

WINFRIED SCHMÄHL

# Alterssicherungspolitik in Deutschland

---

Mohr Siebeck

*Winfried Schmähl*

Alterssicherungspolitik in Deutschland





Winfried Schmähl

# Alterssicherungspolitik in Deutschland

Vorgeschichte und Entwicklung  
von 1945 bis 1998

Mohr Siebeck

*Winfried Schmähl*, geboren 1942; Studium der Volkswirtschaftslehre; Promotion und Habilitation in Frankfurt (Main); 1976–1989 o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin; 1989–2007 Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen; u. a. 14 Jahre Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung; Mitglied in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Demographischen Wandel in drei Legislaturperioden.

ISBN 978-3-16-155714-9 / eISBN 978-3-16-155715-6  
DOI 10.1628/978-3-16-155715-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	XIX
Anmerkung zu spezifischen Literaturhinweisen . . . . .	XXVII
Häufig verwendete Abkürzungen . . . . .	XXIX
 <i>Kapitel 1: Alterssicherungssysteme und Alterssicherungspolitik: Gestaltungsoptionen, Einflussfaktoren und Akteure – ein Überblick</i>	
1. Funktion und Aufbau dieses Kapitels . . . . .	1
2. Zur Abgrenzung formeller Alterssicherungssysteme . . . . .	2
3. Grundlegende Entscheidungen und Gestaltungsoptionen für die (formelle) Alterssicherung . . . . .	3
3.1 Zur organisatorischen Struktur von Alterssicherungssystemen	4
3.1.1 Grundentscheidungen . . . . .	4
3.1.2 Die verschiedenen Schichten des deutschen Alterssicherungssystems . . . . .	6
3.2 Ziele und Konzeptionen der Alterssicherungspolitik . . . . .	10
3.3 Instrumente der Alterssicherungspolitik . . . . .	14
3.3.1 Finanzierung . . . . .	14
3.3.1.1 Finanzierungsarten . . . . .	14
3.3.1.2 Finanzierungsverfahren . . . . .	15
3.3.2 Ausgestaltung von Leistungen . . . . .	16
3.3.3 Eine kurze Zusammenschau einiger Elemente . . . . .	19
4. Darstellung und Analyse der Alterssicherungspolitik . . . . .	19
4.1 Über die nur begrenzte Eignung des derzeit dominierenden ökonomischen Ansatzes für die Analyse der Alterssicherungspolitik . . . . .	20
4.2 Ziel-, Lage- und Mittelanalyse . . . . .	21
4.3 Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren für Entscheidungen	23
4.4 Wichtige Akteure im politischen Entscheidungsprozess . . . . .	27
5. Einige Beschränkungen und Schwierigkeiten für Analysen über das, was war . . . . .	31

<i>Kapitel 2: Zur „Vorgeschichte“: Alterssicherungspolitik in Deutschland vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs . . . . .</i>	35
1. Schwerpunkte in diesem Kapitel . . . . .	35
2. Von der Gründungsphase bis 1933 . . . . .	36
2.1 Anfänge staatlicher Alterssicherungspolitik von der Gründungsphase der Gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte bis zum Ende des Ersten Weltkriegs	36
2.1.1 Die Arbeiter- bzw. Invaliditätsversicherung von 1889	37
2.1.2 Die Angestelltenversicherung von 1911 . . . . .	54
2.2 Die gesetzliche Rentenversicherung in Zeiten von Inflation und Wirtschaftskrise bis zum Ende der Weimarer Republik . .	55
2.3 Weitere Institutionen der Alterssicherung – ihre Entwicklung bis zum Ende der Weimarer Republik . . . . .	63
2.3.1 Absicherung im Bergbau . . . . .	63
2.3.2 Beamtenversorgung . . . . .	66
2.3.3 Berufsständische Versorgung . . . . .	68
2.3.4 Betriebliche Alterssicherung . . . . .	69
2.3.5 Lebensversicherung . . . . .	70
3. Entwicklungen in der Zeit des Nationalsozialismus . . . . .	74
3.1 Sozialversicherung vor dem Zweiten Weltkrieg . . . . .	74
3.2 Pläne für eine grundlegende Umgestaltung der Alterssicherung: Staatsbürgerversorgung statt Sozialversicherung . . . . .	81
3.3 Die weitere Entwicklung der Sozialversicherung bis zum Kriegsende . . . . .	85
3.4 Beamtenversorgung . . . . .	91
3.5 Berufsständische Versorgungswerke . . . . .	92
3.6 Lebensversicherung . . . . .	92
3.7 Betriebliche Altersversorgung . . . . .	94
4. Kurzer Rück- und Ausblick . . . . .	98
 <i>Kapitel 3: 1945–1949: Alterssicherungspolitik in den Besatzungszonen . . . . .</i>	 99
1. Die Lage in den Besatzungszonen nach Kriegsende . . . . .	101
1.1 Ökonomische Rahmenbedingungen . . . . .	101
1.2 Berlin – Vorreiter einer Einheitsversicherung? . . . . .	103
1.3 Die Entwicklung in den Ländern der SBZ . . . . .	107

