die 1973 einsetzende Ölpreiskrise führte in die Rezession. Die Zahl der Arbeitslosen stieg an und die Lohnzuwachsraten waren rückläufig. Dies wirkte sich in der Rentenversicherung negativ auf die Zahl der erwerbstätigen Beitragszahler und auf das Beitragsaufkommen aus. Die Konsequenz war, dass die Steigerungen der jährlichen Beitragseinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung geringer ausfielen als erwartet. Zudem ging der Bund 1973 zur Stundung und Kürzung des Bundeszuschusses über. Auch übertrug der Bund Schuldbuchforderungen auf den Bundeszuschuss, um den eigenen Haushalt zu entlasten. Bei den Landesversicherungsanstalten führte das Zusammentreffen von Ausgabenanstieg und ungünstiger Einnahmenentwicklung in den folgenden Jahren

In den 1970er Jahren schufen die Landesversicherungsanstalten die Funktion der Versichertenältesten. In der Angestelltenversicherung und bei den Knappschaften gab es sie bereits. Die Versichertenältesten wurden von der Vertreterversammlung ausgewählt und stellten – zusätzlich zu den bereits existierenden Beratungsstellen – eine wichtige Dienstleistung für die Versicherten und Rentner dar. Das ist bis heute so geblieben.

Verwaltung der Rentenkonten, 1973: Moderne Informationstechnik und traditionelle Verwaltung in Karteisystemen existierten bei den Trägern zeitweise parallel.

wiederholt zu Defiziten und Finanzierungsengpässen. Die Vermögenssituation der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte blieb dagegen die 1970er Jahre hindurch weniger angespannt. Hintergrund der unterschiedlichen Finanzlagen war, dass sich das Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern in der Angestelltenversicherung günstiger entwickelte als in der Arbeiterrentenversicherung. Denn die Bedeutung der Angestellten in den gewerblichen Unternehmen hatte weiter zugenommen, und auch der Dienstleistungssektor expandierte in den 1970er Jahren. Allein 1974 leistete die BfA an die Träger der Arbeiterrentenversicherung einen Finanzausgleich in Höhe von 2,15 Milliarden DM.

## Ehe- und familienpolitische Neuerungen

Unabhängig von Krisenerscheinungen kam es in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu grundlegenden ehe- und familienpolitischen Veränderungen, die auch Auswirkungen auf die Alterssicherung hatten. Bereits 1969 strebte die sozialliberale Bundesregierung eine Reform des Ehe- und Familienrechts an, die 1976 per Gesetz verwirklicht wurde. Bisher hatten Frauen nach einer Scheidung entweder lediglich eine meist geringfügige Rente aus eigenständiger Arbeit bezogen oder sie waren gänzlich ohne gesetzliche Alterssicherung zurückgeblieben. Zum 1. Juli 1977 wurde der Versorgungsausgleich nach Ehescheidung eingeführt, der die Alterssicherung von Geschiedenen grundlegend neu regelte. Nach einer Scheidung wurden fortan die während der Ehe erworbenen Versorgungsanrechte auf beide Ehepartner aufgeteilt. Den Familiengerichten obliegt es, Art und Höhe des Versorgungsausgleichs zu klären. Mit der Neuregelung des Ehe- und Scheidungsrechts wurde – zumindest im Falle der Ehescheidung – das alte Leitmodell der »Hausfrauenehe« durch das moderne Partnerschaftsprinzip ersetzt. Dadurch wurde insbesondere die Alterssicherung geschiedener Frauen im Schnitt deutlich verbessert.

**Seit den 1970er Jahren kam es in Deutschland zu einer Phase familien- und frauenpolitischer Reformen. Diese Impulse des gesellschaftlichen Wandels wirkten auch auf die gesetzliche Rentenversicherung.**

Lektürestand mit Informationsbroschüren und Merkheften, Hauptverwaltung der LVA Hessen in Frankfurt am Main 1976.

Der medizinische Rehabilitationsbereich wurde in den 1960er und 1970er Jahren ausgebaut. Die sogenannten Zivilisationskrankheiten wie etwa Herz-Kreislauf-Erkrankungen, psychische Erkrankungen oder Krankheiten der Atemwege rückten in den Fokus der Therapie. Im Bild: Heilgymnastik in der Kurklinik Glotterbad im Schwarzwald, die sich seit 1960 in der Trägerschaft der LVA Württemberg befand, um 1960.

## Indikationswandel in der Rehabilitation

Der Bereich der Rehabilitation, Kernaufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung, unterlag und unterliegt stetigen Neuerungsprozessen. Bis in die 1970er Jahre war die Zahl der Tuberkulosefälle so weit zurückgegangen, dass ihre Behandlung nicht mehr länger die vordringliche Aufgabe in der medizinischen Rehabilitation blieb. Andere Erkrankungen, die sogenannten Zivilisationskrankheiten, waren auf dem Vormarsch und wurden zu den wichtigsten Ursachen für Erwerbsunfähigkeit: 1989 machte die Behandlung von Erkrankungen des rheumatischen Formenkreises 49,5 Prozent der medizinischen Rehabilitation in der Arbeiterrentenversicherung aus. Herz-Kreislauf-Erkrankungen folgten mit 12,2 Prozent, psychische Erkrankungen mit 11 Prozent, Krankheiten der Verdauungsorgane und des Stoffwechsels mit 7,7 Prozent sowie Krankheiten der Atmungsorgane mit 5 Prozent.

Heute ist die Verteilung der Diagnosen deutlich anders. So haben insbesondere der Bereich Onkologie sowie psychische Störungen an Bedeutung zugenommen.

Die medizinische Rehabilitation war auch deshalb immer wieder von großen Veränderungen geprägt, weil der medizinische Fortschritt stetig neue Formen der Diagnostik und Therapie hervorbringt. Die Rentenversicherungsträger standen vor der Aufgabe, das Rehabilitationsangebot immer wieder nicht nur an die veränderten Bedürfnisse der Versicherten, sondern zugleich an die neuesten medizinischen Methoden und Standards anzupassen. Zwischen 1970 und 1990 stiegen die Anträge für eine Rehabilitation von rund 900.000, von denen 800.000 bewilligt wurden, auf 1,2 Millionen, von denen 900.000 bewilligt wurden.

## Wende in der Rentenpolitik

Ende der 1970er Jahre wurde deutlich, dass angesichts der ökonomischen Entwicklung und der Leistungsausweitungen zu Beginn des Jahrzehnts in absehbarer Zukunft eine erhebliche Anhebung des Beitragssatzes zur Finanzierung der Rentenleistungen notwendig sein würde. Angesichts der ohnehin ungünstigen Wirtschaftslage wollte man dies soweit wie möglich vermeiden. Deshalb kam es seit Ende der 1970er Jahre zu einer Reihe gesetzlicher

Änderungen auf dem Gebiet der Rente, deren Ziel Einsparungen und eine mittelfristige Finanzkonsolidierung in der gesetzlichen Rentenversicherung waren. Bereits 1977 wurden unter Bundeskanzler Helmut Schmidt eine Reihe kostendämpfender Maßnahmen verabschiedet, unter anderem wurde der nächste Termin der Rentenanpassung um ein halbes Jahr aufgeschoben. Die Formel für die jährliche Erhöhung der Renten wurde geändert, in den drei Folgejahren wurde die Rentenerhöhung unabhängig von dieser Formel so festgesetzt, dass die Renten langsamer stiegen als die Löhne. Zudem wurden die Hürden bei der Bewilligung von Rehabilitationsmaßnahmen erhöht, die Berücksichtigung von Ausbildungszeiten bei der Rentenberechnung reduziert und der Rentenzugang mit 60 Jahren für Arbeitslose erschwert.

Nach dem Regierungsantritt Helmut Kohls 1982 wurde die Sparpolitik im sozialen Bereich fortgeführt, indem man etwa die Voraussetzungen für den Bezug einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente verschärfte oder die Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Rentenberechnung verringerte. Zudem mussten die Rentner nun von ihrer Rente Beiträge zur Krankenversicherung zahlen.

Trotz dieser und weiterer Sparmaßnahmen musste der Beitragssatz zwischen 1980 und 1985 in mehreren Stufen von 18 auf 19,2 Prozent erhöht werden, um die Renten finanzieren zu können. Zudem musste der Bund 1985 die Zahlung des Bundeszuschusses vorziehen und der Rentenversicherung einen Kreditrahmen einräumen. Letztlich konnte eine vorläufige Sicherung der Rentenfinanzierung für die folgenden Jahre erreicht werden.

Neben den genannten Maßnahmen zur Begrenzung der Rentenausgaben kam es dennoch Mitte der 1980er Jahre unter dem langjährigen Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm mit der Einführung der Kindererziehungszeiten auch zu einer bis dahin im Rentenrecht nicht vorgesehenen Honorierung der Erziehungsleistung. Für Mütter (oder Väter), die nach dem Inkrafttreten der Regelung ab dem 1. Januar 1986 in Rente gingen, wurde das Jahr nach der Geburt des Kindes bei der Rentenberechnung als Kindererziehungszeit berücksichtigt und wie eine Beschäftigung bewertet, bei der 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aller Versicherten verdient worden wären. Nachdem in der Öffentlichkeit scharf kritisiert wurde, dass von dieser Regelung die Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921, die sogenannten Trümmerfrauen,

**Autofreier Sonntag, 1973. Die Ölkrisen von 1973 und 1979 führten die deutsche Wirtschaft in die Rezession und hatten massive Anstiege der Arbeitslosenzahlen zur Folge. In der Rentenversicherung führte dies zu Verlusten bei den Beitragseinnahmen.**

Die Geburt der »Mütterrente«: Seit 1986 werden einem Elternteil, zumeist der Mutter, Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung zuerkannt. Die Möglichkeiten der Anrechnung wurden seitdem schrittweise ausgebaut.

ausgeschlossen waren, erhielten diese ab 1987 eine ähnliche Leistung. Allerdings waren durch die Regelung nach wie vor Frauen benachteiligt, die neben der Kindererziehung zeitgleich einer Erwerbstätigkeit nachgingen, da Erziehungsleistungen in ihrem Fall nur geringfügig berücksichtigt wurden. Diese Diskrepanz konnte erst durch das »Rentenreformgesetz« im Jahr 1999 ausgeglichen werden. Seitdem werden Zeiten der Erziehungsleistung und der Erwerbstätigkeit bis zur Beitragsbemessungsgrenze addiert.

