

Bericht des Direktoriums

65 Jahre umlagefinanzierte Rentenversicherung

Bundesvertreterversammlung der DRV Bund
am Mittwoch, den 22. Juni 2022,
in Freiburg

Gundula Roßbach

Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund

Folie 1

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrten Damen und Herren,

auch ich möchte Sie alle in diesem offiziellen Rahmen noch einmal herzlich begrüßen. Ich freue mich ebenfalls sehr darüber, dass wir uns hier im schönen Freiburg wieder in Präsenz treffen. Dieses reale Miteinander ist ein wichtiger sozialer Aspekt und die Bedeutung des Sozialen kann man in Zeiten wie diesen gar nicht oft genug hervorheben.

Zeiten wie diese – wofür diese drei Wörter stehen, haben meine Vorredner bereits deutlich gemacht: Pandemie, Angriffskrieg auf die Ukraine, steigende Inflationsraten, wirtschaftliche Unsicherheiten - aktuelle Krisen, die die Nachrichten und die Diskussionen in den Medien prägen. All diesen Themen schenken wir zu Recht höchste Aufmerksamkeit, denn ihre Auswirkungen betreffen uns alle – beruflich wie privat.

Folie 2

Gleichwohl möchte ich heute über ein positiv besetztes, ja erfreuliches Thema sprechen, das ebenfalls in diese Zeiten gehört und das man zweifellos als Erfolgsgeschichte bezeichnen kann. Wir feiern in diesem Jahr nämlich ein Jubiläum:

Vor 65 Jahren hat der Bundestag mit der großen Rentenreform von 1957 die Basis für die Einführung des Umlageverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen.

Diese Rentenreform bestand eigentlich aus zwei Gesetzgebungsverfahren, die allerdings eng miteinander verbunden waren. Entsprechend dem damals noch in zwei unterschiedlichen Gesetzbüchern geregelten Rentenrecht wurden ein Gesetz zur Neuregelung der Rentenversicherung der Arbeiter und ein Gesetz zur Neuregelung der Rentenversicherung der Angestellten im Bundestag verhandelt.

Beide Gesetze wurden am 21. Januar 1957 – nach langen, kontroversen Diskussionen – mit den Stimmen der Regierungsfractionen von CDU/CSU und Freier Volkspartei (FVP) sowie der oppositionellen SPD-Fraktion beschlossen und traten rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft.

Folie 3

Kernelemente der Rentenreform von 1957

Diese gesetzlichen Neuregelungen bezogen sich im Wesentlichen auf vier Kernelemente:

- die deutliche Stärkung des Äquivalenzprinzips,
- eine massive Anhebung des Leistungsniveaus,
- die Einführung einer regelmäßigen und regelgebundenen Dynamisierung von Renten und Rentenanwartschaften sowie
- eine Umgestaltung des Finanzierungsverfahrens - weg von der Orientierung am Kapitaldeckungsverfahren und hin zu einer Entwicklung in Richtung Umlageverfahren.

Das Rentenrecht vor 1957 sah einen für alle Versicherten einheitlichen Grundbetrag vor, der durch einen Steigerungsbetrag ergänzt wurde.

Ausschließlich dieser Steigerungsbetrag war abhängig vom Lohn der Versicherten bzw. dem davon gezahlten Beitrag.

Mit der Reform von 1957 wurde der Lohn während des gesamten Erwerbslebens zum entscheidenden Parameter für die Höhe der individuellen Rente. Das Äquivalenzprinzip, also die enge Orientierung der individuellen Renten und Rentenanwartschaften am individuellen Lohn der Versicherten, wurde in seiner Bedeutung damit deutlich gestärkt.

Seit Gründung der Rentenversicherung orientierte sich das Leistungsniveau an dem Gedanken, dass die Rente ein zusätzliches Alterseinkommen darstellt, das die familiäre Unterstützung der älteren Menschen nur ergänzt. Mit der Rentenreform von 1957 war ein grundlegender Wandel dieses Leitbildes

verbunden: Die Rente sollte nicht mehr Zuschuss zum Lebensunterhalt sein, sondern Lohnersatz im Alter. Um diese Funktion zu erfüllen, wurden die Renten um ca. 60 Prozent angehoben.

Mit dem Beginn des sogenannten „Wirtschaftswunders“ in den 1950er Jahren, stiegen die Löhne der Beschäftigten in relativ kurzer Zeit deutlich an. Demgegenüber waren Renten und Rentenanwartschaften im Wesentlichen statisch: Es gab keine regelmäßigen Anpassungen. Die Rentenbeziehenden wurden so zu den Verlierern der Wohlstandsentwicklung. Aus diesem Grund beinhaltete die Rentenreform von 1957 eine regelmäßige und regelgebundene Anpassung von Rentenanwartschaften und Renten – DAS zentrale Element, mit dem die Rentenversicherung von einem statischen zu einem dynamischen System weiterentwickelt worden ist.

