

---

# Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Autor:  
Jochen Pleines  
Dachsweg 6  
78532 Tuttlingen

September 1974

---

## Gliederung

- A: Die Situation der Arbeiter im 19. Jahrhundert
  
- B:
  - a) Die historische Entwicklung und
  - b) anhand der z.Zt. geltenden gesetzlichen Bestimmungen das Verfahren der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (bis 1974)
  
- I: Finanzierungssysteme
  - a) Prämiendeckungsverfahren
  - b) Umlageverfahren
  - c) Mischformen
  
- II: Historische Entwicklung der Finanzierung
  - a) Die Zeit bis zum ersten Weltkrieg
  - b) Der wirtschaftliche Niedergang nach der Inflation
  - c) die Sanierung seit 1933
  - d) Die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg
  - e) Die neueste Entwicklung seit 1957
  
- III: Das Verfahren der Finanzierung nach den heutigen Vorschriften
  - a) Aufbringung der Mittel ( 109 AVG)
  - b) Rücklage
  - c) Finanzausgleich
  - d) Liquiditätsreserve
  
- C: Wer finanziert die Rentenversicherung tatsächlich ?

Wesen und Entwicklung eines Kulturvolkes spiegeln sich in seiner Sozialpolitik wider. Einen bedeutenden Teil dieser Politik bildet die Sicherung des Lebensunterhalts für die nicht mehr arbeitsfähigen Bevölkerung. Grundsätzlich stehen hierfür zwei Möglichkeiten offen. Entweder die Allgemeinheit kommt im Wege der Versorgung für den Lebensunterhalt des Bedürftigen auf, oder er einzelne schafft im arbeitsfähigen Alter ausreichende finanzielle Rücklagen für Zeiten, in denen er durch Krankheit oder aus Altersgründen seinen laufenden Lebensbedarf nicht mehr decken kann. Diese Eigenvorsorge geschieht in erster Linie entweder durch Sparen oder in Form einer Versicherung.

In Deutschland entwickelte sich mit der zunehmenden Industrialisierung im 19. Jahrhundert ein Industrieproletariat, das nur von seiner Arbeit lebte. Ohne Arbeit drohte sofort die Not, zumal die Armenpflege der Gemeinden völlig unzureichend war. Allgemein erkannte man daher seit der Mitte des 19. Jahrhunderts die Notwendigkeit, von Staats wegen den Arbeitern bei Invalidität und im Alter den Lebensunterhalt zu sichern.

Bismarck beabsichtigte - ähnlich wie für die Beamten - eine beitragsfreie Staatsbürgerversorgung einzuführen. Diese sollte durch eine noch zu schaffende Tabaksteuer finanziert werden. Am Ende entschied man sich für einen Mittelweg. Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz - in Kraft getreten am 1.1.1891 - verband das Versicherungsprinzip mit dem Versorgungsprinzip. Einerseits waren je zur Hälfte vom Versicherten und vom Arbeitgeber Beiträge aufzubringen. Andererseits gewährte das Reich zu jeder Rente einen festen Zuschuss von jährlich 50,- Mark, wodurch es seine soziale Verantwortung für den hilfsbedürftigen Bevölkerungsteil anerkannte.

Von größter Bedeutung für die praktische Durchführung der Rentenversicherung ist das System, nach welchem die zur Deckung der bestehenden und zukünftig eintretenden Verpflichtungen erforderlichen Beträge beschafft werden. Für die gesetzliche Rentenversicherung sind in der Hauptsache drei Verfahren von Wichtigkeit :

1. das Prämien- oder Anwartschaftsdeckungsverfahren
2. das Umlageverfahren
3. das Kapitaldeckungsverfahren als Mischform der beiden ersten Systeme.

Beim Prämienverfahren, auch Prämierendurchschnittsverfahren genannt, weil im Gegensatz zur Privatversicherung nicht das individuelle Risiko sondern das Risiko der gesamten Versichertengemeinschaft zu Grunde gelegt wird, werden durch die Beiträge außer den Verwaltungskosten der Wert aller Renten aufgebracht, welche die einzelnen Versicherten bei Eintritt des Versicherungsfalles voraussichtlich zu beanspruchen haben werden. Das

Vermögen der Rentenversicherung muss also zu jeder Zeit groß genug sein, um ohne Inanspruchnahme der künftig fällig werdenden Beiträge alle bereits bewilligten Renten bis zu dem nach versicherungstechnischen Grundsätzen wahrscheinlichen Ende der Bezugsdauer aufbringen zu können. Das hat zur Folge, dass die Beiträge im Vergleich zur Leistung am Beginn der Versicherung relativ hoch angesetzt werden müssen. Der Beitragssatz bleibt dann jedoch - zumindest im Grundsatz - konstant.