Mit der gesetzlichen Einführung der Kindererziehungszeiten wurden gleichzeitig auch die Hinterbliebenenrenten neu geordnet. Bis 1986 hatten Witwer lediglich dann einen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, wenn der Unterhalt der Familie erwiesenermaßen überwiegend durch die Ehefrau bestritten worden war; bei Witwen kam es darauf dagegen nicht an. Durch die Neuregelung wurden hinterbliebene Männer und Frauen nun gleich behandelt: Jede/r erhielt grundsätzlich eine Hinterbliebenenrente in Höhe von 60 Prozent der Rente des verstorbenen Ehepartners. Allerdings wurde die Hinterbliebenenrente gekürzt oder auch gar nicht mehr gezahlt, wenn die Hinterbliebenen über andere Einkommen, etwa die eigene Rente oder ein Erwerbseinkommen, verfügten, die einen monatlichen Freibetrag überstiegen.

## Folgen des demografischen Wandels, Veränderungen am Arbeitsmarkt und die Rentendiskussion

Mit der Konsolidierungs- und Sparpolitik reagierte die Politik auf die im Vergleich zu den Beitragseinnahmen stärker wachsenden Rentenausgaben und auf die deshalb eintretenden Finanzierungsengpässe in den Haushalten der Rentenversicherung. Schon in den 1970er Jahren hatte – vor dem Hintergrund der ökonomischen Krise – in Wissenschaft, Medien und Politik eine Diskussion um die zukünftige Finanzierbarkeit der Rente eingesetzt. Dabei rückte der sogenannte demografische Wandel zunehmend ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit: Demografische Trends wie die seit den frühen 1960er Jahren abermals stark gesunkenen Geburtenraten und der stetige Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung führten dazu, dass in den längerfristigen Bevölkerungsprojektionen der Anteil der Menschen im Erwerbsalter abnahm und der Anteil der Älteren weiter stieg. Allerdings wurden in Politik und

Medien die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Alterssicherung teilweise überzeichnet und mögliche entlastende Entwicklungen ignoriert. So entstanden Katastrophenszenarien, die sich gut verkaufen ließen. 1983 titelte der Spiegel etwa »Rentenversicherung vor dem Bankrott: Bald kracht es in der Rentenversicherung. Die Zahl der Alten wächst ständig, für die Aktiven wird es zunehmend schwieriger, die Renten zu finanzieren.«[1]

Übersehen wurde dabei allerdings oft, dass die demografische Entwicklung zwar eine wichtige Rahmenbedingung für die Rentenversicherung darstellt – für die Finanzierbarkeit der Renten kommt es aber auch auf viele andere Dinge an. Beispielsweise ist dafür nicht in erster Linie maßgeblich, wie viele Menschen es im Erwerbsalter und wie viele Ältere es in einer Gesellschaft gibt, sondern wie viele Menschen erwerbstätig sind beziehungsweise Beiträge zahlen und wie viele Menschen – und wie lange – eine Rente beziehen. Die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung ist für die Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung genauso wichtig wie die Demografie. Vor allem aber wurde in den Katastrophenszenarien übersehen, dass die Politik durch geeignete Maßnahmen in der Renten-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Möglichkeiten hat, den Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Rente entgegenzuwirken.

Die Rentenversicherung war von Anfang an bemüht, die Debatte über die Zukunft der Rente dadurch zu versachlichen, dass alle diese Aspekte dabei berücksichtigt wurden. Im Oktober 1985 setzte der »Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)« eine Reformkommission aus Mitgliedern der Selbstverwaltung und Geschäftsführern der Rentenversicherungsträger ein, die den zukünftigen Reform- und Handlungsbedarf ermitteln und Lösungsstrategien entwickeln sollte. Ein von der Kommission beim Schweizer Forschungsinstitut PROGNOS in Auftrag gegebenes Gutachten ergab, dass – wenn man keine politischen Gegenmaßnahmen ergreifen würde – in den bevorstehenden Jahrzehnten mit einem deutlichen Anstieg der Beitragslasten zu rechnen sei: Für 2015 wurde unter diesen Bedingungen ein Beitragssatz von 27 bis 29 Prozent errechnet, für 2030 sogar ein Satz von 36 bis 42 Prozent. Die Reformkommission der Rentenversicherung schlug gleichzeitig eine ganze Reihe von Maßnahmen vor, um trotz der demografischen

**Schreibdienstraum eines Rentenversicherungsträgers, 1980. Moderne Computersysteme vereinfachten die Verwaltungsabläufe.**

1 Spiegel 8/1983, S. 80.

Auskunfts- und Beratungsstelle der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 1983.

Entwicklung diesen Beitragssatzanstieg zu vermeiden beziehungsweise zu verringern. Dabei stand das Ziel im Vordergrund, die aus der demografischen Entwicklung entstehenden Belastungen möglichst gerecht zwischen den Beitragszahlern, den Rentnern und dem Staat zu verteilen. Die Studie von PROGNOS zeigte, dass bei Umsetzung dieser Maßnahmen der Beitragssatzanstieg erheblich verringert werden könnte. Diese Berechnungen und Reformvorschläge wurden 1987 veröffentlicht. Die Rentenversicherung leistete damit die entscheidende Vorarbeit für ein Rentenreformgesetz, das in den beiden Folgejahren von der Bundesregierung ausgearbeitet wurde.

**Der demografische Wandel war Auslöser zunehmender Debatten um die zukünftige Finanzierbarkeit der Rente. Die Rentenversicherung entwickelte Lösungsansätze, wie der erwartete Anstieg des Beitragssatzes erheblich verringert werden könnte.**

Am 9. November 1989 wurde dieses Rentenreformgesetz verabschiedet, das wegen seines Inkrafttretens zum 1. Januar 1992 auch »Rentenreform 1992« genannt wurde und mit dem zugleich die bis dahin für die Rentenversicherung maßgeblichen unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen zum Sechsten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VI) zusammengefasst wurden. Am selben Tag fiel die Mauer und eine friedliche Revolution läutete das Ende der DDR ein.

Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm bei einer Plenardebatte zur Rentenpolitik 1989. Am 9. November 1989, dem Tag des Mauerfalls, wurde im Bundestag ein neues Rentenreformgesetz verabschiedet, das 1992 in Kraft trat.

## Die Sozialversicherung der DDR 1972 bis 1989

Als Folge der sozialpolitischen Beschlüsse des VIII. Parteitags der SED wurde im April 1972 ein Maßnahmenpaket beschlossen, das auch die erneute Erhöhung der Altersrenten und Mindestrenten enthielt. Andere Neuregelungen wirkten sich vor allem zugunsten von Frauen mit mehreren Kindern oder zugunsten behinderter Menschen aus. Mit Wirksamkeit zum 1. Juli 1973 konnten Mütter von fünf oder mehr Kindern nach Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf eine Altersrente erhalten, obwohl sie bisher keine Leistungsansprüche in der Sozialversicherung gehabt hatten. Unter bestimmten Voraussetzungen wurde ihnen nun außerdem – trotz des Fehlens der sonst erforderlichen versicherungspflichtigen Tätigkeit – eine Invalidenrente in Höhe von 200 Mark monat-

lich gewährt. Auch Personen, die aufgrund von Invalidität erst gar keinen Rentenanspruch erwerben konnten, wurde nun erstmals eine Invalidenrente gewährt.

Die in diesem Jahrzehnt steigenden Rentenausgaben mussten über den steigenden Staatszuschuss aufgefangen werden. 1976 rief Erich Honecker, Generalsekretär des Zentralkommitees der SED, auf dem IX. SED-Parteitag die »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« als neues Prinzip aus. Bis 1979 folgten weitere Neuregelungen bei der Rente. Unter anderem wurde in der FZR für Arbeiter, Angestellte und Mitarbeiter sozialistischer Produktionsgenossenschaften ab 1. Januar 1977 die bis dahin geltende Beitragshöchstgrenze aufgehoben. Diese Maßnahme führte noch im selben Jahr zu einer großen Beitrittswelle. Allein innerhalb der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten schlossen 500.000 Werktätige eine neue Zusatzversicherung ab. Auch die Rehabilitation fand erhöhte Beachtung. Ende der 1970er Jahre erklärte der Bundesvorstand des FDGB die Reha in einem seiner Beschlüsse zum »gesamtgesellschaftlichen Anliegen und Teil der sozialistischen Sozial- und Gesundheitspolitik«.

Infolge der Ölpreiskrisen der 1970er Jahre schlitterten auch die Länder des »Ostblocks« bald darauf in Rezessionen und Anpassungskrisen. Dennoch kam es während der 1980er Jahre in der DDR nicht zu offenen Kürzungen der Rentenleistungen. Allerdings vergrößerte sich in diesem Jahrzehnt die Schere zwischen Renten und Einkommen erneut drastisch. So verringerte sich etwa die Relation zwischen dem durchschnittlichen Niveau der Altersrente und dem Einkommen eines Werktätigen in einem volkseigenen Betrieb von 33,3 Prozent im Jahr 1980 auf 29,8 Prozent im Jahr 1988. Die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme, die besonders die Mitglieder des Staatsapparats und ihm nahestehende Berufsgruppen privilegierten, wurden weiter ausgebaut. Rentenerhöhungen und Änderungen im Rentenrecht wurden in diesem Jahrzehnt weitaus seltener beschlossen als zuvor. 1989, im Jahr des 40-jährigen Bestehens der DDR, wollte die DDR-Führung ihre Bürger mit der bisher großzügigsten Erhöhung der Renten beschenken. Zugleich wurden neue, erhöhte Festbeträge bei der Berechnung der Alters- und Invalidenrenten eingeführt. Im Juni 1989 war die entsprechende Verordnung von den zuständigen Stellen erlassen worden. Sie trat am 1. Dezember 1989 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt zeichneten sich – wenige Wochen nach dem Mauerfall – schon weitaus grundlegendere Umwälzungen ab, die dem alten Sozialversicherungssystem der DDR und ihren Trägern bevorstanden.