1.4	Die Entwicklung in den drei Westzonen . . . . .	112
1.4.1	Amerikanische Zone . . . . .	115
1.4.2	Britische Zone . . . . .	116
1.4.3	Französische Zone . . . . .	118
1.4.4	Das Saargebiet . . . . .	118
1.5	Zur Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung in den Westzonen . . . . .	119
2.	Reformen und Reformbestrebungen . . . . .	126
2.1	Der Weg zur Einheitsversicherung in der SBZ . . . . .	126
2.2	Reformvorstellungen in den Westzonen sowie im Alliierten Kontrollrat – die Zeit bis zu den Währungsreformen . . . . .	135
2.3	Die Währungsreformen in den Westzonen und in der SBZ in ihrer Bedeutung für die Alterssicherung . . . . .	147
2.3.1	Westzonen . . . . .	149
2.3.1.1	Privatversicherung, Versorgungswerke und betriebliche Alterssicherung . . . . .	150
2.3.1.2	Sozialversicherung . . . . .	153
2.3.2	SBZ . . . . .	156
2.4	Beamtenversorgung und Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst . . . . .	157
2.5	Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz des Wirtschaftsrates in den Westzonen . . . . .	159
3.	Rückblick: Die Zeit der Besatzungszonen – Weichenstellungen in der Alterssicherung . . . . .	165
 <i>Kapitel 4: 1949–1957: Alterssicherungspolitik in den beiden deutschen Nachkriegsstaaten und ihre konzeptionelle Neuorientierung in der Bundesrepublik . . . . .</i>		
1.	Die Ausgangslage in der Alterssicherung bei Gründung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten . . . . .	167
2.	Zu einigen ökonomischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik am Anfang der 1950er Jahre . . . . .	171
3.	Die erste Legislaturperiode in der Bundesrepublik . . . . .	174
3.1	Fallweise Erhöhung von Renten . . . . .	174
3.2	Zur Höhe von Renten und zur Einkommenslage von Rentnern	180
3.3	Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz . . . . .	183
3.4	Schrittweise Anpassung der Berliner Regelungen und die Wiedererrichtung einer eigenständigen Angestelltenversicherung . . . . .	183

4. Die zweite Legislaturperiode in der Bundesrepublik – Maßnahmen vor der Rentenreform . . . . .	187
4.1 Weitere fallweise Rentenanhebungen und damit verbundene konzeptionelle Fragen . . . . .	187
4.1.1 Das Renten-Mehrbetrags-Gesetz von 1954: erstmal eine differenzierte Anhebung von Altrenten . . .	187
4.1.2 Die Diskussion über das Renten-Mehrbetrags-Gesetz – Vorspiel zur „Rentenreform“ . . . . .	190
4.1.3 Das Sonderzulagen-Gesetz von 1955 und weitere Überbrückungsmaßnahmen bis zur Rentenreform des Jahres 1957 . . . . .	195
4.2 Übergang zur Ertragsanteilsbesteuerung von Renten . . . . .	197
4.3 Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner . . . . .	198
5. Schwerpunkte in der Diskussion über eine grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik am Beginn der 1950er Jahre . . . . .	200
5.1 Die Unzulänglichkeit „statischer“ Renten . . . . .	203
5.2 Begründungen für das Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung . . . . .	210
6. Der Weg zu den Gesetzentwürfen zur Rentenreform . . . . .	215
6.1 Das Bogs-Gutachten . . . . .	215
6.2 „Grundgedanken“ des Arbeitsministeriums, die „Rothenfelder Denkschrift“ und ein Gegengutachten . . . . .	219
6.3 Der „Schreiber-Plan“ . . . . .	224
6.4 Regierungs- und fraktionsinterne Diskussionen sowie Entscheidungen des Sozialkabinetts . . . . .	230
7. Die Gesetzentwürfe von SPD und Regierung sowie das vom Parlament beschlossene Gesetz . . . . .	239
7.1 Die Rentenformel für Berechnung und Anpassung der Renten	240
7.2 Weitere Aspekte der Leistungsgestaltung . . . . .	251
7.3 Personenkreis und Organisation . . . . .	252
7.4 Die Entscheidung im Parlament für einen grundlegenden Paradigmenwechsel . . . . .	254
7.5 Finanzbedarf und Finanzierung . . . . .	256
7.6 Erhalt der Sonderstellung der Knappschaftlichen Rentenversicherung . . . . .	263
8. Die Gestaltung der Alterssicherung im Saarland . . . . .	265
9. Alterssicherung von Selbstständigen . . . . .	268
10. Die private Lebensversicherung in den beiden ersten Legislaturperioden der Bundesrepublik . . . . .	274

11. Beamtenversorgung und Zusatzversorgung im öffentlichen Sektor in den ersten beiden Legislaturperioden der Bundesrepublik . . . . .	280
12. Alterssicherung in der DDR . . . . .	285
12.1 Rahmenbedingungen der Alterssicherung in der DDR . . . . .	285
12.2 Zur Entwicklung des Systems der Alterssicherung in der DDR . . . . .	291
12.3 Diskussionen über Rentenreformen Mitte der 1950er Jahre in der DDR . . . . .	297
13. Rückblick und Ausblick . . . . .	304
 <i>Kapitel 5: 1957–1966: Eine Zeit der „Konsolidierung“ . . . . .</i>	 311
1. Zu wichtigen ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik . . . . .	312
2. Wirkungen der Rentenreform von 1957 . . . . .	317
3. Auf dem Weg zur ersten Rentenanpassung und das Scheitern des „ersten“ Sozialbeirats . . . . .	321
4. Die politische Entscheidung über die erste Rentenanpassung und Folgerungen aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Sozialbeirat . . . . .	334
5. Verbesserungen bei „Fremdrenten“ und Beseitigung von „Härten“ im Rentenrecht . . . . .	340
5.1 Neuregelung der Fremdrenten . . . . .	340
5.2 Beseitigung von „Härten“ in der gesetzlichen Rentenversicherung – das (erste) Rentenversicherungs- Änderungsgesetz sowie Diskussionen über Versicherungspflichtgrenze und Mindestrenten . . . . .	343
6. Die Finanzentwicklung der GRV: Einflussfaktoren, Einschätzungen und tatsächliche Entwicklung . . . . .	349
6.1 Weitere Rentenanpassungen und die Diskussion über Beitragssatzänderungen . . . . .	349
6.2 Strukturveränderungen als Grund für Finanzierungsprobleme . . . . .	353
6.3 Finanzentwicklung im ersten Deckungsabschnitt . . . . .	356
6.3.1 Die Gesamtentwicklung . . . . .	356
6.3.2 Bundeszuschüsse . . . . .	359
6.3.3 Vermögensentwicklung und Vermögenserträge . . . . .	364
6.4 Auf dem Weg zu veränderten Rücklagenvorschriften für ArV und AnV – Abrücken vom Abschnittsdeckungsverfahren . . . . .	367
7. Die Sonderstellung der Knappschaftlichen Rentenversicherung . . . . .	372