Die „dynamische Rente“ war geboren!

Das Finanzierungsverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung orientierte sich seit ihrer Gründung grundsätzlich am Prinzip der Kapitaldeckung. Die eingezahlten Beiträge wurden angelegt, um daraus, zusammen mit den erzielten Zinsgewinnen, die Renten im Alter zu finanzieren. Dieses Finanzierungsprinzip wurde mit der Rentenreform von 1957 aufgegeben. Es erfolgte eine Weichenstellung in Richtung Umlageverfahren, bei dem die zu zahlenden Rentenleistungen jeweils aus dem aktuellen Beitragsaufkommen der aktuellen Erwerbsgeneration finanziert werden.

Folie 4

Entwicklung des Finanzierungsverfahrens im Zeitablauf

Vor der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung innerhalb der Bismarckschen Sozialgesetzgebung am Ende des 19. Jahrhunderts war die Frage des Finanzierungsverfahrens sehr kontrovers diskutiert worden.

Insbesondere die Verbände der Arbeitgeber sprachen sich damals für eine Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren aus. Ihr Argument: Im Kapitaldeckungsverfahren seien zum Aufbau des Deckungskapitals zunächst

deutlich mehr Beiträge aufzubringen, als man zur Finanzierung der laufenden Renten benötigen würde.

Dennoch beschloss der gesetzgebende Reichstag 1889 letztlich, die Rentenversicherung im Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren und dafür einen Kapitalstock aufzubauen. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges hatte dieser Kapitalstock ein Volumen von ca. 14 Jahresausgaben an Rentenzahlungen. Der Erste Weltkrieg und die ihm folgende Inflation führten jedoch zu einer Entwertung des Kapitalstock um ca. 85 Prozent. Kurzfristig wurden dann zwar Umlageelemente für die Finanzierung der Rentenversicherung genutzt, aber schon in den späten 1920er Jahren begann man erneut mit dem Aufbau eines Kapitalstocks.

1933 waren ca. fünf Prozent der Anwartschaften durch Deckungskapital gesichert; dennoch wurde der Kapitalaufbau in der Zeit des Nationalsozialismus weiter vorangetrieben.

In den frühen 1940er Jahren wurde die Rentenversicherung durch entsprechende Anlagevorschriften allerdings zunehmend verpflichtet, ihren Kapitalstock in Staatspapieren anzulegen. Nach dem Zusammenbruch des NS-Staates 1945 waren diese Anlagen weitgehend entwertet. Deshalb wurden die Renten seit Kriegsende faktisch weitgehend im Umlageverfahren finanziert – die rechtlichen Regelungen waren jedoch weiterhin auf das Kapitaldeckungsverfahren ausgerichtet. Erst im Zuge der Rentenreform von 1957 wurde diese Grundausrichtung aufgegeben.

Folie 5

Übergang zum Umlageverfahren: Gründe und Vorgehensweise

Für diese Weichenstellung war die Entwertung des aufgebauten Kapitalstocks allerdings nicht der einzige Grund.

Auch mit der Anpassung des Rentenrechts an die dynamische Wirtschaftsentwicklung wäre das Kapitaldeckungsverfahren kaum vereinbar gewesen. Denn für Renten, die nun eine Lohnersatzfunktion erfüllen sollten, ist der Aufbau von Deckungskapital erforderlich, das im Laufe der Zeit, gekoppelt an

die Lohnentwicklung, stetig wachsen soll. Das Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung musste also rasch den neuen Leistungszielen und -strukturen angepasst werden. Und es ist das Umlageverfahren, das die dafür erforderliche Flexibilität aufweist.

Folie 6

Der Übergang vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren erfolgte allerdings nicht abrupt, also nicht in einem Zuge. Im Rahmen der Rentenreform von 1957 wurde zunächst das sogenannte Anwartschaftsdeckungsverfahren eingeführt. Der Beitragssatz sollte für zehn Jahre so festgesetzt werden, dass alle in diesem Zeitraum anfallenden Leistungen gedeckt sind und dass zudem am Ende dieses Zeitraums eine Reserve von einer Jahresausgabe vorhanden ist. Um dies sicherzustellen, wurde der Beitragssatz auf 14 Prozent angehoben. Die erste Zehn-Jahres-Periode endete 1967. Für die folgende Dekade wäre eine deutliche Anhebung des Beitragssatzes erforderlich gewesen. Mitten in der ersten Nachkriegsrezession hielt man dies jedoch für nicht vertretbar, und so erfolgte der Umstieg auf das reine Umlageverfahren.