# 6

# Neue Herausforderungen. Die Rentenversicherung im geeinten Deutschland

Am 9. November 1989 fiel die Berliner Mauer. Mehr als vierzig Jahre waren die beiden deutschen Staaten getrennte Wege gegangen – auch bei der Alterssicherung. Im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung sollte nun wieder ein gesamtdeutsches Sozialversicherungs- und Rentensystem entstehen.

Berlin am 10. November 1989, einen Tag nach der Öffnung der DDR-Grenzen zum Westen. Den ersten Grundstein für ein deutsch-deutsches Rentensystem legte der zum 1. Juli 1990 in Kraft getretene Staatsvertrag. Das Vertragswerk sah die Schaffung einer gemeinsamen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vor.

## Integration der ostdeutschen Versicherten und Aufbau eines deutsch-deutschen Rentensystems

Die deutsche Wiedervereinigung stellte das gesetzliche Rentensystem vor neue große Herausforderungen. Schon vor dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 wurde in dem zum 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Staatsvertrag zwischen den beiden Staaten die Herstellung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion beschlossen. Die DDR verpflichtete sich darin, nach westdeutschem Vorbild ein gegliedertes Sozialversicherungssystem mit Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung und selbstverwalteten Trägern einzuführen. Die Beitragsfinanzierung der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sollte wie in der Bundesrepublik grundsätzlich paritätisch erfolgen.

In der DDR war die Sozialversicherung zu diesem Zeitpunkt noch als Einheitsversicherung aufgebaut. Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung waren also institutionell nicht getrennt. Ende der 1980er Jahre hatten mehr als 80 Prozent der Berechtigten neben der Rente aus der Sozialversicherung auch Ansprüche oder Anrechte auf Leistungen aus der »Freiwilligen Zusatzrentenversicherung« FZR erworben. Neben Pflichtversicherung und FZR gab es nach wie vor weitere Zusatz- oder Sonderversorgungssysteme, in die allerdings jeweils nur spezielle Berufs- oder Personengruppen einbezogen waren.

Auch das Versicherungs- und Rentenrecht hatte sich in 40 Jahren der Teilung auseinanderentwickelt. Dem seit 1957 geltenden lohndynamischen Rentensystem der Bundesrepublik stand in der DDR ein weitgehend statisches Rentensystem gegenüber. Das deshalb permanent sinkende Rentenniveau in der Pflichtversicherung konnte durch die Leistungen aus der FZR nur teilweise kompensiert werden. Demzufolge war das Rentenniveau in der Bundesrepublik 1989 deutlich höher als in der DDR. Der Staatsvertrag sah vor diesem Hintergrund als ersten Schritt die Angleichung der Ostrenten an das westdeutsche Rentenniveau vor. Wer 45 Arbeitsjahre mit durchschnittlichem Verdienst aufweisen konnte, sollte künftig 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes in der DDR als Rente erhalten. Am 1. Juli 1990 wurden auf dieser Grundlage die ostdeutschen Renten angehoben und im Verhältnis von 1 zu 1 von der DDR-Mark auf die Deutsche Mark umgestellt. Im Jahr 1991

wurden die Renten dann noch zweimal – zu Jahresbeginn und am 1. Juli – um jeweils 15 Prozent angehoben.

Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 stand der neue gesamtdeutsche Gesetzgeber vor der Aufgabe, die Anwartschaften und Ansprüche, die die Menschen in der Rentenversicherung der DDR erworben hatten, in die bundesdeutsche gesetzliche Rentenversicherung zu überführen. Bereits Ende 1989 hatte der Bundestag beschlossen, dass zum 1. Januar 1992 die Rentenreform 1992 in Kraft treten und mit ihr das Rentenversicherungsrecht in der Bundesrepublik im SGB VI zusammengefasst werden sollte. Mit dem »Rentenüberleitungsgesetz (RÜG)« vom 25. Juli 1991 wurden die Regelungen des SGB VI nun gleichzeitig auch auf die neuen Bundesländer übertragen. Es galt nun grundsätzlich dasselbe Beitrags- und Leistungsrecht in ganz Deutschland – auch für die rund 3,8 Millionen ostdeutschen Bestandsrenten, die auf die dynamische bundesdeutsche Rentenformel umgewertet wurden. Unterschiedlich blieben allerdings, aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft in den alten und neuen Bundesländern, die maßgebliche Bemessungs- und Berechnungsgröße. Ihre Angleichung sollte parallel zum wirtschaftlichen Aufholprozess erfolgen.

Im Umbruch der Deutschen Einigung zeigte sich einmal mehr eine Stärke von umlagefinanzierten Rentensystemen: ihre enorme Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen. In einem kapitalgedeckten Rentensystem wäre es nicht vorstellbar gewesen, von einem Tag auf den anderen die Zahlung von fast vier Millionen zusätzlicher Renten zu übernehmen. Die deutsche Rentenversicherung hat dies 1992 geschafft, ohne dass es zu Verzögerungen der Zahlungen an die Rentnerinnen und Rentner kam. Dennoch ergaben sich in der Folge durch die Überleitung des Rentenrechts auf die neuen Bundesländer erhebliche Belastungen für die Rentenversicherung. Der drastische Strukturwandel in den neuen Ländern und die damit einhergehenden ökonomischen Probleme – insbesondere die hohe und weit länger als erwartet anhaltende Arbeitslosigkeit – führten dazu, dass die Beiträge der Beschäftigten in den neuen Ländern selbst unter Berücksichtigung der Bundeszuschüsse nicht ausreichten, um die dort ausgezahlten Renten zu finanzieren. Hier bewährte sich einmal mehr das Solidaritätsprinzip der Sozialversicherung, das für derartige Fälle einen Finanzausgleich zwischen den Trägern der Rentenversicherung vorsieht. Im Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung kamen so die Rentenversicherungsträger im Westen den von der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern besonders belasteten Trägern in Ostdeutschland zu Hilfe.

## Schnelle Etablierung funktionsfähiger Träger in den neuen Bundesländern

Bereits am 1. Januar 1991 wurden die Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen errichtet, um hier schrittweise die Aufgaben der Arbeiterrentenversicherung zu übernehmen. Auch der Zuständigkeitsbereich der bundesweiten Träger, wie der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, wurde damals auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Die neu zuständigen Versicherungsträger waren allerdings schon aus technisch-organisatorischen Gründen nicht in der Lage, den Zuwachs an Aufgaben vom ersten Tag an zu bewältigen. Die bisherigen Träger der Sozialversicherung in der DDR wurden deshalb nicht sofort aufgelöst, sondern zunächst in die »Überleitungsanstalt Sozialversicherung (ÜLA)« umgewandelt, die für einen Übergangszeitraum sowohl Aufgaben der Kranken- als auch der Renten- und der Unfallversicherung übernahm.

**Bei der Deutschen Wiedervereinigung zeigte sich die Leistungsfähigkeit der Umlagefinanzierung. In kürzester Zeit konnten fast vier Millionen zusätzlicher Renten der DDR in das bundesdeutsche Rentensystem überführt werden.**

Wie im alten Bundesgebiet erhielten die für die neuen Bundesländer zuständigen Rentenversicherungsträger den Charakter selbstverwalteter Körperschaften des öffentlichen Rechts. Versicherte, Rentner und Arbeitgeber sollten in eigener Verantwortung die Arbeit der Versicherungsträger gestalten. Die ersten Wahlen für die Vertreterversammlungen und weitere Selbstverwaltungsorgane wurden deshalb im ersten Jahresdrittel 1991 abgehalten. Anfang 1992 konnten die Versicherungsträger auf Basis der durch die Selbstverwaltungsgremien aufgestellten Haushaltspläne ihre Aufgaben voll wahrnehmen. Auch im Bereich der Rehabilitation wurden vergleichbare Strukturen wie in den alten Ländern geschaffen.

Konstituierende Sitzung der Vertreterversammlung der LVA Sachsen, 1991. Anfang der 1990er Jahre wurde das westdeutsche Sozialversicherungsmodell schrittweise auf die ostdeutschen Bundesländer übertragen.

Im Jahr 1993 fanden die ersten gesamtdeutschen Sozialwahlen statt. Viele Versicherte der neuen Bundesländer nutzten dabei ihr neues Recht auf demokratische Mitbestimmung im Rahmen der Selbstverwaltung.

## Die Rentenreform von 1992

Am 1. Januar 1992 trat das im November 1989 im Bundestag beschlossene Rentenreformgesetz 1992 in Kraft. Die Reform war das Ergebnis eines mehrjährigen Debatten- und Gesetzgebungsprozesses, bei dem die Rentenversicherung und ihre Selbstverwaltung eine wichtige Rolle gespielt hatten (siehe Seite 61).

Die Rentenreform von 1992 war ein erster wichtiger Schritt bei der Anpassung der Rentenversicherung an den demografischen Wandel. Sie machte deutlich, dass im umlagefinanzierten deutschen Rentensystem auch bei der befürchteten deutlichen Verschlechterung des Zahlenverhältnisses von Jung und Alt der Beitragssatzanstieg für die künftigen Generationen in überschaubaren Grenzen gehalten werden kann, wenn die Politik geeignete Reformmaßnahmen vornimmt – auch ohne dass die Prinzipien der dynamischen, lohn- und beitragsbezogenen Rente, des Generationenvertrags und des sozialen Ausgleichs aufgegeben werden. Bemerkenswert war auch, dass die Reform von allen im Bundestag vertretenen Parteien und auch von den Sozialpartnern gemeinsam getragen wurde.

