

# **Nachhaltigkeitskonzepte der Alterssicherung im Wandel der Zeit**

## **FNA Jahrestagung 2021**

Philip Manow (Universität Bremen)

11.2.2021



# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung

## Zitat #1:

*“Das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben trifft Deutschland stärker als andere EU-Länder. Langfristig wird diese demografische Entwicklung die öffentlichen Finanzen Deutschlands belasten, könnte die Angemessenheit der Renten infrage stellen und könnte den derzeit begrenzten Anteil der älteren Bevölkerung (Menschen ab 65) erhöhen, die [sic!] von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Bis zum Jahr 2040 dürften die Ausgaben Deutschlands für die gesetzlichen Renten in Relation zum BIP EU-weit mit am steilsten ansteigen (um 1,9 BIP-Prozentpunkte), während das Rentenniveau bei der gesetzlichen Rentenversicherung dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 zufolge (Europäische Kommission, 2018d) um 4,4 Prozentpunkte auf 37,6 % sinken wird. Die jüngsten Rentenreformen sind für bestimmte Gruppen mit einer Rentenerhöhung einhergegangen, doch ist nicht klar, ob der damit erzielte soziale Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zur beachtlichen Belastung der Staatskasse steht. Auch hat die Bundesregierung eine doppelte Haltelinie gezogen: Deckelung des Rentenversicherungsbeitragssatzes auf 20 % und Mindestsicherungsniveau von 48 % bis 2025. Die Einhaltung dieser Grenzwerte dürfte erhebliche Finanztransfers erfordern, was die jüngeren Generationen noch weiter belasten wird. Die Angemessenheit der Rentenbezüge von Geringverdienern bleibt ebenfalls ein Problem”*

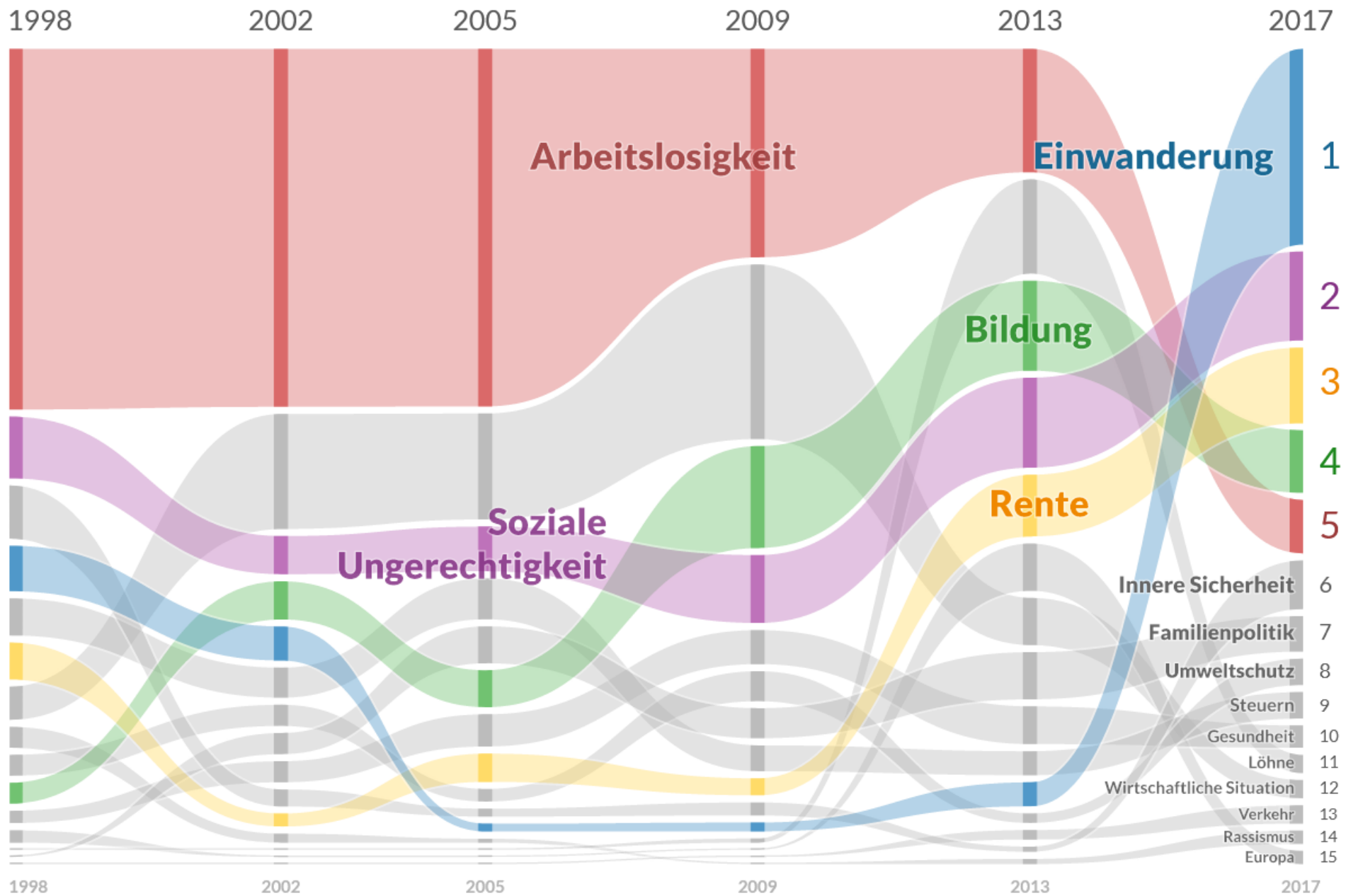
*Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer  
Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019, Brüssel Juni 2019, Punkt  
17*