Im Gegensatz hierzu beschränkt sich das Umlageverfahren darauf, den jeweiligen tatsächlichen Jahresbedarf aufzubringen. Für die bewilligten Renten besteht also keine Deckung. Die Mittel hierfür müssen durch die laufenden Beitragseinnahmen aufgebracht werden. Kann man dieses Verfahren beider Unfallversicherung oder Krankenversicherung noch für vertretbar halten, so birgt das Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung große soziale Gefahren in sich, weil es naturgemäß eine stetige steile Erhöhung des anfangsrelativ geringen Beitragssatzes bedingt und daher zu einer unberechenbaren Belastung der Zukunft führt. Nur in Notzeiten ist dieses Verfahren für eine gewisse Übergangszeit zu rechtfertigen.

Einen Mittelweg schlägt das Kapitaldeckungsverfahren nach Perioden oder Abschnittsdeckungsverfahren ein, welches für einen bestimmten Zeitraum - meistens für zehn Jahre - den Kapitalwert der bewilligten Renten deckt. Dabei bleibt der Beitragssatz in dieser Zeit gleich und wird erst nach Ablauf der Periode neu festgesetzt. Außerdem werden die Beiträge so bemessen, dass ein Reservefonds gebildet werden kann. Dieses Verfahren ist zwar sicherer als das Umlageverfahren, doch steigt auch hier der Beitragssatz langsam an, und es handelt sich gleichfalls um einen wenn auch geringeren Vorgriff auf die Zukunft.

Für das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz, auf Grund dessen in erster Linie alle Arbeiter und die Angestellten mit einem Jahreseinkommen bis zu 2000,- Mark versichert waren, wurde das Kapitaldeckungsverfahren nach Perioden eingeführt. Wenn auch die Sicherheit gegenüber dem Prämienverfahren geringer war, so glaubte man doch durch vorsichtige Bemessung der Beitragsperioden und durch Ansammlung eines ausreichenden Reservefonds in den ersten zehn Jahren dafür sorgen zu können, dass in den späteren Perioden die Steigerung des Beitragssatzes nicht zu groß ausfallen würde.

Diese Vorsorge hatte sich bewährt, so dass man mit der Einführung des Invalidengesetzes ab 1.1.1900 auf das Prämien- bzw. Anwartschaftsdeckungsverfahren übergehen konnte. Der Reichszuschuss von 50,- Mark je Rente blieb unverändert erhalten.

Besonders nachdem Erlass dieses Gesetzes wurde immer mehr der Wunsch laut, die Invalidenversicherung auch auf die Witwen und Waisen von Versicherten auszudehnen. Das geschah dann mit dem Inkrafttreten des vierten Buches der Reichsversicherungsordnung am 1.1.1912, als die Hinterbliebenenversicherung als ein Teil der Invalidenversicherung eingeführt wurde. Finanziert wurde die Hinterbliebenenversicherung durch eine Erhöhung der Beiträge und durch einen jährlichen Zuschuss des Reiches zu jeder Witwenrente von 50,- Mark und zu jeder Waisenrente von 25,- Mark.

Etwa zur gleichen Zeit setzten sich die Interessenverbände der Angestellten erfolgreich für eine eigene Versicherung ein, so dass mit dem Inkrafttreten des Versicherungsgesetzes für Angestellte am 1.1.1913 ein selbständiger Zweig der gesetzlichen Rentenversicherung für Angestellte entstand. Ihn gehörten alle Angestellten mit einem Jahreseinkommen bis zu 2000,- Mark an, die aber weiterhin in der Invalidenversicherung versichert blieben. Die Doppelversicherung fiel erst mit der „großen Novelle“ vom 10.11.1922 weg. Neu kam der Personenkreis der Angestellten mit einem Jahreseinkommen zwischen 2000,- Mark und 5000,- Mark hinzu. Diese Grenze ist im Laufe der Jahre immer weiter heraufgesetzt worden und fiel ab 1.1.1968 auf Grund des Finanzänderungsgesetzes völlig weg.

Das Versicherungsgesetz für Angestellte übernahm das Prämierendurchschnittsverfahren. Die Mittel wurden nur durch Beiträge aufgebracht. Wegen der schlechten Haushaltslage des Reiches konnte ein Staatszuschuss nicht gewährt werden.