Viele der im Rahmen dieser Reform beschlossenen Gesetzesänderungen orientierten sich an den von der Rentenversicherung vorgelegten Vorschlägen. So wurde die jährliche Rentenanpassung von einer Brutto- auf eine Nettolohnorientierung umgestellt und die Berücksichtigung bestimmter beitragsfreier Zeiten, etwa Zeiten der Schul- oder Hochschulausbildung, bei der Rentenberechnung beschränkt. Beschlossen wurde auch, dass bei den sogenannten vorgezogenen Altersrenten – konkret: bei den Altersrenten für Arbeitslose, für Frauen und für langjährig Versicherte, die bereits mit 60 beziehungsweise 63 Jahren in Anspruch genommen werden konnten – die Altersgrenzen schrittweise auf das 65. Lebensjahr angehoben werden sollten. Wer diese Renten dennoch bereits früher beziehen wollte, sollte künftig Rentenabschläge in Kauf nehmen müssen. Außerdem wurde mit der Einführung der

Teilrente erstmals eine Möglichkeit des flexiblen Übergangs in die Rente geschaffen. Neben leistungsbegrenzenden Maßnahmen gab es aber auch Leistungsausweitungen: Dies betraf insbesondere die Kindererziehungszeiten, die für die nach Inkrafttreten des Gesetzes geborenen Kinder von einem auf drei Jahre ausgeweitet wurden. Darüber hinaus wurde die Regelung der Rente nach Mindesteinkommen, mit der niedrige Rentenansprüche aus der Zeit vor 1973 unter bestimmten Umständen bei der Rentenberechnung aufgewertet wurden, auf die Zeit bis 1992 ausgeweitet. Zudem wurde der Bundeszuschuss erhöht und durch geänderte Fortschreibungsregelungen stabilisiert, um die Rentenkasse zu entlasten.

**An der Diskussion um die zukünftige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung beteiligten sich die Rentenversicherungsträger frühzeitig und konstruktiv. Erstes Ergebnis war die Rentenreform von 1992.**

Im Ergebnis gelang es mit der Rentenreform 1992, den befürchteten Beitragssatzanstieg aufgrund des demografischen Wandels deutlich einzuschränken: Hatte man 1987 noch vorausberechnet, dass es ohne Reformmaßnahmen bis zum Jahr 2030 zu einem Beitragssatzanstieg bis in eine Größenordnung von 40 Prozent kommen würde, rechnete man 1992 unter Berücksichtigung der Reformmaßnahmen nur noch mit einem Anstieg auf weniger als 27 Prozent im Jahr 2030. Insofern hatte das Rentenreformgesetz von 1992 eine ähnlich weitreichende Bedeutung wie die Reformen aus den Jahren 1957 und 1972.

Seit der Wiedervereinigung wurde das Rehabilitationswesen der gesetzlichen Rentenversicherung in den neuen Bundesländern schrittweise ausgebaut. Die orthopädische Klinik Dübener Heide in Bad Schmiedeberg bei Wittenberg wurde im Frühjahr 1997 in Betrieb genommen.

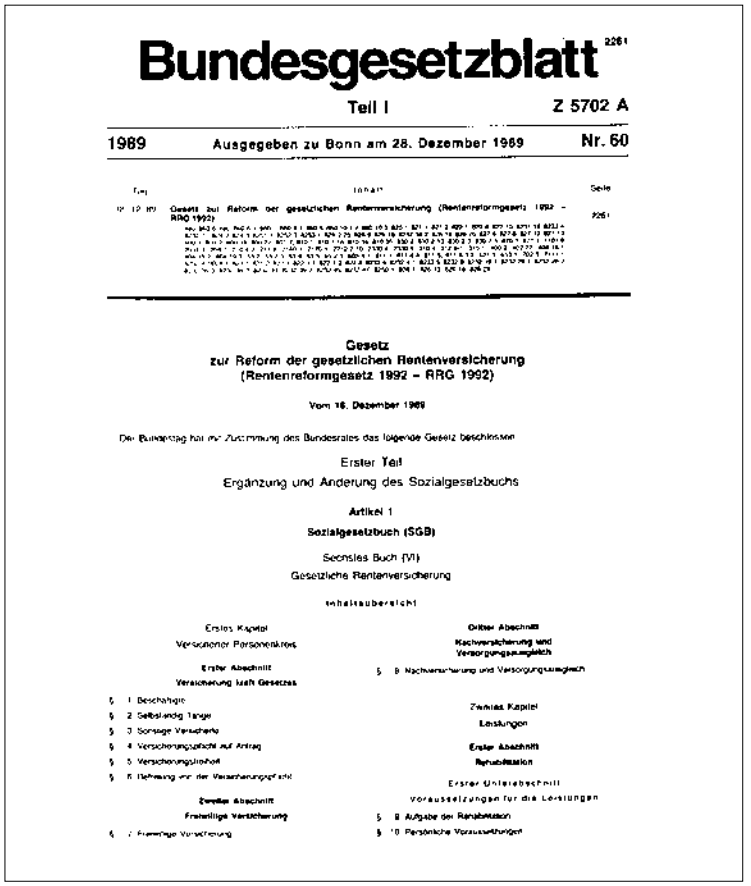
## Neuerliche Reformdiskussionen und die Rentenreformen der späteren 1990er Jahre

Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre wurde allerdings immer mehr bezweifelt, dass die mit der Rentenreform von 1992 erreichte langfristige Dämpfung des Beitragssatzanstiegs ausreichend sei. Einerseits musste der Beitragssatz, der Anfang der 1990er Jahre noch bei 18,7 Prozent gelegen hatte, bis 1998 auf 20,3 Prozent angehoben werden. Andererseits stellte man in weiten Teilen von Wissenschaft, Medien und Politik immer lauter die Frage, ob eine umlagefinanzierte und lohnbezogene Rentenversicherung die Alterssicherung der Menschen angesichts der absehbaren Verän-

»Jeder Monat zählt«, Informationsbroschüre von 1990. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung informieren ihre Versicherten über alle rentenrechtlichen Zeiten.

derungen in der Altersstruktur der Bevölkerung überhaupt auf Dauer sichern könne – oder ob dies nicht leichter durch die Umstellung des Rentensystems auf eine einheitliche Grundrente für alle oder auf private kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte erreichbar sei. Dabei spielten viele Aspekte eine Rolle: Die mit einem Anstieg des Beitragssatzes verbundene Kostenbelastung wurde von vielen als Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft angesehen. Generell gab es einen politischen Trendwechsel hin zu weniger staatlichen Eingriffen und einer stärkeren Bedeutung der Eigenverantwortung der Bürger. Der Finanzmarktboom nährte die Hoffnung auf hohe Renditen der Kapitalanlagen von privaten Vorsorgeprodukten. Vor diesem Hintergrund wurden im Laufe der 1990er Jahre zahlreiche weitere Veränderungen im Rentenrecht mit dem Ziel vorgenommen, den Anstieg des Beitragssatzes zu bremsen.

Das im September 1996 beschlossene »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« führte in der Rentenversicherung zu erheblichen Leistungskürzungen. Dabei wurde unter anderem die bereits beschlossene Anhebung der Altersgrenzen für die vorgezogenen Altersrenten beschleunigt umgesetzt, die Berücksichtigung von Zeiten der Schul- und Berufsausbildung bei der Rentenberechnung weiter eingeschränkt und die rentenrechtliche Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit verringert. Auch im Rehabilitationsbereich kam es zu nachhaltigen materiell-rechtlichen Einschränkungen, etwa bei den Leistungsvoraussetzungen und beim Übergangsgeld. Die Rehabilitationsausgaben wurden weiter begrenzt. Im letzten Rentenreformgesetz der konservativ-liberalen Regierung von Helmut Kohl wurde 1997 unter anderem beschlossen, einen sogenannten Demografiefaktor einzuführen, der die jährliche Erhöhung der Renten bremsen sollte, wenn die Lebenserwartung der über 65-Jährigen zunimmt. Dieser Faktor sollte erstmals bei der Rentenanpassung 1999 angewandt werden. Dazu kam es aber nicht mehr. Nach den Bundestagswahlen 1998 wurde die seit 1982 regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP durch die erste rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder abgelöst. Mit dem »Rentenkorrekturgesetz« beschloss die neue Regierungsmehrheit, die Anwendung des Demografiefaktors in den Jahren 1999 und 2000 zunächst auszusetzen. Mit dem »Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung« waren bereits in der ersten Jahreshälfte



Bundesgesetzblatt

2261

Teil I Z 5702 A

1989 Ausgegeben zu Bonn am 28. Dezember 1989 Nr. 60

Tag Inhalt Seite

16. 12. 89 Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992) 2261

Gesetz
zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung
(Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992)