8. Alterssicherung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor . . . . .	374
8.1 Beamtenversorgung . . . . .	374
8.2 Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte – von der statischen Rente zum Gesamtversorgungskonzept . . .	374
9. Betriebliche Alterssicherung im Privatsektor und die zusätzliche private Altersvorsorge . . . . .	379
9.1 Betriebliche Alterssicherung im Privatsektor . . . . .	379
9.2 Private (individuelle) Altersvorsorge und Vermögensbildung	384
10. Alterssicherung von Selbstständigen . . . . .	389
10.1 Handwerker in der GRV . . . . .	390
10.2 Ein weiterer Zweig der GRV für Rechtsanwälte? . . . . .	394
10.3 Das Sondersystem der Altershilfe für Landwirte . . . . .	396
11. Der Volksversicherungs-Plan der SPD – Elemente späterer Rentenreformen . . . . .	399
11.1 Wahlmöglichkeiten bei Altersgrenzen . . . . .	401
11.2 Mindestelemente bei der Rentenberechnung . . . . .	401
11.3 Freiwillige Volksversicherung für Selbstständige . . . . .	402
11.4 Darlehensgewährung und Beitragserstattung im Todesfall . . .	404
11.5 Finanzierung aus Beitrags-Mehreinnahmen und Bundeszuschüssen . . . . .	404
11.6 Rentenberechnung nach „Punkten“ . . . . .	405
12. Rückblick und Ausblick auf sich anbahnende künftige Grundsatzdiskussionen in der Bundesrepublik . . . . .	406
13. DDR – Krise und Stabilisierung . . . . .	414
13.1 Die Entwicklung bis zum Mauerbau 1961 . . . . .	414
13.2 Zur Entwicklung nach dem Mauerbau bis Mitte der 1960er Jahre – Wirtschaftsreform, aber keine Rentenreform . . . . .	418
13.3 Kurzer Exkurs zu einigen systembedingten Schwierigkeiten bei Einkommensvergleichen zwischen der Bundesrepublik und der DDR . . . . .	426
<i>Kapitel 6: 1966–1974: Zeiten des Machtwechsels . . . . .</i>	<i>429</i>
1. Schwerpunkte in diesem Kapitel . . . . .	429
2. Politische und ökonomische Rahmenbedingungen für die Alterssicherung in der Bundesrepublik . . . . .	430
3. Finanzierung und Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung im Spannungsfeld von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik . . . .	441
3.1 Die Ausgangslage am Beginn der Großen Koalition . . . . .	441

3.2	Mittelfristige Finanzplanung und Finanzänderungsgesetz – Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts und zur Beeinflussung der Finanzlage der Rentenversicherung . . . . .	442
3.2.1	Erste Maßnahmen zugunsten des Bundeshaushalts durch die Regierung der Großen Koalition . . . . .	442
3.2.2	Finanzänderungsgesetz 1967 als Reaktion auf die Ergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung . . . . .	447
3.3	Zwei grundlegende Änderungen in der Finanzierung der Rentenversicherung; Finanzausgleich und Neugestaltung des Finanzierungsverfahrens . . . . .	462
3.3.1	Finanzausgleich zwischen Arbeiterrentenversicherung und Angestelltenversicherung . . . . .	462
3.3.2	Die Finanzierungsentscheidungen im dritten Rentenversicherungsänderungsgesetz . . . . .	467
4.	Einige (grundlegende) Änderungsvorschläge . . . . .	471
4.1	Neuerliche Vorschläge zu einer Grundsicherung und steuerfinanzierten Staatsbürgerrenten . . . . .	473
4.2	Veränderung der Rentenformel und des Anpassungsverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Reduzierung des künftigen Finanzbedarfs . . . . .	477
4.3	Einige weitere Vorschläge zur Fortentwicklung des bestehenden Alterssicherungssystems . . . . .	482
5.	Der Weg zur Rentenreform 1972 . . . . .	485
5.1	Inhaltliche Schwerpunkte in der Diskussion über das Rentenreformgesetz 1972 vor dem Hintergrund sich rechnerisch ausweitender Finanzierungsspielräume . . . . .	487
5.2	Steigende Rücklagen als Folge der Methodik der Vorausberechnungen . . . . .	494
5.3	Diskussion über die inhaltlichen Schwerpunkte der Reformvorschläge . . . . .	497
5.3.1	Flexibilisierung und Herabsetzung der Altersgrenze . . . . .	497
5.3.2	Anhebungen von Renten . . . . .	506
5.3.3	Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung . . . . .	510
5.4	Die Entscheidungen im AuS-Ausschuss und im Plenum des Bundestages . . . . .	513
6.	Korrekturen des Rentenreformgesetzes . . . . .	520
6.1	Ausgestaltung der flexiblen Altersgrenze . . . . .	520
6.2	Rentenniveausicherungsklausel und automatische Rentenanpassung . . . . .	521
6.2.1	Niveausicherungsklausel . . . . .	521
6.2.2	Automatische Bestandsrentenanpassung . . . . .	523