## Zitat #2:

*“Wenn wir so weitermachen wie bisher, steht unser Rentensystem vor dem Bankrott. ... Wir müssen weg vom Denken in Legislaturperioden, hin zum Denken in Jahrzehnten”*

*(FDP-Finanzpolitiker Christina Dürr; zitiert nach FAZ vom 30.1.2021, bei der Vorstellung des neuen FDP-Rentenkonzepts)*

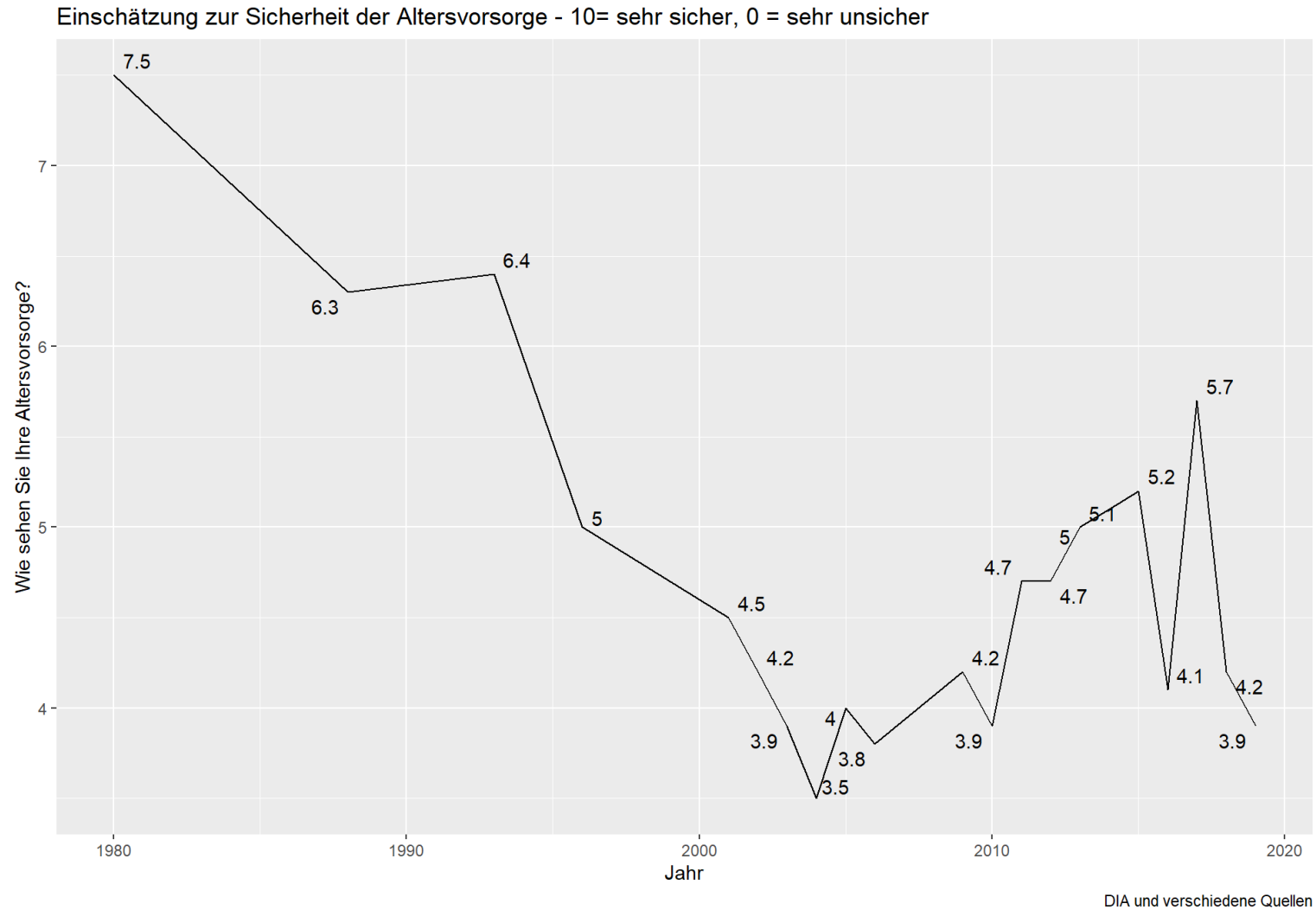
# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: Schaubild 1