Vom 16. Dezember 1989

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

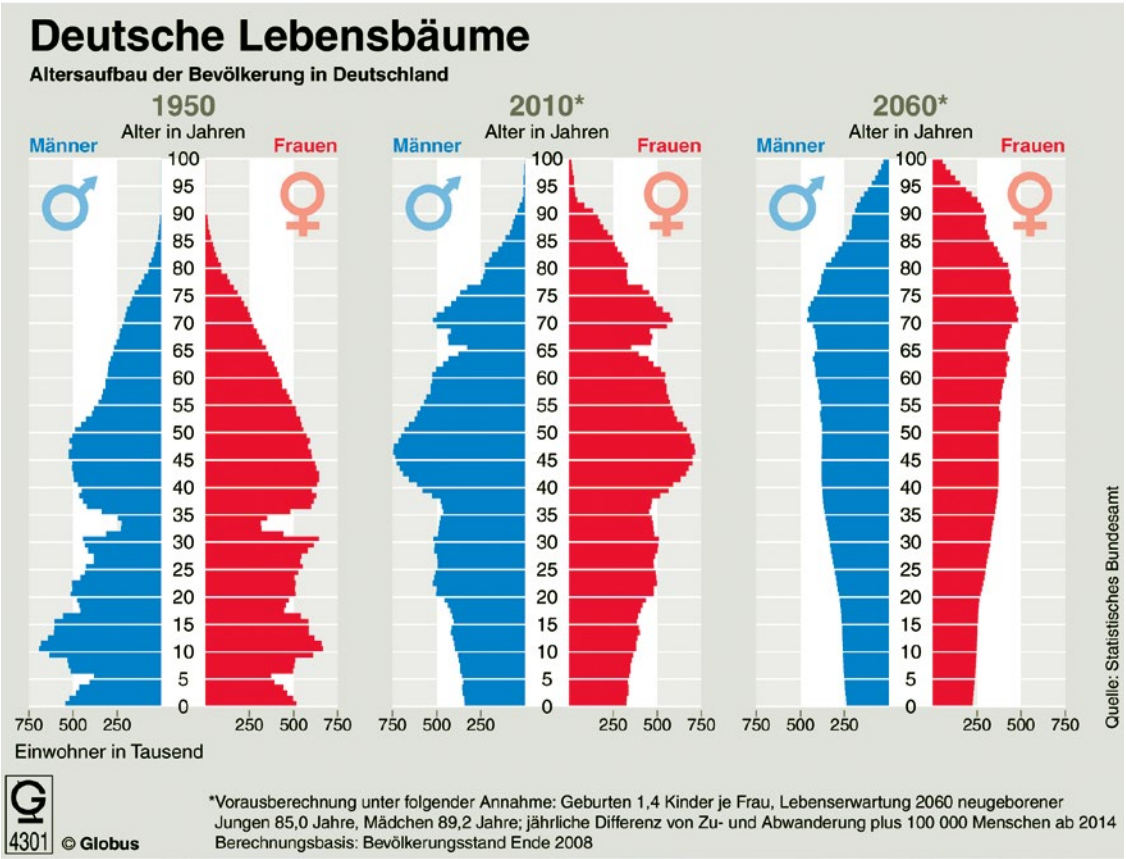
Erster Teil
Ergänzung und Änderung des Sozialgesetzbuchs

Artikel 1
Sozialgesetzbuch (SGB)
Sechstes Buch (VI)
Gesetzliche Rentenversicherung

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel
Versicherter Personenkreis
Erster Abschnitt
Versicherung kraft Gesetzes
§ 1 Beschäftigte
§ 2 Selbständig Tätige
§ 3 Sonstige Versicherte
§ 4 Versicherungspflicht auf Antrag
§ 5 Versicherungsfreiheit
§ 6 Befreiung von der Versicherungspflicht
Zweiter Abschnitt
Freiwillige Versicherung
§ 7 Freiwillige Versicherung
Dritter Abschnitt
Nachversicherung und Versorgungsausgleich
§ 8 Nachversicherung und Versorgungsausgleich
Zweites Kapitel
Leistungen
Erster Abschnitt
Rehabilitation
Erster Unterabschnitt
Voraussetzungen für die Leistungen
§ 9 Aufgabe der Rehabilitation
§ 10 Persönliche Voraussetzungen

Das Rentenreformgesetz von 1992. Mit dem 1992 in Kraft getretenen Rentenreformgesetz kam es zu zahlreichen Neuerungen. Die jährliche Rentenanpassung wurde von einer Brutto- auf eine Nettolohnorientierung umgestellt und es wurden andere leistungsbegrenzende Maßnahmen vorgenommen. Die Leistungen für Kindererziehung wurden hingegen ausgeweitet.




**Der demografische Wandel in der Rente: In den vergangenen Jahrzehnten sind die Lebenserwartung und die durchschnittliche Rentenbezugsdauer stetig angestiegen. Die Politik reagierte seit Anfang der 1990er Jahre mit mehreren Rentenreformgesetzen auf die demografische Entwicklung und ergriff unterschiedliche Maßnahmen, um die Rentenkassen zu entlasten und einen weiteren Anstieg der Beitragssätze zu bremsen.**

1998 zusätzliche Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt worden. Im Rahmen des Rentenkorrekturgesetzes wurde mit der Zahlung von Beiträgen des Bundes für die Kindererziehungszeiten darüber hinaus eine systemgerechte Finanzierung für diese familienpolitisch motivierten Leistungen der Rentenversicherung eingeführt. Der Beitragssatz konnte 1999 wieder auf unter 20 Prozent gesenkt werden.

## Die Rentenreformen von 2001 und die Riester-Rente

Unmittelbar nach der Jahrtausendwende wurden dann mehrere Gesetze auf den Weg gebracht, die für die gesetzliche Rentenversicherung und die Alterssicherung insgesamt weitreichende Veränderungen mit sich brachten. Zunächst gab es eine grundlegende Reform der Erwerbsminderungsrente: Danach wird etwa eine volle Rente nur noch dann gezahlt, wenn das Arbeitsvermögen des Versicherten auf weniger als drei Stunden täglich gemindert ist; wer noch drei bis sechs Stunden täglich arbeiten kann, hat Anspruch auf eine halbe Erwerbsminderungsrente, wer mehr als sechs Stunden arbeiten kann, erhält keine Erwerbsminderungsrente. Zudem werden Erwerbsminderungsrenten im Regelfall zunächst nur als befristete Renten gezahlt.

Mit zwei umfassenden Gesetzespaketen wurde dann im Jahr 2001 ein grundlegender Wandel des deutschen Alterssicherungssystems eingeleitet: Einerseits wurde der von der Vorgängerregierung eingeführte Demografiefaktor endgültig abgeschafft, der bei einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung die jährlichen Rentenerhöhungen gemindert hätte. Um den künftigen Beitragssatzanstieg aber dennoch abzumildern, wurde die Formel zur Rentenanpassung stattdessen so verändert, dass die Entwicklung der Renten hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt und so das Rentenniveau langsam sinkt. Zu diesem Zweck wurde andererseits ein oft als »Riester-Faktor« bezeichneter Dämpfungsfaktor eingeführt, der sich aus dem Altersvorsorgeanteil und dem Rentenversicherungsbeitragssatz zusammensetzt. Im Ergebnis wurde das seit 1957 bestehende Leitbild des deutschen Alterssicherungssystems – die Lebensstandard sichernde Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung – aufgegeben. Ersetzt wurde es durch ein neues Leitbild: die »Lebensstandardsicherung aus meh-

reren Säulen«. Die Alterssicherung in Deutschland umfasst zwar seit jeher mehrere Säulen, neben der gesetzlichen Rente vor allem die Betriebsrenten und die private Altersvorsorge. Während aber zuvor die gesetzliche Rente für einen langjährig Versicherten notfalls auch allein ausreichen sollte, um im Alter den zuvor erreichten Lebensstandard aufrechtzuerhalten, gilt nun: Die gesetzliche Rente ist zwar nach wie vor die wichtigste Säule der Alterssicherung, die volle Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter ist aber nur noch möglich, wenn man neben der gesetzlichen Rente Leistungen aus einer Betriebsrente oder aus der privaten Altersvorsorge erhält. Damit sich die Versicherten die nun zur Lebensstandardsicherung erforderliche kapitalgedeckte Zusatzvorsorge auch leisten können, wurde zugleich eine großzügige staatliche Förderung der Zusatzvorsorge eingeführt – die nach dem damaligen Bundesarbeitsminister benannte »Riester-Rente«. Die Förderung der Riester-Rente wurde dabei gezielt vor allem auf einkommensschwache Versicherte und Versicherte mit Kindern ausgerichtet. Die Riester-Rente wird allerdings allein aus den Beiträgen der Versicherten und den staatlichen Zulagen finanziert – eine Beteiligung der Arbeitgeber gibt es nicht.

**Die Rentenreformen von 2001 leiteten einen Paradigmenwechsel innerhalb des deutschen Alterssicherungssystems ein: Das Ziel der Lebensstandardsicherung soll seitdem im Zusammenwirken der drei Säulen der Alterssicherung – gesetzlich, betrieblich und privat – realisiert werden.**

Die Gesetzespakete des Jahres 2001 hatten weitere wichtige Änderungen zum Inhalt. So wurden die bestehenden Regelungen zur Hinterbliebenenrente modifiziert und die Möglichkeit geschaffen, dass Ehepartner bei Rentenbeginn auf Wunsch eine gleichgewichtige Aufteilung der während der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche vornehmen können (»Rentensplitting«). Zudem wurde eine neue Leistung der Rentenversicherung für Kindererziehende eingeführt: Wer ein Kind unter zehn Jahren erzieht und daneben einer Beschäftigung mit unterdurchschnittlichem Gehalt nachgeht, erhält eine Aufstockung seines Rentenanspruchs; wer zwei oder mehr Kinder unter zehn Jahren gleichzeitig erzieht, bekommt auch ohne gleichzeitige Beschäftigung einen Rentenzuschlag.

Als weitere Neuerung wurde Mitte der 2000er Jahre die nachgelagerte Besteuerung der Renten eingeführt. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung war bis dahin allein der sogenannte Ertragsanteil der Rente und nicht der gesamte Rentenbetrag besteuert worden. Für Pensionen von Beamten und bestimmte Renten aus betrieblicher Altersversorgung hatte eine vollständige nachgelagerte Besteuerung bereits gegolten, weshalb das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz eine verfassungskonforme Neuregelung gefordert hatte. Aufgrund des »Alterseinkünftegesetzes« begann am 1. Januar 2005 der Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung. Während die Beiträge für den Aufbau der Altersversorgung – nach einer langen Übergangszeit – steuerfrei sein werden, müssen die Renteneinkünfte bei Rentenzugängen ab dem Jahr 2040 in voller Höhe versteuert werden.