7. Erste Auswirkungen des Rentenreformgesetzes und weitere für die gesetzliche Rentenversicherung finanzwirksame Vorhaben der Jahre 1973 und 1974 . . . . .	525
7.1 Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze, Rente nach Mindesteinkommen und Nachrichtung von Beiträgen . . . . .	525
7.2 Stundung des Bundeszuschusses . . . . .	527
7.3 Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner . . . . .	529
8. Entwicklung in anderen Bereichen . . . . .	530
8.1 Altershilfe der Landwirte . . . . .	530
8.2 Beamtenversorgung . . . . .	532
8.3 Zusatzalterssicherung im öffentlichen und privaten Sektor . . . . .	532
8.3.1 Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung im Saarland . . . . .	532
8.3.2 Zusatzversorgung für Beschäftigte im öffentlichen Sektor . . . . .	532
8.3.3 Zusatzversorgung in der Land- und Forstwirtschaft . . . . .	533
8.3.4 Betriebliche Alterssicherung im Privatsektor . . . . .	534
9. Private Lebensversicherung – Alterssicherung und Vermögensbildung . . . . .	537
10. Die Entwicklung in der DDR . . . . .	541
10.1 Ökonomische und politische Rahmenbedingungen . . . . .	541
10.2 Alterssicherung in der Schlussphase der Ära Ulbricht – Anhebung von Mindestrenten und Umrechnung von Renten . . . . .	542
10.3 Eine „freiwillige Zusatzrentenversicherung“ . . . . .	545
10.4 Alterssicherung zu Beginn der Honecker-Ära . . . . .	547
11. Rückblick und Ausblick . . . . .	554
<i>Kapitel 7: 1974–1982: Alterssicherung in Zeiten ökonomischer Schwierigkeiten . . . . .</i>	<i>557</i>
1. Vorbemerkung . . . . .	557
2. Sich ändernde ökonomische Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzungen in der Bundesrepublik . . . . .	557
3. Schwerpunkte im Bereich der Alterssicherung in der Bundesrepublik . . . . .	564
4. Betriebliche Alterssicherung: Das Betriebsrentengesetz . . . . .	566
5. Gesetzliche Rentenversicherung . . . . .	582
5.1 Die veränderte Finanzierungssituation – Ursachen, Diskussionen und politische Festlegungen bis zur Bundestagswahl 1976 . . . . .	582

5.1.1	Ursachen für die veränderte Finanzlage und die Einschätzung der künftigen Entwicklung . . . . .	582
5.1.2	Neue Vorausberechnungen und die Rentenanpassung für 1976 . . . . .	590
5.1.3	Neue Warnungen – dennoch politische Festlegungen vor der Bundestagswahl . . . . .	595
5.2	Vorschläge für „Sofortmaßnahmen“ nach der Bundestagswahl 1976 . . . . .	604
5.3	Die Rentenversicherung als Gegenstand der Koalitionsverhandlungen im November und Dezember 1976 – die „Rentenlüge“ . . . . .	609
5.4	Kurz- und mittelfristig orientierte Maßnahmen und die Finanzentwicklung bis zum Koalitionswechsel im Herbst 1982	618
5.4.1	Das 20. Rentenanpassungsgesetz . . . . .	618
5.4.2	Das 21. Rentenanpassungsgesetz . . . . .	631
5.4.3	Die Entwicklung bis zur „Wende“ – dem Regierungswechsel im Herbst 1982 . . . . .	637
6.	Versorgungsausgleich sowie Alterssicherung von Frauen und Hinterbliebenen . . . . .	653
6.1	Versorgungsausgleich und Erziehungsrente . . . . .	654
6.2	Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Witwen-/Witwerrente und die Reformdiskussion . . . . .	656
7.	Diskussion über Grundsatzfragen und Reformoptionen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung . . . . .	664
7.1	Schwerpunkte . . . . .	664
7.2	Künftige demographische Entwicklung und deren Auswirkungen auf die Alterssicherung . . . . .	667
7.3	Einkommenslage der Rentner . . . . .	671
7.4	Zielsetzungen in der Alterssicherungspolitik . . . . .	673
7.5	Eigentumsschutz, Eigenfinanzierung von Renten und Beitragsäquivalenz . . . . .	675
7.6	Diskussion über längerfristig orientierte Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung . . . . .	678
7.7	Der wiederbelebte Vorschlag zur Einführung einer Wertschöpfungsabgabe . . . . .	687
7.8	Harmonisierung der Alterssicherungssysteme . . . . .	691
8.	Alterssicherung von Künstlern und Publizisten . . . . .	694
9.	Beamtenversorgung und Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst	705
10.	Altershilfe für Landwirte . . . . .	714

11. Private Altersvorsorge – Lebensversicherung . . . . .	715
12. Die Entwicklung in der DDR . . . . .	717
12.1 Zu ökonomischen Rahmenbedingungen in der DDR . . . . .	717
12.2 Entwicklung der Alterssicherung in der DDR . . . . .	719
12.2.1 Sozialversicherung . . . . .	719
12.2.2 Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) . . . . .	721
12.2.3 Erwerbstätigkeit von Altersrentnern . . . . .	723
13. Rückblick und Ausblick . . . . .	724
 <i>Kapitel 8: 1982–1989: Alterssicherung in den letzten Jahren des geteilten Deutschland . . . . .</i>	 729
1. Politische und ökonomische Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik . . . . .	729
2. Schwerpunkte in der Alterssicherungspolitik der Bundesrepublik im Berichtszeitraum . . . . .	734
3. Konsolidierungsmaßnahmen der Jahre 1982 und 1983 . . . . .	736
3.1 Koalitionsvereinbarungen nach der „Wende“ und das Haushaltsbegleitgesetz 1983 . . . . .	736
3.2 Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 . . . . .	745
4. Zielvorstellungen für das Absicherungsniveau im Alter und die Entwicklung des Rentenniveaus . . . . .	755
5. Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung . . . . .	760
5.1 Zur Vorgeschichte . . . . .	760
5.2 Politische Entscheidung für ein „Anrechnungsmodell“ . . . . .	760
5.3 Kindererziehungszeiten für „Trümmerfrauen“ . . . . .	769
6. Der Weg zum „Rentenreformgesetz 1992“ . . . . .	771
6.1 Das ökonomische und demographische Umfeld der Reformdiskussion . . . . .	771
6.2 Weichenstellungen für die Reformkonzeption – Entscheidung für eine „Reform im System“ . . . . .	774
6.3 Zentrale Elemente der geplanten „Strukturreform“ . . . . .	777
6.3.1 „Gleichgewichtige Entwicklung“ . . . . .	777
6.3.2 Bundeszuschuss . . . . .	781
6.3.3 Selbstregulierungsmechanismus . . . . .	783
6.3.4 Altersgrenzen . . . . .	783
6.3.5 Bewertung versicherungsrechtlicher Zeiten . . . . .	783
6.4 Die „Strukturdiskussion“ bis zur Bundestagswahl im Januar 1987	784
6.4.1 Programmatische Aussagen der Parteien . . . . .	784