Quelle: Infratest dimap

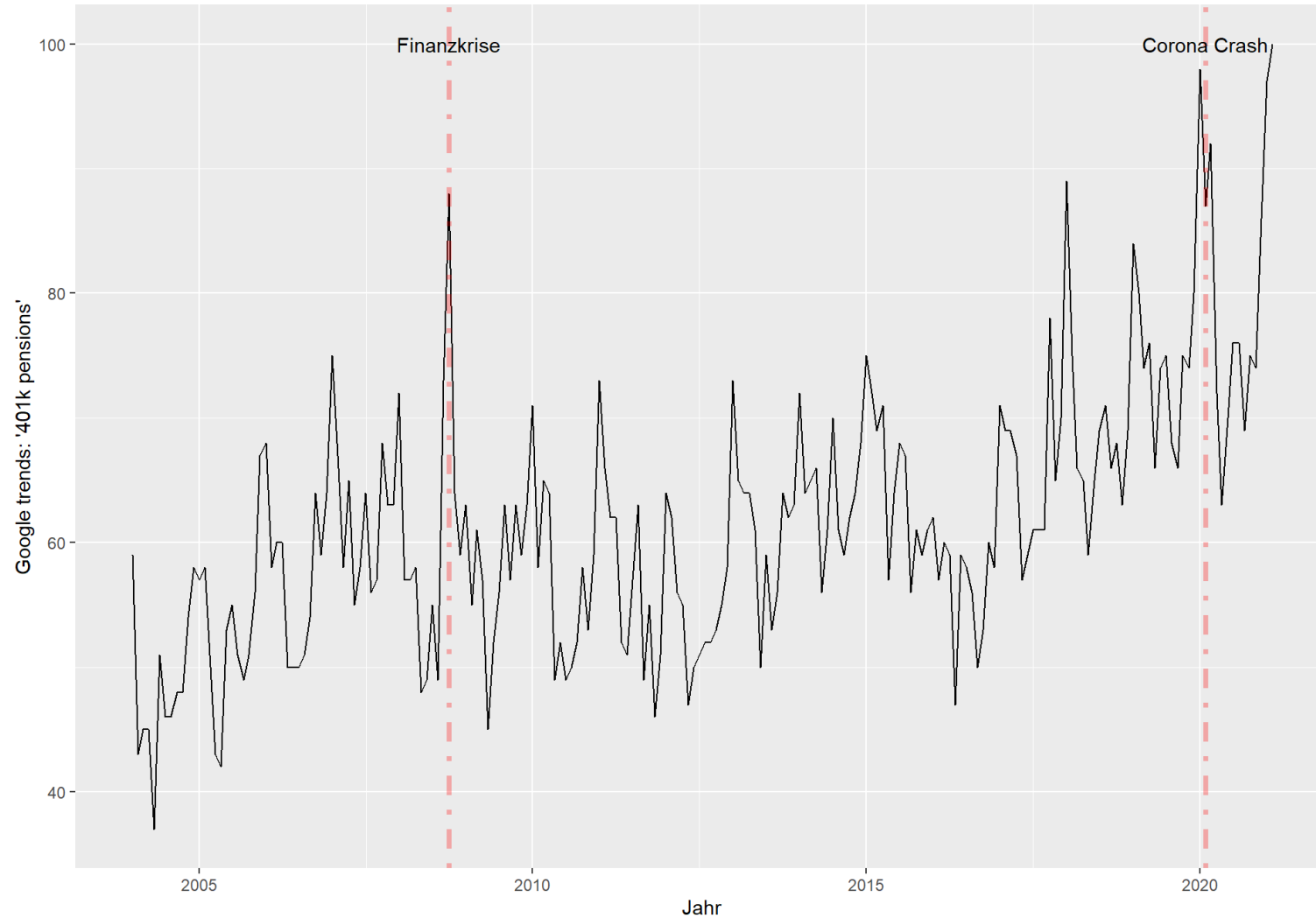


# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: Schaubild 2





# Konzepte der Nachhaltigkeit: Schaubild 3



# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung

Wir sehen also: das Thema der Nachhaltigkeit der Alterssicherung, nachhaltig im Sinne von 'fiskalisch' zu tragen und im Sinne von 'Vertrauen in', ist nicht von der Agenda, sondern taucht periodisch immer wieder auf. Es ist nicht zu trennen von der *Perzeption* von Nachhaltigkeit, die sich nicht zwangsläufig in objektiven Indikatoren fassen lässt.

Im Folgenden kurzer historischer Rückblick auf die Diskussion über die Finanzierung der Alterssicherung vor dem Hintergrund verschiedener Sichtweisen auf die seriöseste Form ihrer Finanzierung. Hierbei geht es nicht um die fiskalische Nachhaltigkeit per se, sondern die Debatte soll nur als Gegenstand dienen, an dem sich genau diese wechselnde Vorstellungen und Perzeptionen von Nachhaltigkeit, sozusagen die Kontextparameter solcher Wahrnehmungen in der *longue durée* verdeutlichen lassen.