Mit dem »RV-Nachhaltigkeitsgesetz« trat im Jahr 2005 schließlich eine Regelung in Kraft, nach der die demografische Entwicklung unmittelbar in der Rentenversicherung berücksichtigt wird. Mit dem sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor wurde ein weiterer Dämpfungsfaktor in die Rentenanpassungsformel eingeführt. Durch ihn wird sichergestellt, dass sich die jährliche Rentenerhöhung immer dann verringert, wenn die Anzahl der Rentenbezieher im Verhältnis zur Anzahl der Beitragszahler steigt. Mit dieser Regelung soll die nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung auf Dauer gewährleistet werden. Andererseits führt diese Regelung längerfristig zu einem weiteren Sinken des Rentenniveaus.

Von besonderer Bedeutung ist deshalb eine weitere Neuerung, die mit dem Nachhaltigkeitsgesetz geschaffen wurde: die Festlegung einer Obergrenze für den Beitragssatz und einer Untergrenze für das Rentenniveau.

Bereits in den Entwürfen für das Nachhaltigkeitsgesetz war die Einführung einer Beitragssatzobergrenze vorgesehen: Wenn der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 den Wert von 20 Prozent und bis 2030 den Wert von 22 Prozent zu übersteigen droht, ist die Bundesregierung verpflichtet, Gegenmaßnahmen vorzulegen. Nach Ansicht vieler Wissenschaftler und Verbände, aber auch von

Mai 2001: Bundeskanzler Gerhard Schröder und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Walter Riester, stellten der Öffentlichkeit das Konzept der »Riester-Rente« vor. Mit dem »Altersvermögensergänzungsgesetz« von 2001 führte die rot-grüne Bundesregierung die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger ein, mit gesetzlicher Förderung über private und betriebliche kapitalgedeckte Anlageformen zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Diese zusätzliche Vorsorge soll helfen, die gleichzeitig eingeleitete Niveausenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren.

Vertretern der Rentenversicherung hätte diese Regelung für sich genommen jedoch bedeutet, dass die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs das wichtigste Ziel der Rentenversicherungspolitik und die Frage nach dem Leistungsniveau der Rentenversicherung nachrangig geworden wäre. Gerade auch auf Drängen der Rentenversicherung wurde deshalb zusammen mit der Beitragssatzobergrenze auch eine Untergrenze für das Rentenniveau in das Gesetz aufgenommen: Bis 2020 soll das Rentenniveau nicht unter 46 Prozent sinken, bis 2030 nicht unter 43 Prozent. Wenn das Rentenniveau diesen Wert zu unterschreiten droht, muss die Bundesregierung ebenfalls tätig werden. Außerdem wurde eine »Schutzklausel« eingeführt, der zufolge absolute Kürzungen der Renten durch die Dämpfungsfaktoren ausgeschlossen sind.

# 7

# Die Rentenversicherung heute

Meilenstein der Organisationsreform: Am 1. Oktober 2005 versammelten sich rund 120 Vertreterinnen und Vertreter der neugebildeten Regional- und Bundesträger in Berlin.

2005 wurden die Schilder der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an ihrem Hauptsitz am Berliner Fehrbelliner Platz abgehängt und durch das neue Logo der Deutschen Rentenversicherung ersetzt. Lediglich ein altes BfA-Schild am Eingang Ruhrstraße blieb aus Denkmalschutzgründen erhalten.

## Die Organisationsreform 2005

Am 9. Dezember 2004 wurde das Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung verkündet. Es trat in wesentlichen Teilen am 1. Oktober 2005 in Kraft.

Die wichtigsten Neuregelungen bestanden in der Einführung eines einheitlichen Versichertenbegriffs und in der Abschaffung der administrativen Trennung zwischen der Arbeiterrenten- und der Angestelltenversicherung. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger verschmolzen am 1. Oktober 2005 zum neuen Bundesträger Deutsche Rentenversicherung Bund. Außerdem wurden die Bezeichnungen der übrigen Rentenversicherungsträger geändert. Aus den Landesversicherungsanstalten wurden Regionalträger. Durch Fusionen hat sich die Zahl der Regionalträger von 22 vor der Reform bis heute auf 14 reduziert. Gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung Bund und dem ebenfalls neu gebildeten Bundesträger Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See treten sie seither unter dem gemeinsamen Dach der Deutschen Rentenversicherung auf.

Ziele der Reform waren es, Synergieeffekte zwischen den Trägern – auch durch Fusionen – zu ermöglichen, Prozesse der Steuerung und Koordination zu verbessern sowie Verwaltungsstrukturen zu optimieren. Im Zusammenhang mit der Reform konnten zum Beispiel bis 2010 Verwaltungskosten in Höhe von 382 Millionen Euro eingespart werden. Der Deutschen Rentenversicherung ist es damit gelungen, ihre Verwaltungskosten um mehr als 10 Prozent gegenüber dem Jahr 2004 zu reduzieren. Die Rentenversicherung hat diesen Kurs der sparsamen Nutzung von Haushaltsmitteln auch in den Folgejahren fortgesetzt. Der Anteil der Verwaltungs- und Verfahrenskosten beträgt derzeit rund 1,4 Prozent der Gesamtausgaben.

**Die Organisationsreform im Jahr 2005 führte alle Träger der gesetzlichen Rentenversicherung unter dem Dach »Deutsche Rentenversicherung« zusammen und beendete zudem die historisch bedingte Trennung zwischen Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung.**

Die Eigenständigkeit der Träger als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung blieb im Zuge

der Reform erhalten. Übergreifende Aufgaben wurden als Grundsatz- und Querschnittsaufgaben beziehungsweise als gemeinsame Angelegenheiten bei der Deutschen Rentenversicherung Bund gebündelt. Im Bereich der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben kann die Deutsche Rentenversicherung Bund unter Einbindung aller Träger verbindliche Entscheidungen für die gesamte Rentenversicherung treffen, um etwa eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Auch vertritt sie die Deutsche Rentenversicherung gegenüber der Politik und den gesellschaftlichen Gruppen.

Die Selbstverwaltung blieb in angepasster Form bestehen. Ihre Struktur mit Vertreterversammlung und Vorstand blieb erhalten. Bei den Regionalträgern und in der Deutschen Rentenversicherung Bund werden die Selbstverwaltungsgremien nach wie vor zur Hälfte aus Versichertenvertretern und zur Hälfte aus Arbeitgebervertretern gebildet. In der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See ging man von einer anfänglichen Zweidrittelparität (zwei Drittel Vertreter der Versicherten, ein Drittel Arbeitgebervertreter) 2011 zur paritätischen Besetzung der Selbstverwaltungsgremien über.

Bei der Deutschen Rentenversicherung Bund wurden im Bereich der trägerübergreifenden Aufgaben durch die Organisationsreform neue Selbstverwaltungsorgane – die Bundesvertreterversammlung und der Bundesvorstand – geschaffen. In diesen Organen werden alle Rentenversicherungsträger repräsentiert. Darüber hinaus wurden 2011 die Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund von 60 auf 30 Mitglieder und die Bundesvertreterversammlung von damals 90 auf 60 Mitglieder reduziert.

## Rente mit 67 (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)

Mit dem »RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz« wurde beschlossen, die Regelaltersgrenze schrittweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr anzuheben. Das Gesetz ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Der Gesetzgeber wollte damit auf die demografischen Veränderungen, vor allem die steigende Lebenserwartung reagieren. Von der Anhebung der Regelaltersgrenze sollten aus Sicht der Bundesregierung auch Impulse ausgehen, die Erwerbstätigenquote von Menschen zwischen 55 und 64 Jahren zu heben und damit zur Entlastung der Beitragszahler und auch der Lohnzusatzkosten beizutragen.

Um den Versicherten die Möglichkeit zu geben, sich auf die Veränderungen einzustellen, wird die Regelaltersgrenze für die Geburtenjahrgänge 1947 bis 1963 in einer Übergangsphase ab 2012 schrittweise angehoben. Für die jüngeren Versicherten, die ab 2031 Rente beziehen werden, gilt die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

Die Anhebung der Regelaltersgrenze wirkt sich auch auf die übrigen Rentenarten aus, indem sich die maßgebenden Grenzen im Grundsatz jeweils schrittweise um zwei Jahre verschieben.

Die Altersrente für Frauen sowie die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit wurden von der Neuregelung ausgenommen. Diese Renten können ohnehin nur noch von vor 1952 geborenen Versicherten in Anspruch genommen werden und laufen daher in nächster Zeit aus.

**Durch die mit der Organisationsreform verbundenen Strukturanpassungen konnten auch erhebliche Verwaltungskosten eingespart werden.**

Die Anhebung der Regelaltersgrenze war allerdings umstritten: Insbesondere von den Gewerkschaften wurde befürchtet, dass sich die Anhebung aufgrund mangelnder Jobaussichten Älterer auf dem Arbeitsmarkt als Rentenkürzung entpuppen könnte. Vor diesem Hintergrund wurde im Gesetz eine regelmäßige Berichtspflicht normiert, wonach vom Jahr 2010 an alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten sei und eine Einschätzung darüber abzugeben ist, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen zur Altersgrenzenanhebung bestehen bleiben können.

## Rentenkürzungen ab 2004 ausgeschlossen

Zur finanziellen Stabilisierung des Rentenversicherungssystems war die Rentenanpassung im Jahr 2004 ausgesetzt worden. 2005, also bereits im Jahr nach ihrer Verabschiedung im Bundestag, griff die mit dem »RV-Nachhaltigkeitsgesetz« beschlossene Schutz-

Auch angesichts der internationalen Finanzkrise, die seit 2008 die Börsenkurse weltweit erneut ins Minus rückte, erwies sich die Alterssicherung in Deutschland als stabil.

klausel (siehe S. 74) und verhinderte eine negative Rentenanpassung. 2006 wurde die Rentenanpassung wiederum per Gesetz ausgesetzt. Damit wurden in diesen beiden Jahren andernfalls zu befürchtende Rentenkürzungen verhindert. Neben Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor spielten die niedrigen Lohnzuwächse dafür eine entscheidende Rolle.