6.4.2	Der SPD-Entwurf des Jahres 1984 . . . . .	790
6.4.3	Gutachten des Sozialbeirats von 1986 . . . . .	793
6.4.4	Das Gutachten des VDR von 1987 zur Vorbereitung der Reform . . . . .	798
6.5	Der Weg zum breiten Konsens über eine „Strukturreform“ nach der Bundestagswahl . . . . .	804
6.5.1	Konsenssuche zwischen den Koalitionspartnern . . . . .	804
6.5.2	Die Konsensverhandlungen zwischen Koalition und SPD . . . . .	811
6.5.3	Die Schlussphase . . . . .	817
6.5.3.1	Fremdrentengesetz und deutsch-polnisches Sozialversicherungsabkommen . . . . .	818
6.5.3.2	Beamtenversorgung . . . . .	820
6.6	Der Schlussakt im Parlament . . . . .	823
6.7	Konzeptionelle Weichenstellungen durch das Rentenreformgesetz . . . . .	825
7.	Private Vorsorge . . . . .	828
8.	Zusatzversorgung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst . . . . .	829
9.	Alterssicherung in den letzten Jahren der DDR – bis zum Fall der Mauer im November 1989 . . . . .	831
9.1	Ökonomische und politische Rahmenbedingungen – der fortschreitende ökonomische Niedergang . . . . .	831
9.2	Alterssicherung . . . . .	834
10.	Rückblick und Ausblick . . . . .	837

*Kapitel 9: 1989–1992: Zwischen Mauerfall und „Rentenüberleitung“ –  
Eine Zeit sich überschlagender Entwicklungen . . . . .* 841

1.	Sich wandelnde politische Rahmenbedingungen und die ökonomische Situation . . . . .	841
2.	Schwerpunkte in diesem Kapitel . . . . .	848
3.	Diskussionen und Entscheidungen im Rentenrecht bis zum Vollzug der Einheit . . . . .	851
3.1	Aktueller Handlungsdruck durch den anschwellenden Strom von Übersiedlern . . . . .	852
3.2	Auf dem Weg zur Sozialunion . . . . .	856
3.2.1	Konzeptionelle Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen von DDR und Bundesrepublik . . . . .	856
3.2.1.1	Sozialversicherung . . . . .	858
3.2.1.2	Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in der DDR . . . . .	863

3.2.2	Der Diskussions- und Entscheidungsprozess zur Alterssicherung im Zusammenhang mit dem 1. Staatsvertrag . . . . .	867
3.2.2.1	Die Zeit bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990 . . . . .	867
3.2.2.2	Verhandlungen und Entscheidungen nach der Volkskammerwahl . . . . .	879
3.3	Die Umsetzung der rentenrechtlichen Regelungen des Staatsvertrags zum 1. Juli 1990 – die „Rentenangleichung“	894
4.	Erste Erfahrungen nach dem 1. Juli 1990 und Entscheidungen zum Einigungsvertrag sowie die Entwicklung bis zur ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl . . . . .	899
4.1	Erste Erfahrungen mit der neuen Situation . . . . .	899
4.2	Einigungsvertrag . . . . .	901
4.3	Entscheidungen zur ersten Rentenanpassung in Ostdeutschland . . . . .	907
5.	Vorbereitung, Durchführung und Auswirkungen der „Rentenüberleitung“ . . . . .	912
5.1	Der Referentenentwurf zum Renten-Überleitungsgesetz (RÜG) . . . . .	916
5.2	Der Regierungsentwurf und die sich anschließende Diskussion	920
5.3	Im Konsens zum RÜG . . . . .	926
5.4	Die unmittelbaren Wirkungen des RÜG . . . . .	930
6.	Rentenrechtliche Sonderregelungen in der Sozialversicherung bei der Rentenberechnung und Rentenanpassung in Ostdeutschland	935
7.	Überführung von Ansprüchen aus Zusatz- und Sondersversorgungssystemen der DDR in die GRV . . . . .	940
8.	Rückblick und Ausblick . . . . .	951
 <i>Kapitel 10: 1992–1998: Alterssicherungspolitik in den ersten Jahren des vereinten Deutschland – Die Zeit bis zum Regierungswechsel 1998 . . . . .</i>		
1.	Ökonomische Entwicklung und Diskussionsschwerpunkte Anfang der 1990er Jahre . . . . .	955
2.	Zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung nach der „Rentenüberleitung“ bis Mitte der 1990er Jahre – Finanzentwicklung und systemadäquate Finanzierung von Rentenausgaben als Dauerthemen . . . . .	964