Bereits der erste Weltkrieg belastete die Rentenversicherungsträger schwer, denn sie mussten in großem Umfang zusätzliche Renten an invalide Kriegsteilnehmer und Kriegshinterbliebene zahlen, ohne dass der Staat sie entschädigte. Mit dem Ende des ersten Weltkrieges, besonders aber durch die Inflation hatten sowohl die Invalidenversicherung wie auch die Angestelltenversicherung den größten Teil ihres Vermögen eingebüßt. Außerdem wurden die Rentenleistungen auf Grund des Währungsverfalls mehrmals erhöht. Der Verlust war so einschneidend, dass diese Versicherungszweige und die durch das Reichsknappschaftsgesetz vom 23.7.1923 neu geschaffene knappschaftliche Pensionsversicherung, die hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll, auf das Umlageverfahren nach Perioden umgestellt werden mussten. Immerhin erhöhte das Reich im Jahre 1925 den Staatszuschuss zur Invalidenversicherung für jede Versicherten- und Witwenrente auf jährlich 72,- Mark und für jede Waisenrente auf jährlich 36,- Mark. Weitere Reichszuschüsse wurden zwar zugesagt, in voller Höhe aber nie gezahlt. Das Angestelltenversicherungsgesetz, welches im Jahre 1924 das Versicherungsgesetz für Angestellte ablöste, sah für diesen Zweig der gesetzlichen Rentenversicherung weiterhin keinen Reichszuschuss vor, doch fielen hier wegen der kurzen Dauer

des Bestehens der Angestelltenversicherung die Rentenleistungen noch nicht so sehr ins Gewicht.

In den Jahren 1924 bis 1928 erlebte die Rentenversicherung eine Scheinblüte, in der wieder größere Vermögenswerte angesammelt werden konnten. Durch die Weltwirtschaftskrise und die daran anschließende große Arbeitslosigkeit änderte sich diese Entwicklung grundlegend. Wurden zum Beispiel im Jahre 1928 in der Angestelltenversicherung nur ca. 27% der Beitragseinnahmen für die Leistungen dieses Jahres benötigt, so betrug der Anteil im Jahre 1930 bereits ca. 38%, 1932 = ca. 65% und 1934 sogar ca. 72%. In der Invalidenversicherung sahen die Zahlen noch ungünstiger aus. 1931 konnten die Gesamtausgaben nicht mehr voll durch die Einnahmen gedeckt werden.

Mit dem Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung vom 7.12.1933, dem sogenannten „Sanierungsgesetz“, unternahm man den ersten Schritt zu einer wirklichen Gesundung der Rentenversicherung. Als entscheidende Änderung wurde wieder das Anwartschaftsdeckungsverfahren eingeführt. In allen Zweigen der Rentenversicherung wurden die Renten gekürzt. Die Invalidenversicherung erhielt neben weiteren Leistungen des Reiches einen festen pauschalen Reichsbeitrag. Die Angestelltenversicherung musste wie bisher ohne einen Reichszuschuss auskommen. Die endgültige Sanierung brachte das Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung vom 21.12.1937, das sogenannte „Ausbaugesetz“, und die Durchführungsverordnung dazu vom 1.9.1938. Die wichtigste Bestimmung war die Reichsgarantie für die Invalidenversicherung. Die Angestelltenversicherung erhielt das erste Mal einen Reichszuschuss, der für versicherungsfremde Leistungen (Ersatzzeiten) gezahlt wurde. Während des zweiten Weltkrieges traten in der Rentenversicherung weitere Leistungsverbesserungen ein, deren Kosten vom Reich teilweise übernommen wurden.

Nach dem Zusammenbruch des 3. Reiches im Jahre 1945 galt das Anwartschaftsdeckungsverfahren formal zwar weiter, doch war eine Deckung nicht vorhanden, so dass zur Bestreitung der Ausgaben die laufenden Beitragseinnahmen herangezogen werden mussten. Man war also gezwungen, auf das Umlageverfahren zurückzugreifen. Mit der Währungsreform im Jahre 1948 verlor die Rentenversicherung fast ihr gesamtes Vermögen. Es trat die gleiche Situation wie nach dem ersten Weltkrieg und der Inflation ein. Der Beitragssatz wurde zwar erhöht, doch mussten auf Grund des gestiegenen Lebensbedarfes die Renten in den folgenden Jahren mehrfach durch Zuschläge angehoben werden.