Grundlage ein nun bereits mehr als 20 Jahre alter Aufsatz (*'Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit - Das Vertrauen in die Sicherheit der Rente und die Debatte um Kapitaldeckung und Umlage in Deutschland'*, Zeitschrift für Soziologie, 27(3), 193-211).

# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: die liberale Phase 1880-1925

## 1. Die Diskussion bei der Einführung der *Invaliditäts- und Alterssicherung* (22. Juni 1889)

Zeitgenössisch dominierten die Vorbehalte gegen das Umlageverfahren. Es wurde geltend gemacht, dass bei dem Umlageverfahren:

*“die entstehenden Verpflichtungen nicht von den gegenwärtig vorhandenen Beteiligten, sondern von den mit diesen vielleicht nicht identischen künftigen Mitgliedern der Genossenschaft zu tragen sein werden”*

*Theodor Lohmann, Referent des Reichsamt des Innern*

Demgegenüber markierte die durchaus progressive Einstellung Bismarcks eine klare Minderheitenposition:

*“Der Wechsel der Individuen ist irrelevant, findet in allen staatlichen Einrichtungen statt. Die Corporation, moralische Person, ist permanent wie der Staat”. Und: “Der Staat und seine Einrichtungen sind nur möglich, wenn sie als permanent identische Persönlichkeiten gedacht werden”*

*Bismarck, Notizen zum Referentenentwurf*

Die Experten waren überwiegend anderer Meinung:

*“In welchem Ausmaß sind durch Prämienzahlungen gewonnene Ansprüche an ein Versicherungsinstitut gesichert, ‘wenn man sich die Geschäftstätigkeit des Instituts am Schluss*

*eines Geschäftsjahres eingestellt denkt?' Beim Umlageverfahren sei, 'soweit nichts besondere Massen, insbesondere ein Reservefonds, zur Verfügung stehen, nicht einmal soviel Vermögen vorhanden, um auch nur die Jahresraten der schon bewilligten Renten zu zahlen. ... Beim Anwartschaftsdeckungsverfahren hingegen könne im Falle der 'Einstellung des Versicherungsbetriebs' die 'aufgelöste Anstalt sowohl die Rentner als auch die Gesamtheit der Aktiven mit einem ihrem Anspruch bzw. ihrer Anwartschaft entsprechendem Kapitalbetrag abfinden. ... Es ist klar, daß damit die größte Sicherheit erreicht ist"*

*Hans Rosin (1914: 96-97, 98 und 99)*

**Liberale Phase:**- gedanklicher Referenzpunkt ist ein Versicherungsbetrieb bzw. eine Genossenschaft, wobei doch die Bismarck'sche Sozialversicherung zu einem gewichtigen Anteil gerade der Versuch war, die offenkundige Unzulänglichkeit der Versicherung auf der Basis freiwilliger Selbsthilfe, wie sie sich nicht zuletzt im Gründerkrach gezeigt hatte, zu überwinden.

Zugleich Elemente einer paternalistischen Argumentation, in denen nun der neue Referenzpunkt 'Staat' schon im Vordergrund stand:

*"Durch das Umlageverfahren werde allerdings die Gegenwart entlastet, aber die Belastung der Zukunft sei eine unberechenbare, und eine derartige leichtsinnige Wirtschaft dürfe sich ein bonus pater familias nicht zu Schulden kommen lassen, als solchen aber müsse sich der Gesetzgeber immer betrachten"*

*(Bosse und Woedtke 1891: 285).*

- Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz 1889: auf zehn Jahre berechnete Kapitaldeckungsverfahren
- Invalidenversicherungsgesetz 1899: Verfahren der allgemeinen Durchschnittsprämie



# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: die kollektive/ nationale Phase

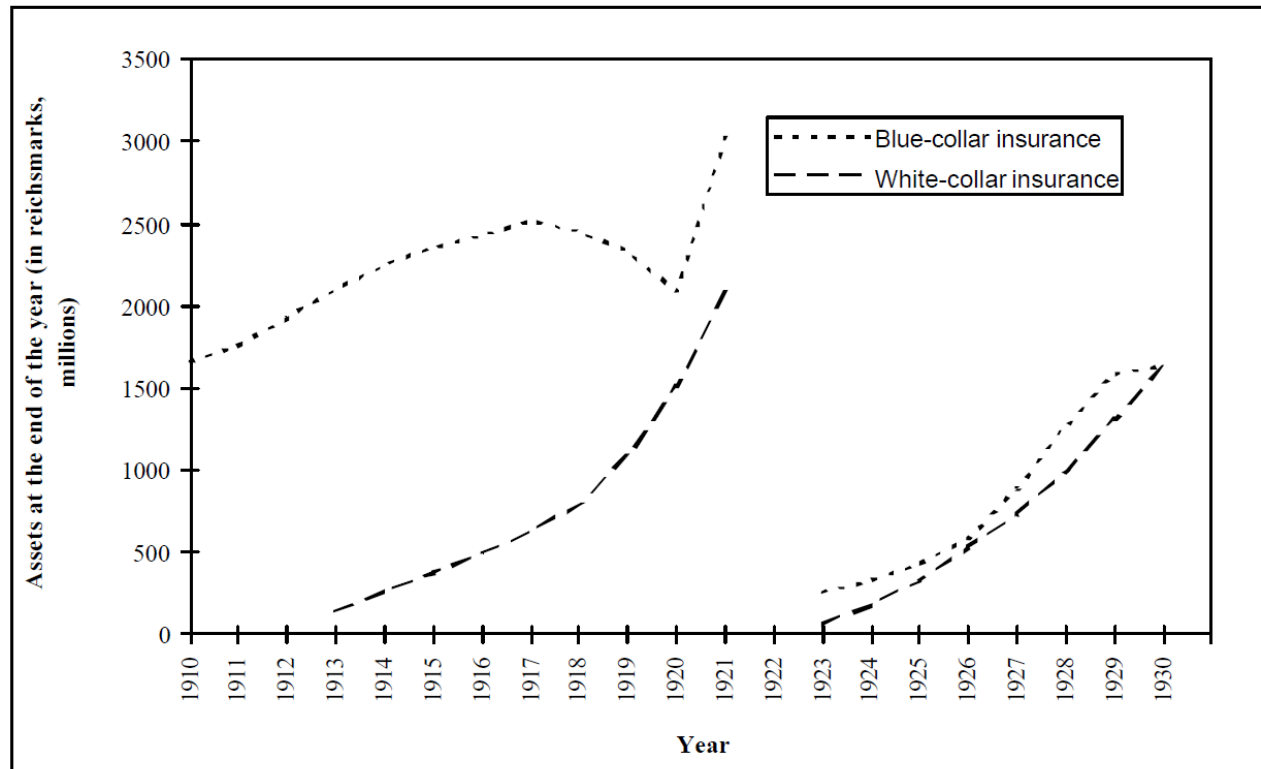
Die Überzeugung von der Überlegenheit der Kapitaldeckung wurde im Folgenden nicht theoretisch, sondern *real*, durch die Große Inflation fundamental herausgefordert - aber erst ab Mitte der 1930er Jahre begann sich die Alternativüberzeugung von der Kapitalsdeckung als angemessener, moderner Finanzierung durchzusetzen - und das fand erst 1957 seinen gesetzgeberischen Niederschlag.