3.	Entwicklung in weiteren Bereichen der Alterssicherung . . . . .	976
3.1	Altersversorgung im öffentlichen Dienst . . . . .	976
3.1.1	Beamtenversorgung . . . . .	976
3.1.2	Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Auswirkungen der Privatisierung . . . . .	981
3.2	Betriebliche Alterssicherung . . . . .	985
3.3	Alterssicherung von Selbstständigen . . . . .	991
3.4	Lebensversicherung . . . . .	995
4.	Die Entwicklung ab Mitte der 1990er Jahre bis zum Regierungswechsel im Herbst 1998 . . . . .	998
4.1	Diskussionsschwerpunkte Mitte der 1990er Jahre . . . . .	998
4.2	Berufsständische Versorgung und die „Friedensgrenze“ zur GRV . . . . .	1005
4.3	Änderungen der Arbeitswelt und des Erwerbsverhaltens – Einflussfaktoren für die Finanzlage der GRV und Reaktionen des Gesetzgebers . . . . .	1014
4.3.1	Wichtige Veränderungen . . . . .	1014
4.3.2	Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung . . . . .	1018
4.3.3	Frühverrentung . . . . .	1019
4.3.4	Reaktionen des Gesetzgebers . . . . .	1024
4.3.5	Weitere Maßnahmen: Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) . . . . .	1029
5.	Im Vorfeld politischer Entscheidungen Mitte der 1990er Jahre: Überblick über Schwerpunkte in den Forderungen nach Veränderungen in der Alterssicherung . . . . .	1033
6.	Der Weg zum „Rentenreformgesetz 1999“ . . . . .	1038
6.1	Die „Rentenkommission“ der Bundesregierung, der „demographische Faktor“ und das Rentenniveau . . . . .	1039
6.2	Der politische Entscheidungsprozess . . . . .	1046
7.	Betriebliche Alterssicherung . . . . .	1054
7.1	Diskussionen und Vorschläge ab Mitte der 1990er Jahre . . . . .	1054
7.2	Betriebliche Alterssicherung im RRG 1999 . . . . .	1060
8.	Alterssicherung im öffentlichen Dienst . . . . .	1062
8.1	Beamtenversorgung . . . . .	1065
8.2	Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst . . . . .	1073
9.	Nach dem RRG 1999: Diskussionen, Forderungen und weitere Entscheidungen bis zum Regierungswechsel im Herbst 1998 . . . . .	1074
9.1	Demographischer Wandel als Bedrohung für die Umlage- finanzierung und als Quelle steigender Belastung Jüngerer . . . . .	1076

9.1.1	Das komplexe Zusammenspiel von Demographie, ökonomischer Lage und sozialrechtlichen Regelungen	1077
9.1.2	Zur Belastung „junger Menschen“ in einer alternden Bevölkerung . . . . .	1084
9.2	Forderungen in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Diskussion zur Umgestaltung der Alterssicherung . . . . .	1089
9.2.1	Allgemeiner Überblick . . . . .	1089
9.2.2	In Deutschland dominierende Vorstellungen zur Überlegenheit der „Kapitaldeckung“ . . . . .	1095
9.3	Weitere Forderungen und Entwicklungen im Hinblick auf Ausweitung kapitalmarktabhängiger Alterssicherung in Deutschland . . . . .	1103
10.	Vor der Bundestagswahl im Herbst 1998 . . . . .	1107
10.1	Vermeidung von Sozialabgaben bei Erwerbstätigkeit . . . . .	1107
10.1.1	Geringfügige Beschäftigung . . . . .	1108
10.1.2	Scheinselbstständigkeit . . . . .	1111
10.2	Neue Modellberechnungen zur Entwicklung des GRV- Beitragsatzes . . . . .	1113
10.3	Die Konstellation vor der Bundestagswahl vom Herbst 1998 . .	1118
11.	Europäische und innerdeutsche Integration . . . . .	1121
11.1	Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf die deutsche Alterssicherung . . . . .	1122
11.2	Entwicklung der Renten in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland und weiterbestehende strukturelle Unterschiede . . . . .	1125
11.2.1	Der Angleichungsprozess . . . . .	1125
11.2.2	Verrechnung von Auffüllbeträgen mit der Rentenanpassung in Ostdeutschland . . . . .	1129
11.2.3	Neuberechnung von Renten mit Leistungen aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR	1129
11.2.4	Unterschiedliche Einkommensstrukturen im Alter in West- und Ostdeutschland . . . . .	1130
12.	Rückblick und Ausblick . . . . .	1131
	Personenregister . . . . .	1135
	Sachregister . . . . .	1141

## Vorwort

Fragen der Alterssicherung sind wohl für alle Menschen früher oder später von (großer und oft sogar existenzieller) Bedeutung: Sei es als Vorsorge in der Erwerbsphase für das eigene Alter, zur Absicherung von Familienangehörigen oder zum Bestreiten des eigenen Lebensunterhalts nach freiwilligem oder unfreiwilligem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (so im Falle von Erwerbsunfähigkeit).

Deshalb verwundert es auch nicht, dass Fragen der Alterssicherung immer wieder große politische Bedeutung erlangten und Alterssicherungspolitik zu einem überaus wichtigen innenpolitischen Thema wurde, nicht nur in der Sozial- und Verteilungspolitik, sondern auch der Finanz- und Wirtschaftspolitik, sind doch all diese Bereiche in vielfältiger Weise miteinander verflochten. Dabei handelt es sich zumeist um komplexe, aber auch konfliktrträgliche Fragen der Finanzierung und Leistungsgestaltung, aber auch um grundsätzliche Fragen wie z. B. der Organisation (ob privat oder staatlich, freiwillig oder verpflichtend). Im westlichen Nachkriegs-Deutschland wurde die Alterssicherung deshalb mehrfach zentraler Gegenstand von Wahlkämpfen und schließlich durch politische Richtungsentscheidungen grundlegend verändert.

Mit der vorliegenden Arbeit wird versucht, die vielschichtige Entwicklung in der deutschen Alterssicherungspolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nachzuzeichnen und ihre Wirkungen zu analysieren. Dabei stellt das Kriegsende auch in der Alterssicherungspolitik keinesfalls eine „Stunde Null“ dar, sondern es wurde – zunächst in den vier Besatzungszonen und dem viergeteilten Berlin wie dann auch in der Bundesrepublik und der DDR – in unterschiedlicher Weise an Entwicklungen angeknüpft, die sich seit Ende des 19. Jahrhunderts im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und schließlich während der Nazi-Herrschaft herausgebildet hatten. Folglich werden in diesem Buch auch zentrale Elemente und Weichenstellungen dieser für beide deutsche Nachkriegsstaaten gemeinsamen „Vorgeschichte“ dargestellt.