Eine grundlegende Wende wurde erst mit dem Arbeiterversicherungs-Neuregelungsgesetz (ArVNG) und dem Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz (AnVNG) vom 23.2.1957 vollzogen. Zur Finanzierung der Rentenversicherung führte man das Abschnittsdeckungsverfahren ein ..... und erhöhte

dafür wieder einmal den Beitragssatz. Betrag dieser im Jahre 1891 ca. 2,8%, 1913 in der Angestelltenversicherung etwa 8%, ab 1.7.1942 = 5,6%, ab 1.6.1949 = 10% und ab 1.4.1955 = 11%, so stieg er jetzt auf 14%. Man hoffte, dass dieser Prozentsatz einschließlich des Bundeszuschusses ausreichen würde, die Mittel für die laufenden Verpflichtungen aufzubringen und am Ende des ersten Zehnjahreszeitraumes einen Überschuss in Höhe der Ausgaben des letzten Jahres dieses Abschnittes erwirtschaftet zu haben. Die Renten wurden dynamisiert, d.h. der jeweiligen Einkommensentwicklung angepasst. Dem entsprechend musste man auch den Bundeszuschuss dynamisieren. Er fasste alle bisherigen Einzelleistungen des Bundes zusammen und wurde 1957 erstmalig für die Arbeiterrentenversicherung und die Angestelltenversicherung auf insgesamt 3,41 Milliarden Mark fest-gesetzt.

Mitte der sechziger Jahre führte die Rezession zu verminderten Beitragseinnahmen, so dass besonders einige Landesversicherungsanstalten Teile ihres Vermögens unter Verlust flüssig machen mussten, um die Ausgaben für die laufenden Rentenzahlungen bestreiten zu können. Dieser Situation hat der Gesetzgeber mit dem dritten Rentenversicherungsänderungsgesetz Rechnung getragen. Nach dem seit dem 1.8.1969 bis heute noch gültigen modifizierten Umlageverfahren wird die Finanzierung der Rentenversicherung folgendermaßen durchgeführt:

Die Mittel für die Ausgaben der Versicherung werden durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie durch einen Zuschuss des Bundes aufgebracht (§ 109 AVG). Das Verfahren über den Bundeszuschuss blieb gegenüber 1957 unverändert, d.h. er wird der laufenden Einkommensentwicklung angepasst.

Die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen sind auf 15 Kalenderjahre im Voraus zu schätzen und jedes Jahr fortzuschreiben. Aufgrund dieser Schätzung wird der Beitragssatz festgelegt. Er betrug ab 1.1.1968 = 15%, ab 1.1.1969 = 16%, ab 1.1.1970 = 17% und beträgt seit dem 1.1.1973 noch 18%. Aus den Einnahmen sind die laufenden Verpflichtungen zu decken und gleichzeitig eine Rücklage, die sich aus Bar- und Anlagevermögen zusammensetzt, zu bilden. Beträgt die Rücklage beider Versicherungsträger zusammen am Ende von mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren weniger als 25% (= 3 Monate) der Aufwendungen des jeweiligen Vorjahres, so ist der Beitragssatz neu festzusetzen.

Weiterhin ist ein Finanzausgleich zwischen den einzelnen Landesversicherungsanstalten untereinander und zwischen den Landesversicherungsanstalten insgesamt und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte vorgesehen. Nach § 1390 RVO werden die Leistungen für Renten, Beitragserstattungen und für die Krankenversicherung der Rentner nach dem Verhältnis ihrer Beitragseinnahmen

von den Landesversicherungsanstalten gemeinsam getragen. überschreiten hierbei die Aufwendungen einer Landesversicherungsanstalt ihre Einnahmen, so hat diejenige Landesversicherungsanstalt den Unterschiedsbetrag zu tragen, bei der das Verhältnis der Rücklage zu den Aufwendungen am höchsten ist. Erreicht die zahlungspflichtige Landesversicherungsanstalt hierbei die Landesversicherungsanstalt mit dem nächstniedrigen Verhältniswert, so ist auch diese zahlungspflichtig. Dieses Verfahren ist bis zum vollen Ausgleich des Unterschiedsbetrages fortzusetzen.