Kein drastischer Beitragssatzanstieg

In der folgenden politischen Diskussion wurden Befürchtungen laut, dass dies zu einem stetigen Anstieg des Beitragssatzes führen würde, insbesondere mit Blick auf den demografischen Wandel in Form des für die 70er Jahre erwarteten „Rentenberges“.

Folie 7

Diese Befürchtungen sind, wie wir heute wissen, nicht eingetroffen. Zwar musste der Beitragssatz nach dem Ende der ersten Zehn-Jahres-Periode des Anwartschaftsdeckungsverfahrens bis 1973 schrittweise auf 18 Prozent angehoben werden - doch seither entwickelt er sich bemerkenswert stabil. In den folgenden 50 Jahren schwankte er lediglich in einer Spanne zwischen 17,5 und 20,3 Prozent – und das trotz so gravierender Veränderungen der ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – unter anderen

aufgrund der Ölkrise in den 1970er Jahren, der Deutschen Einheit, dem Platzen der IT-Blase oder aufgrund der Finanzkrise 2007/2008.

In den vergangenen zehn Jahren ist der Beitragssatz sogar stetig von 19,9 auf 18,6 Prozent gesunken. Aktuell liegt er mit 18,6 Prozent niedriger als Mitte der 1980er Jahre.

Folie 8

Diese Stabilität des Beitragssatzes im Umlageverfahren ist auch deshalb bemerkenswert, weil der demografische Wandel, der Ende der 1960er Jahre befürchtet worden ist, tatsächlich stattfindet. Kamen 1957 noch 17 Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren auf 100 Menschen im Alter von 20 bis 64, so waren es 1985 bereits 24 Senior*innen. Heute liegt das Verhältnis sogar bei 37 zu 100. Der demografische Wandel liegt also nicht nur vor uns, einen erheblichen Teil dessen haben wir bereits erlebt. Dennoch ist die Beitragsbelastung der Erwerbsgeneration, was die Rentenversicherung angeht, heute sogar niedriger als 1985.

Eine wesentliche Ursache hierfür ist sicherlich die gute ökonomische Entwicklung in Deutschland. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen und insbesondere auch die Erwerbsquoten der Menschen im Alter von 55 bis 65 Jahren sind seit den 80er Jahren in einem Umfang gestiegen, der damals schlicht nicht vorstellbar war. Erhebliche positive Auswirkung hatte zudem die Zuwanderung von Menschen aus anderen Ländern – insbesondere aus Ländern der Europäischen Union – und deren Integration in den Arbeitsmarkt. Ebenso haben aber auch die Rentenreformen, die seit 1992 beschlossen und umgesetzt worden sind, zu der bemerkenswerten Stabilität des Beitragssatzes trotz des demografischen Wandels beigetragen. Damit konnte die umlagefinanzierte Rentenversicherung erfolgreich an die demografischen Belastungen angepasst werden. Das Umlageverfahren zeigt auch hier seine große Flexibilität.

Anteil des Bundeszuschusses an der Rentenfinanzierung nicht gestiegen

Folie 9

Entgegen dem Eindruck, den aktuelle politische Diskussionen manchmal nahelegen, ist übrigens auch der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung heute deutlich niedriger als zum Zeitpunkt der Rentenreform von 1957.

Die Stabilität des Beitragssatzes trotz steigender demografischer Belastung ist also nicht durch einen steigenden Bundeszuschuss für die Finanzierung der Rentenversicherung erkaufte worden.

Im Gegenteil: Seit Beginn dieses Jahrhunderts liegt er weitgehend stabil bei 23 bis 24 Prozent. Er macht damit nur etwa dreiviertel des Anteils an den Ausgaben der Rentenversicherung von 1957 aus.

Folie 10

Fazit

Mit der vor 65 Jahren vollzogenen Rentenreform hat der Gesetzgeber die wesentlichen Weichen gestellt, um das Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren zu leiten. Nicht zuletzt aufgrund der Flexibilität des Umlageverfahrens konnte die gesetzliche Rentenversicherung in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder erfolgreich an gravierende Veränderungen der ökonomischen, politischen und demografischen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ – kurz: die Rentenkommission – hat in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2020 deshalb zu Recht festgehalten: „Das Umlageverfahren gestaltet die Rentenversicherung durch seine Anpassungsfähigkeit zukunftsfest“.

Folie 11

Ein guter Leitsatz für die Zukunft! Vielen Dank!