In den mehr als vierzig Jahren nach Kriegsende entwickelten sich die Alterssicherungssysteme in Ost und West – ausgehend von einer bis Kriegsende gemeinsamen Geschichte – immer weiter auseinander, sei es hinsichtlich der in die Alterssicherungssysteme einbezogenen Personenkreise, der Finanzierung und Leistungsgestaltung (vor allem auch im Leistungsniveau) und in der Organisation. Die Entwicklung wurde von politischen Akteuren auf beiden Seiten des

Deutschland nun trennenden „Eisernen Vorhangs“ verfolgt. Im Laufe der Zeit ging der Blick – wie auch allgemein in der Bevölkerung – mehr von Ost nach West als umgekehrt.<sup>1</sup> Die unerwartete Chance der deutschen Wiedervereinigung ermöglichte schließlich ein Zusammenführen der unterschiedlich strukturierten Alterssicherungssysteme aus Ost und West, ein Prozess, der zwar selbst nach über 25 Jahren noch nicht vollständig abgeschlossen ist, für den die Weichen aber entscheidend gestellt worden sind.

Die westdeutsche Alterssicherung nimmt in diesem Band im Vergleich zur Entwicklung im Osten einen größeren Raum ein, u. a. da im Westen größere und vielgestaltigere Veränderungen erfolgten und dort auch – angesichts des jeweiligen Bevölkerungsumfangs – mehr Menschen betroffen waren. Nach dem Fall der Mauer war Westdeutschland auch in der Alterssicherung nun nicht mehr – wie zuvor für die SBZ/DDR – ein Vergleichs- und Konkurrenzobjekt, sondern wurde maßgebend für die Entwicklung in Gesamtdeutschland.

Die gesetzliche Rentenversicherung spielt in den folgenden Analysen eine quantitativ hervorgehobene Rolle. Dies liegt mit daran, dass im Laufe der Zeit ein immer größerer Teil der Bevölkerung von diesem System betroffen und die gesetzliche Rentenversicherung – hier vor allem der Bereich der Alterssicherung – ein wichtiger Faktor für die Entwicklung anderer Sicherungssysteme wurde.

Immer wieder ändern sich Rahmenbedingungen für die Alterssicherung, so u. a. politische – mit verändertem Einfluss von Akteuren und Interessen, Veränderungen normativer Vorstellungen –, ökonomische und fiskalische Handlungsspielräume und demographische Entwicklungen, Änderungen in der Arbeitswelt, in Lebens- und Erwerbsverläufen wie auch Haushalts- und Familienstrukturen. Bereits diese wenigen Stichworte verdeutlichen, welche vielgestaltigen und miteinander verwobenen Faktoren eine Rolle spielen können für das, was dann im politischen Prozess entschieden wird und sich auf Haushalte und Unternehmen auswirkt, wobei deren Handeln wiederum politisch relevant werden kann.

Auch wenn sich leider allzu oft die Aussage Mahatma Gandhis zu bestätigen scheint: „Die Geschichte lehrt die Menschen, dass die Geschichte die Menschen nichts lehrt“, so kann ein Beschäftigter mit der Vergangenheit dennoch hilfreich sein, um Vieles, von dem, was heute ist, zu verstehen, was und wer dazu beigetragen hat und ggf. warum. Auch können – oder zumindest könnten – aus gemachten Erfahrungen Folgerungen für geplante Maßnahmen gezogen werden (sofern

---

<sup>1</sup> Der Politikwissenschaftler Eckhard Jesse (Systemwechsel in Deutschland, 4. Aufl. Bonn 2013, S. 214) betont: „Wer die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und der DDR als eine Art aufeinander bezogene Parallelgeschichte mehr oder weniger gleichgewichtig begreift, erfasst zwar einige oft ausgeblendete Interaktionen, misst der DDR aber ein zu großes Gewicht bei. Umgekehrt stellte sie keine bloße Fußnote der deutschen Nachkriegsgeschichte dar. Die DDR – das gilt für die Menschen wie für das System – war viel stärker auf den Westen ausgerichtet als die Bundesrepublik Deutschland auf den Osten.“

die inzwischen eingetretenen veränderten Rahmenbedingungen sorgfältig beachtet werden). Vieles gerät sehr schnell in Vergessenheit, wird vereinfacht oder bruchstückhaft erinnert und nicht selten absichtlich verkürzt darstellt. Zudem sind heutige Gestaltungsmöglichkeiten mit von Entscheidungen und Entwicklungen in der Vergangenheit geprägt, was zu der vielfach erwähnten „Pfadabhängigkeit“ beitragen kann wie auch zu signifikanten Abweichungen vom bisherigen „Pfad“. Dabei wird allerdings oftmals übersehen, dass auch kleine (parametrische) Anpassungen und nicht nur die selteneren strukturellen (paradigmatischen) Reformen zu tiefgreifenden Veränderungen führen können.

Angesichts der ökonomischen wie politischen Bedeutung der Alterssicherung verwundert nicht, dass eine kaum überschaubare Fülle an Materialien und Veröffentlichungen zur Finanzierung und Leistungsgestaltung wie auch zu Reformvorhaben und deren einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen vorhanden ist. Was rechtfertigt dennoch die Veröffentlichung einer Arbeit wie dieser? Es mag überraschen, aber bislang liegt keine Gesamtdarstellung der Entwicklung der deutschen Alterssicherungspolitik für den mehr als fünfzig Jahre umfassenden Zeitraum seit Ende des Zweiten Weltkriegs vor, eine Darstellung, in der zumindest die wichtigsten Bereiche der Alterssicherung berücksichtigt werden (so neben der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere die Beamtenversorgung und die betriebliche und private Alterssicherung) und in der detailliert (auf Quellen basierend) sowohl auf realisierte als auch auf nicht verwirklichte Maßnahmen eingegangen wird, ihre Entstehung und ihre Wirkungen, beabsichtigte und unbeabsichtigte.