2007 wurde die Schutzklausel dann im Rahmen des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes modifiziert. Der Gesetzgeber führte damals den »Nachholfaktor« in die Rentenberechnung ein. Die aufgrund der Schutzklausel ausgefallenen Minderanpassungen sollten nachgeholt werden, indem sie mit den folgenden Rentenanpassungen verrechnet wurden. Die ausgebliebenen Kürzungen wurden ab 2011 durch eine Halbierung der Anhebungssätze der anstehenden Rentenerhöhungen im Nachhinein schrittweise nachgeholt. Ohne den dafür eingeführten Nachholfaktor hätte das Beitragssatzziel perspektivisch nicht eingehalten werden können.

2009 wurde die bereits geltende Schutzklausel um eine sogenannte Rentengarantie erweitert: Hintergrund waren die sinkenden durchschnittlichen Bruttolöhne infolge der sich ausbreitenden Kurzarbeit in der Krise. Diese Einkommenseinbußen auf Seiten der Arbeitnehmer sollten nicht zu sinkenden Renten führen. Nicht nur eine Senkung der Renten durch die Dämpfungsfaktoren, sondern auch durch sinkende Bruttolöhne wurden durch die Rentengarantie ausgeschlossen.

## Finanzkrise ab 2008

Die im Sommer 2007 aus einer US-Immobilienkrise entstandene weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hatte mit dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Großbank Lehman Brothers im September 2008 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Als umlagefinanziertes Alterssicherungssystem war die gesetzliche Rentenversicherung von den dramatischen Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt allerdings nicht unmittelbar betroffen. Weil die eingezahlten Beträge sofort für die Finanzierung der laufenden Renten verwendet und – anders als beim Kapitaldeckungsverfahren – nicht am Kapitalmarkt angelegt werden, konnte auch kein Kapital verloren gehen. Zwar verfügt die gesetzliche Rentenversicherung über die Nachhaltigkeitsrücklage, um Schwankungen zwischen

Einnahmen und Ausgaben ausgleichen zu können; diese Rücklagen müssen aber nach den gesetzlichen Vorgaben sicher, liquide und rentabel angelegt werden. Die Gelder der Deutschen Rentenversicherung werden ausschließlich bei Kreditinstituten angelegt, die einem inländischen Einlagensicherungssystem angehören.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung trotz der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den vergangenen Jahren insgesamt positiv entwickelt. In einem Bericht zur Alterssicherung in den EU-Mitgliedsländern aus dem Jahr 2009 bescheinigt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der Alterssicherung in Deutschland eine relativ geringe Betroffenheit von der globalen Wirtschaftskrise. Das deutsche Rentensystem habe sich – so der Bericht – in der Wirtschaftskrise als vergleichsweise robust erwiesen. Dazu habe auch die vergleichsweise stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt beigetragen.

Kernpunkte des im Mai 2014 vom Bundestag verabschiedeten RV-Leistungsverbesserungsgesetzes sind die Mütterrente sowie Verbesserungen für besonders langjährig Versicherte, für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner und beim Budget für Reha-Leistungen. Im Bild: Andrea Nahles (SPD), Bundesministerin für Arbeit und Soziales, am 19. Mai 2014 bei einer Pressekonferenz zum Rentenpaket in Berlin.

## Kontroverse um die Lebensleistungsrente

Im März 2012 legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Entwurf für ein Gesetz zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (»Lebensleistungsanerkennungsgesetz«) vor. Kernstück war die sogenannte Lebensleistungsrente. Sie sollte insbesondere Niedrigverdienern, die ihr Leben lang gearbeitet und außerdem zusätzlich vorgesorgt haben, ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung verschaffen.

Ein knappes halbes Jahr später wurde der bestehende Entwurf modifiziert. Darin sollten die Kindererziehung und die Pflege von Angehörigen stärker begünstigt werden, als zuvor geplant. Das Gesetzgebungsvorhaben traf sowohl bei Gewerkschaften als auch bei Arbeitgeber- und Sozialverbänden auf Kritik. Auch die Deutsche Rentenversicherung mahnte – wie der Sozialbeirat – an, dass eine Lösung in diesem Bereich nicht zu einer Vermischung von Fürsorge- und Versicherungsprinzip führen dürfe und eine vollständige Finanzierung aus Steuermitteln sichergestellt sein müsse.

Das Wahljahr 2013 beendete zwar nicht die Diskussion über die Vermeidung von Altersarmut. Die diesbezügliche Gesetzgebung kam in der auslaufenden Legislaturperiode jedoch nicht mehr zustande. Nach der Bundestagswahl einigten sich CDU, CSU und

SPD im Rahmen des Koalitionsvertrags darauf, voraussichtlich bis 2017 eine »solidarische Lebensleistungsrente« einzuführen. Die Leistungen sollen gemäß Koalitionsvertrag aus Steuereinnahmen finanziert werden.

## Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz

Im Mai 2014 wurde das von der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD auf den Weg gebrachte »RV-Leistungsverbesserungsgesetz« vom Bundestag verabschiedet. Es trat am 1. Juli 2014 in Kraft.

Darin wurde unter anderem die »Mütterrente« beschlossen. Sie regelt, dass Müttern oder Vätern für vor 1992 geborene Kinder ein zusätzliches Jahr Kindererziehungszeit angerechnet wird. Damit wird die rentenrechtliche Anerkennung der Kindererziehung für Geburten vor 1992 ein Stück weit angeglichen an die rentenrechtliche Berücksichtigung jüngerer Kinder. Die Einführung der Mütterrente wird mit erheblichen Mehrausgaben von derzeit jährlich 6,7 Milliarden Euro verbunden sein. Sie wird – anders als es bei gesamtgesellschaftlichen Aufgaben adäquat wäre – nicht vollständig aus Steuermitteln finanziert, sondern überwiegend von den Beitragszahlern der Rentenversicherung und – über verminderte Rentenanpassungen – von den Rentnern selbst getragen werden müssen.

**Nach 125-jährigem Bestehen blickt die gesetzliche Rentenversicherung auf eine wechselvolle Geschichte zurück, in der sie sich als stabil erwiesen hat. Heute ist die Deutsche Rentenversicherung mit über 50 Millionen Versicherten und mehr als 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland.**

Darüber hinaus bringt das RV-Leistungsverbesserungsgesetz auch Verbesserungen für besonders langjährig Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren: Vor 1953 Geborene können demnach nun schon ab 63 Jahren eine abschlagsfreie Rente beziehen, wenn sie mindestens 45 Versicherungsjahre in der Rentenversicherung haben. Auf diese erforderliche Versicherungszeit werden über das bisherige Recht hinausgehend auch Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld angerechnet. Für nach 1952 Geborene mit besonders langer Beitragszeit erhöht sich das abschlagsfreie Rentenalter stufenweise wieder auf 65 Jahre. Da die höheren Rentenansprüche der Begünstigten nicht durch entsprechend höhere Beiträge erworben worden sind, werden auch sie – ähnlich wie die Mütterrente, wenn auch mit deutlich geringerem Finanzvolumen – zu Lasten der übrigen Beitragszahler und auch der Rentner gehen.

Weitere Verbesserungen gab es bei der Erwerbsminderungsrente. So soll etwa für Versicherte, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung eingeschränkt oder gar nicht mehr arbeiten können, bei Rentenbeginn nach dem 30. Juni 2014 die Rente so berechnet werden, als ob die Betroffenen noch bis zum vollendeten 62. Lebensjahr – und nicht wie bisher bis zum 60. Lebensjahr – gearbeitet hätten.

Eine weitere mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz verbundene Änderung betrifft die Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe. Neben der voraussichtlichen Lohnerhöhung wird rückwirkend ab Januar 2014 auch die demografische Entwicklung berücksichtigt. Hintergrund dieses Schrittes ist, dass die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre ins »rehabilitationsintensive« Alter kommen und der Rehabilitationsbedarf entsprechend steigt.

# 8

# Die Zukunft im Blick

**In den letzten 125 Jahren hat sich die gesetzliche Rentenversicherung als leistungs- und anpassungsfähig erwiesen. Auch die gesellschaftlichen Herausforderungen der Zukunft wird sie – im Interesse der Versicherten, Rentnerinnen und Renter – verlässlich schultern.**

## Die Zukunft im Blick

Nach 125 Jahren blickt die gesetzliche Rentenversicherung auf eine wechselvolle Geschichte zurück, in der sie sich auch in schwierigen Zeiten als leistungs- und anpassungsfähig erwiesen hat.

Sie überstand die Folgen zweier Weltkriege und die Inflation in den 1920er Jahren. Bei der Währungsreform 1948 wurden die Renten 1 zu 1 auf die neue DM umgestellt, während Sparguthaben zu 90 Prozent verloren gingen. Insbesondere durch die 1957 eingeführte Umlagefinanzierung zeigte sich auch bei der Wiedervereinigung die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. In kürzester Zeit wurden fast vier Millionen Renten der DDR in das bundesdeutsche Rentensystem überführt. Und auch bei der jüngsten weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise war die gesetzliche Rentenversicherung als umlagefinanziertes Alterssicherungssystem von den dramatischen Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt nicht unmittelbar betroffen. Heute ist die Deutsche Rentenversicherung mit über 50 Millionen Versicherten und mehr als 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland.