Betragen nun die Rücklagen aller Landesversicherungsanstalten zusammen am Ende eines Jahres weniger als zwei Monatsausgaben des Vorjahres, so ist der Fehlbetrag von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte dann aufzubringen, wenn ihre eigene Rücklage mehr als vier Monatsausgaben des Vorjahres beträgt. Dasselbe gilt im umgekehrten Fall. Dass nun beide Versicherungsträger die Mindestrücklage von zwei Monatsausgaben unterschreiten, ist praktisch nicht möglich, weil dann der Beitragssatz zu erhöhen ist.

Von der Rücklage darf ein Teil in Höhe der Aufwendungen von eineinhalb Monatsausgaben des Vorjahres nur kurzfristig angelegt werden. Solange diese Liquiditätsreserve bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die vorgeschriebene Höhe nicht erreicht hat, darf auch jede Landesversicherungsanstalt, soweit ihre eigene Liquiditätsreserve nicht auch bereits auf die Mindestgrenze herabgesunken ist, dieser auf Wunsch Mittel entweder für längstens 12 Monate zinslos oder gegen andere Vermögenswerte zur Verfügung stellen. Sind die Landesversicherungsanstalten insgesamt dazu nicht in der Lage, muss die Bundesversicherungsanstalt einspringen, jedoch nur insoweit, dass ihre Liquiditätsreserve eine halbe Monatsausgabe des Vorjahres nicht unterschreitet. Auch hier gilt dasselbe im umgekehrten Fall. Wenn die Einnahmen der Rentenversicherung für die Ausgaben nicht ausreichen und Rücklagen nicht vorhanden sind, dann hat der Bund als ultima ratio die erforderlichen Mittel aufzubringen (§111 AVG). Der Gesetzgeber wird aber wohl eher den Beitragssatz erhöhen, ehe er sich auf dem Wege der Bundesgarantie in Anspruch nehmen lässt.

Wird § 109 AVG - entsprechend § 1382 RVO – als „magna charta“ der gesetzlichen Rentenversicherung auch heute noch angesehen, so ist doch zu fragen, wer die Mittel zur Finanzierung der Rentenversicherung tatsächlich aufbringt.

1891 wurde nur ein kleiner Teil der Bevölkerung von der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst. Damals fand eine echte Umverteilung der Lasten statt. Zum heutigen Zeitpunkt sieht die Situation völlig anders aus. Über 85 Prozent der Bevölkerung ist jetzt versichert. Leistet der Versicherte mit seinem

Beitrag noch Konsumverzicht, so sieht der Arbeitgeber seinen Anteil längst als Teil der Lohnkosten an, die er auf die Preise abwälzt. Über den Preis finanziert der Versicherte wiederum den Arbeitgeberanteil. Bei dem Bundeszuschuss verhält es sich ähnlich. Dieser wird durch allgemeine Steuern aufgebracht, die von der Versichertengemeinschaft vorher erst einmal gezahlt werden müssen. Eine echte Umverteilung findet heute also praktisch nicht mehr statt, weil der Versicherte letzten Endes die Finanzierung seiner Rentenversicherung selbst trägt.

Quellen:

1. Bismarck und die preußisch-deutsche Politik; dtv-dokumente Nr. 692
2. Leitfaden der deutschen Sozialversicherung  
Verlag Julius Springer in Berlin 1930
3. Die Rettung der Rentenversicherung; W. Dobbernack  
Verlag W. Kohlhammer Stuttgart-Berlin 1934
4. 25 Jahre Angestelltenversicherung 1913 – 1937, Jubiläumsfestschrift
5. VGfA - Kommentar; Stier-Somlo 1913
6. RVO - Kommentar; Stier-Somlo 1911
7. Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung  
und seine Geschichte; Chr. Sander  
Deutsche Rentenversicherung 1968, S.371 ff
8. Die finanzielle Entwicklung der Angestelltenversicherung seit  
der Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte  
aus: Beiträge zur Sozialversicherung; Erich Schmidt Verlag
9. AVG - Kommentar Allendorff 1925
10. Die Finanzierung der Rentenversicherung; Dr. Rauschenbach  
Briefschule 2/1968
11. Die Finanzen der Rentenversicherung; S. Eike  
aus: DAngVers 9/1968, S. 289 ff
12. Das neue Gesetz; K. Hoffmann  
aus: DAngVers /9/1969, S. 273 ff
13. Die Zeiten; Tautz (Wochenzähler)
14. HKR; Gerhard Scharf  
Schriftenreihe der BfA Nr. 40
15. Das Reichs-Versicherungsamt und die Deutsche Arbeiterversicherung  
Festschrift des Reichsversicherungsamtes 1910