Es zeigte sich - auf eine brutale Art und Weise - dass der Staat vielleicht Kapitalien der Altersversicherung garantieren kann, dass das aber nicht viel hilft, wenn er zugleich nicht auch den Geldwert sichern kann oder sichern will.

## Kriegsfinanzierung durch Haushaltsschulden

Jahr	U.K.	Frankreich	Deutschland	Italien	USA
1914	-61.3	-54.8	-73.5	-6.1	-0.1
1915	-79.8	-79.4	-94.4	-45.3	-8.4
1916	-75.0	-86.6	-92.7	-64.9	6.7
1917	-76.1	-86.1	-90.8	-69.6	-43.7
1918	-69.2	-80.0	-93.8	-70.2	-71.2

In der großen Inflation wurde die Alterssicherung, deren Zweck es ist oder sein sollte, gegen das zukünftige Risiko zu versichern, zu einer Institution, die "lediglich in der Gegenwart für die zwangsweise Konfiskation von Löhnen sorgte" (zitiert nach Feldman 1993: 559).



Source: Mörschel (1990)

## Die Entwicklung der Kapitalien der Rentenversicherung, 1910-1930

Die Hyperinflation konfrontierte also mit einer äußerst schmerzhaften Wahrheit:

*“Die Vorsorge vergangener Zeiten war zwecklos, die Vorsorge für kommende Zeiten ist ebenso zwecklos, unsere Zeit ist ganz allein auf sich gestellt, kann in der Gegenwart nur für die Gegenwart sorgen”*

*(E. Günther 1923).*





# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: die kollektive/ nationale Phase

Was nun aber eigentlich bemerkenswert ist, dass selbst die einschneidendste Erfahrung mit der Inflation zunächst nicht dazu führte, dass man die Überzeugung von der Überlegenheit der Kapitaldeckung revidierte. Stattdessen setzte sich schnell wieder die alte Sichtweise durch:

*“Es ist falsch, Versicherungspolitik nur auf die Zeit einer kurzen Umlageperiode zu machen und die Sorgen der Zukunft späteren Generationen zu überlassen. die Versicherung muss eine sichere Dauereinrichtung sein”*

*(Dobbernack 1933: 260-261)*

Vorstellung von einem ungezügelt Parlamentarismus und von der Lösung der Problematik, indem die Geldpolitik der Politik zu entwinden habe, um die Kapitaldeckung zu sichern (und der Zwang der Kapitalbildung zudem die Sozialpolitik disziplinieren kann).