Der Blick zurück zeigt: Um ihren Beitragszahlern und Rentnern ein hohes Maß an Sicherheit zu gewähren, konnte die gesetzliche Rentenversicherung in der Vergangenheit stets den sich verändernden demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Und auch auf die künftigen Herausforderungen ist die Rentenversicherung gut vorbereitet. Schon sehr frühzeitig sind hier wichtige Weichenstellungen erfolgt.

So hat die Rentenversicherung bereits in den frühen 1980er Jahren die Debatten um den sich abzeichnenden demografischen Wandel und die zukünftige Finanzierbarkeit der Rente aufgenommen und aktiv mitgestaltet. Sie entwickelte frühzeitig Lösungsansätze, wie der erwartete Anstieg des Beitragssatzes erheblich verringert werden könnte. Die Politik hat später viele dieser Vorschläge aufgegriffen und im Rahmen der Rentenreform von 1992 und der nachfolgenden Reformen umgesetzt. Der Reformprozess der vergangenen 20 Jahre stellt sicher, dass die Rentenversicherung – unterstützt durch die anderen Säulen der Alterssicherung – trotz des demografischen Wandels, der Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und den Schwankungen der Finanzmärkte dauerhaft eine verlässliche Versorgung der Menschen im Alter gewährleisten wird. Auch hat die Rentenversicherung in den letzten Jahrzehnten einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, Armut im Alter in unserer Gesellschaft weitgehend zu vermeiden. Eine große gesellschaftliche Herausforderung ist es, dies auch künftig zu gewährleisten.

Ein wichtiger Motor der Anpassungsfähigkeit der Rentenversicherung ist die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Von Anfang an beruht das Rentenversicherungssystem in Deutschland auf den Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität. Entsprechend ist ihre Verwaltung in die Hände der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler gelegt. Auf diese Weise fließen die Erfahrungen und die Interessen von Versicherten, Rentnern und Arbeitgebern in Entscheidungen mit ein. So wird ein kontinuierlicher und sozial ausgewogener Wandlungsprozess sichergestellt. Denn die gesetzliche Rentenversicherung muss sich einerseits daran messen lassen, ob und wie gut es gelingt, eine ausreichende materielle Versorgung der Rentnerinnen und Rentner zu gewährleisten. Andererseits aber muss das System auch so gestaltet sein, dass die Finanzierung der Leistungen für die ältere Generation die Jüngeren nicht überfordert.

125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung zeigen: Sie ist stabil, verlässlich und anpassungsfähig. Durch die zahlreichen Rentenreformen der Vergangenheit ist die Rentenversicherung gut auf den Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorbereitet. Aber auch weiterhin wird die Rentenversicherung an die sich verändernden Erfordernisse angepasst werden müssen. Damit wird sie auch künftig leistungsfähig sein. Und das ist besonders wichtig, weil die gesetzliche Rentenversicherung für den Einzelnen und für die Gesellschaft unverzichtbar ist.

# Anhang

## Literatur


Walter Bogs: Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, München 1981.

Hans-Jörg Bonz: Für Staatsfeinde keine Rente. Das Ruhen der Renten bei staatsfeindlicher Betätigung im nationalsozialistischen Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform 37 (1991), S. 517–531.

Ders.: Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt. Das Sonderrecht für Juden und Zigeuner in der Sozialversicherung des nationalsozialistischen Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform 38 (1992), S. 148–164.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11 Bde., Baden-Baden 2001–2011.

Christoph Conrad: Alterssicherung, in: Hans Günter Hockerts (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 101–116.

Eberhard Eichenhofer, Herbert Rische, Winfried Schmähl (Hg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011.

Stefan Fisch, Ulrike Haerendel (Hg.): Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000.

Johannes Frerich und Martin Frey: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bde., München u.a. 1993.

Martin H. Geyer: Soziale Rechte im Sozialstaat: Wiederaufbau, Krise und konservative Stabilisierung der deutschen Rentenversicherung 1924–1937, in: Klaus Tenfelde (Hg.): Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 406–434.

Tanja Annette Glootz: Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts, hrsg. von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin 1999.

Ulrike Haerendel: Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichsverwaltung, Bundesrat und Parlament, Speyer 2001.

Volker Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983.

Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

Ders.: Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889–1979, in: Werner Conze, Rainer M. Lepsius (Hg.): Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 296–323.

Hans Günther Hohn: Die deutsche Rentengeschichte, Berlin 2004.

Petra Kirchberger: Die Stellung der Juden in der deutschen Rentenversicherung, in: Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik, Bd. 5: Sozialpolitik und Judenvernichtung, Berlin 1987, S. 111–132.

Tanja Klenk: Innovation und Kontinuität. Die Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung, Wiesbaden 2008.

Margarete Landenberger (Hg.): Die historische Rolle der Sozialversicherungsträger bei der Durchsetzung politischer Ziele im Nationalsozialismus, Tagungsdokumentation, München 1993.

Marc von Miquel: Einführung in das Ausstellungs- und Dokumentationsprojekt, in: Ders. (Hg.): Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie. Begleitband zur Wanderausstellung der Arbeitsgemeinschaft »Erinnerung und Verantwortung« der Sozialversicherungsträger in NRW, Essen 2007, S. 15–33.

Eckart Reidegeld: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, Bd.1: Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserrreiches 1918, Wiesbaden 2006.

Ders.: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 2: Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur: 1919–1945, Wiesbaden 2006.

Gerhard A. Ritter: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983.

Lil-Christine Schlegel-Voß: Alter in der »Volksgemeinschaft«. Zur Lebenslage der älteren Generation im Nationalsozialismus, Berlin 2005.

Manfred G. Schmidt: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden 2005.

Florian Tennstedt: Der Ausbau der Sozialversicherung in Deutschland 1890 bis 1945, in: Hans Pohl (Hg.): Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1991, S. 225–243.

Karl Teppe: Zur Sozialpolitik des Dritten Reichs am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte 17 (1977), S. 195–250.

## Abbildungsnachweis

S. 3 DGB; Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Terbach – S. 5 bpk/Kupferstichkabinett, SMB/Jörg P. Anders – S. 6 bpk – S. 7 bpk – S. 8 bpk – S. 9 Deutsche Rentenversicherung Braunschweig-Hannover – S. 10 Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd – S. 11 akg-images – S. 12 Stadtarchiv München – S. 13 LWL-Medienzentrum für Westfalen/Fotograf: Friedrich Schmieding – S. 14 ver.di Archiv – S. 15 sz Photo/Scherl – S. 16 sz Photo/Scherl – S. 17 bpk – S. 18 Deutsches Historisches Museum, Berlin – S. 19 bpk/Kunstbibliothek, SMB, Photothek Willy Römer – S. 20 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 21 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Westfalen – S. 22 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 23 akg-images – S. 24 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 25 bpk – S. 26 bpk/Joseph Schorer – S. 27 Deutsche Rentenversicherung Rheinland-Pfalz – S. 28 Bundesarchiv, Bild Plak 003-017-037/Grafiker: Alois Plefke – S. 29 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 31 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Westfalen – S. 32 Bundesarchiv, Bild 152-23-09A/Fotograf: Friedrich Franz Bauer – S. 33 bpk/Hanns Tschira – S. 35 Stadtarchiv München – S. 39 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Westfalen – S. 40 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 41 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 42 akg-images – S. 43 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 44 Deutsches Historisches Museum, Berlin – S. 45 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Diederichs – S. 46 Deutsche Rentenversicherung Rheinland-Pfalz – S. 47 Deutsche Rentenversicherung Nordbayern – S. 48 Deutsche Fotothek/Erich Höhne & Erich Pohl – S. 49 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Diederichs – S. 50 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 53 Bundesarchiv/Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, B 145 Bild 00167967/Fotograf: Detlef Gräfingholt – S. 54 sz Photo/Jürgen Schneck – S. 55 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Diederichs – S. 56 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Diederichs – S. 57 Deutsche Rentenversicherung Hessen – S. 58 Rehaklinik Glotterbad – S. 59 akg-images/Gert Schütz – S. 60 bpk/Germin – S. 61 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 62 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Diederichs – S. 63 Bundesarchiv/Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, B 145 Bild 00096698/Fotograf: Engelbert Reineke – S. 65 akg-images/RIA Nowosti – S. 66 akg-images – S. 68 Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland (Archiv) – S. 69 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 70 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund – S. 71 Bundesgesetzblatt, mit freundlicher Genehmigung des Bundesanzeiger Verlags – S. 72 picture-alliance/dpa-infografik – S. 74 Bundesarchiv/Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, B 145 Bild 00010006/Fotografin: Julia Fassbender – S. 75 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Machowina – S. 76 Bildarchiv Deutsche Rentenversicherung Bund/Gerth – S. 78 picture-alliance/dpa/Fotograf: Uwe Anspach – S. 79 picture-alliance/dpa/Fotograf: Michael Kappeler – S. 81 picture-alliance/Keystone

## Impressum

Herausgeber
Deutsche Rentenversicherung Bund
Geschäftsbereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
Ruhrstraße 2, 10709 Berlin
Postanschrift: 10704 Berlin
Telefon: 030 865-0, Fax: 030 865-27379
Internet: www.deutsche-rentenversicherung.de
E-Mail: drv@drv-bund.de
De-Mail: De-Mail@drv-bund.de-mail.de

Autoren: Ina Deppe M.A., Lena Foerster
Projektteam: Dr. Thomas Forstner, Romy Schindler M.A.,
Britta Voith von Voithenberg, Vlada Arnold M.A.
Neumann & Kamp Historische Projekte
www.historische-projekte.de

© August Dreesbach Verlag, München 2014.
www.augustdreesbachverlag.de
Alle Rechte vorbehalten.

Gesamtherstellung: Mediengruppe Universal, München
Papier: Condat matt Périgord 350g/qm und 135g/qm

Gedruckt auf FSC®-zertifiziertem Papier.
FSC-Zertifikat SGS-COC 004379
Klimaneutral gedruckt, ID-Nr.: 1442948, www.bvdm-online.de
Printed in Germany.

August Dreesbach Verlag