Es ist von einer gewissen Ironie, dass es schließlich vor allem das Arbeitswissenschaftliche Institut der Deutschen Arbeiterfront gewesen ist, in dem machtvoll Begründungen für das Umlageverfahren sich nun durchsetzen begannen.

## Kapitaldeckung vs. Umlage, 1940er und 1950er

**AWI 1940/41**

**Mackenroth 1952/ Schreiber 1955**

## Kapitaldeckung vs. Umlage, 1940er und 1950er

### AWI 1940/41

“Alles was die Alten und Arbeitsunfähigen verbrauchen, muß aus dem laufenden Produktionsertrag der Schaffenden abgezweigt werden”

“Die Einzelperson kann in der modernen Wirtschaft Geld oder Güter sparen ... Nehmen wir dagegen das Volk als Ganzes, so kann es ausschließlich in Gütern sparen, nicht in Geld”

Die neue ‘herrschende Sicht’ lautete nun:

*“Es bedeutet also im Prinzip gar keine Entlastung der Zukunft, wenn die Rentenversicherungsträger sich jetzt Kapitalreserven ansammeln, denn auch in Zukunft können die zur Rentenzahlung erforderlichen Mittel ... nur aus dem jeweiligen Volkseinkommen stammen. ... Insofern ... kommt auch das in der Rentenversicherung angewandte Anwartschaftsdeckungsverfahren in güterwirtschaftlicher Hinsicht nur auf ein Umlageverfahren hinaus”*

*AW-Intitut 1940*

### Mackenroth 1952/ Schreiber 1955

“Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss”

“Der einzelne kann Vermögen anhäufen, um es im Alter zu verzehren, die Gesamtheit des Volkes kann es nicht”

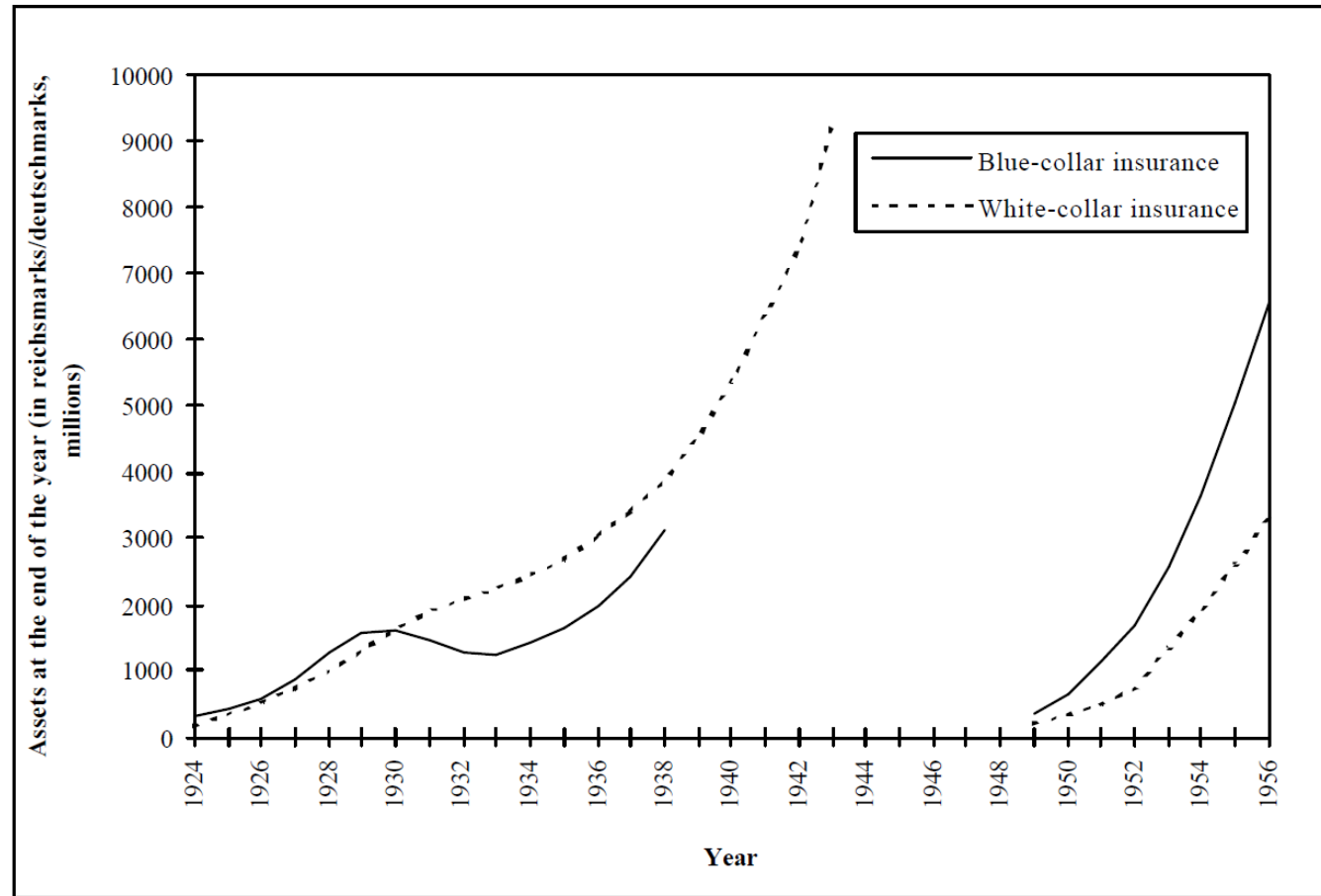
# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: die kollektive/ nationale Phase

Und hierbei spielt vermutlich ein nicht unerhebliche Rolle, dass das Arbeitswissenschaftliche Institut der Deutschen Arbeitsfront sich das Berliner Institut für Konjunkturforschung einverleibt hatte, in dem in den 1920er Jahren - stark angefeindet von der Mehrheit der universitären Wirtschaftswissenschaft - so etwas wie eine moderne Kreislauftheorie der Wirtschaft entwickelt worden war (siehe Wagemann, Allgemeine Geldlehre 1923, und Konjunkturlehre, 1928).

*“Though not outstandingly original in its own right, the Treatise [Ernst Wagemann, Allgemeine Geldlehre, 1923] clearly stands very close to the origin of macroeconomics as we know it today. It marks a point at which the rudimentary concepts of aggregative economics were sufficiently widely understood to be combined in a synthetic approach, but were still sufficiently unfamiliar to require considerable exposition.”*

*(Tooze: Statistics and the German State, CUP 2001: 121).*

Es ist von weiterer Ironie, dass die erneute Indienstnahme der Kapitalien der Sozialversicherung für die Kriegsfinanzierung, und als Konsequenz die Währungsreform 1948/49 nun zum zweiten Mal zum Verlust des angesammelten Kapitals führte.



### Die Entwicklung der Kapitalien der Rentenversicherung, 1924-1956

**kollektive Zeit:** 1957 schließlich, mit der Einführung der ‘dynamischen Rente’, schien nun tatsächlich “eine Art Dividende auf dem Kapital des deutschen Volkes, nämlich seiner ‘Volkswirtschaft’” (Liebing 1966: 72) eingeführt.

# Konzepte der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung: die individuelle Phase?

Zusammenwirken volkswirtschaftlicher Theorien und oft impliziter Heuristiken über das Handeln politischer Akteure mit dem interessengeleiteten Handeln dieser Akteure. Das führt dann schließlich zu einer neuen Wende des Diskurses: das Umlageverfahren als Sicherung gegen die immer präsente politische Versuchung des Missbrauchs der Sozialversicherungskapitalien: 'Politik, das ist das Geld der anderen'.

Heute Dominanz individueller Perzeptionen, umfragebasierte Politik, die nach *Einstellungen zu* und *Vertrauen in* fragt, nach individuellen Portfolios und Renditeerwartungen im Lebensverlauf, dazu komplementär Vorstellungen von einer (verfassungs-)rechtlichen 'Eigentumsgarantie' auf geleistete Beiträge.