Behandelt wird die Entwicklung in den vier Nachkriegs-Besatzungszonen sowie die besondere Situation im Saarland und in Berlin, sodann die Zeit der beiden rund 40 Jahre nebeneinander existierenden deutschen Nachkriegsstaaten BRD und DDR, bevor ab 1990 im nun vereinigten Deutschland wieder eine gemeinsame Entwicklung erfolgen konnte.<sup>2</sup>

Im Zentrum der Kapitel stehen zum einen *Institutionen und Systeme der Alterssicherung*<sup>3</sup>, und zwar sowohl hinsichtlich der sie beeinflussenden Faktoren als auch hinsichtlich der von ihnen ausgehenden Wirkungen. Zum anderen geht es um Entwicklungen und Maßnahmen, die sich auf *Vorsorge für das Alter*

---

<sup>2</sup> 2016 hat ein amerikanischer Wirtschaftshistoriker in englischer Sprache eine umfangreiche historische Darstellung der gut 125 Jahre umfassenden Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung veröffentlicht, aber auf diese Institution begrenzt, also insbesondere ohne Beamtenversorgung und andere öffentliche Systeme zu berücksichtigen, wie auch ohne betriebliche Alterssicherung im öffentlichen und privaten Bereich sowie private Vorsorge zu behandeln, s. Mierzejewski, Alfred C.: A History of the German Public Pension System – Continuity amid Change. Boulder, New York, London 2016. S. hierzu meine Rezension in: Deutsche Rentenversicherung, 71. Jg. (2016), S. 273–275.

<sup>3</sup> Sie sind vielfach verbunden mit der Absicherung im Falle von Erwerbsunfähigkeit und für Hinterbliebene.

und Absicherung im Alter der verschiedenen Personengruppen auswirken, so insbesondere auf deren Einkommenslage. Doch hierbei sind auch gesamtwirtschaftlich relevante Auswirkungen der Alterssicherungssysteme (auf Arbeits- und Finanzmärkte, Konjunktur und Wirtschaftswachstum) zu berücksichtigen, zumal sie wiederum zu den die Privathaushalte berührenden Faktoren zählen. Es geht also um vielfältige wechselseitige Beziehungen, die oftmals zeitlich parallel erfolgen.

Die Entwicklung in den verschiedenen Zeiträumen und Teilen Deutschlands ist vielfach sehr unterschiedlich verlaufen, auch wenn für bestimmte Teilbereiche etwa das Schlagwort einer „Kontinuität im (oder trotz) Wandel“<sup>4</sup> durchaus zutreffend zu sein scheint. Dabei muss man jedoch sorgfältig unterscheiden, auf welche Dimension von „Kontinuität“ Bezug genommen wird (auf Ziele, Institutionen, handelnde Personen u. a. m.). In all den Jahrzehnten wurden immer wieder bestimmte Themen und Fragestellungen diskutiert sowie Problemlösungen vorgeschlagen. So steht die angemessene Art der Finanzierung vielfach im Zentrum, sei es die Frage, ob eine vorherige Vermögensansammlung erfolgen soll (sogenannte „Kapitaldeckung“) oder ob darauf verzichtet werden kann, also ein „Umlageverfahren“ realisiert werden soll. Auch geht es immer wiederum darum, ob Beiträge oder Steuern zur Finanzierung herangezogen werden sollen, wobei auch die unterschiedlichen Interessen von Finanz- und Arbeitsminister zum Tragen kommen. Rückblickend betrachtet erscheint vieles als ein neuerliches „Erfinden des Rades“, weil die Erinnerung an frühere Diskussionen und Entwicklungen verblasst oder verschwunden ist. Zudem bewahrheitet sich immer aufs Neue, was schon Homer in seiner Odyssee beklagte: „Denn höher preisen die Menschen stets den Gesang, der ihnen als der neueste zu Ohren kommt“.<sup>5</sup>

In dieser Arbeit wird zudem versucht, die Prozesse, die zur Entwicklung bestimmter Vorstellungen und Entscheidungen führten, nachzuzeichnen – soweit das überhaupt möglich ist<sup>6</sup> – und zu analysieren. Es geht also nicht etwa nur um eine Darstellung der schließlich getroffenen Entscheidungen, sondern auch um die demographischen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und um Zielvorstellungen wichtiger Akteure, die zu diesen Entscheidungen führten.

Behandelt werden in dieser Arbeit zentrale Fragen und wichtige Entwicklungen aus ökonomischer, politikwissenschaftlicher und historischer Perspektive, wobei es zudem auch in beträchtlichem Maße um vom Gesetzgeber oder

---

<sup>4</sup> Was auch Mierzejewski in der oben erwähnten Arbeit verwendet.

<sup>5</sup> So in der Übertragung von Wolfgang Schadewaldt.

<sup>6</sup> Erwähnt sei auch der hier der vielzitierte Anfangssatz aus Thomas Manns Roman „Joseph und seine Brüder“: „Tief ist der Brunnen der Vergangenheit“. Doch der darauffolgende – weniger beachtete – Satz lautet: „Sollte man ihn nicht unergründlich nennen?“ – ein Hinweis auf das schließlich in so vielen Fällen begrenzte Wissen, wie auch der Historiker Leopold von Ranke (1795–1886) schrieb: „Die Motive, wie sie wirklich waren, ziehen sich in das Geheimnis zurück“.

von Gerichten entschiedene rechtliche Regelungen geht, die dann u. a. ökonomische Wirkungen entfalten. Zu den Materialgrundlagen für die Darstellung gehört (natürlich) die Auswertung von Publikationen und Statistiken, von Parlamentsprotokollen etc.<sup>7</sup>, auch von Presseberichten, die vielfach aufschlussreicher sind als offizielle Protokolle über Beratungen,<sup>8</sup> weiterhin auch von bislang noch kaum oder nie genutztem Material (wie internen Protokolle und Aufzeichnungen insbesondere im Zusammenhang mit Reformvorhaben) sowie Aussagen aus Gesprächen mit Zeitzeugen, die ich führen konnte.<sup>9</sup>

Die einzelnen Kapitel dieses Buches sind nicht nach einem einheitlichen Schema (analog einem Nachschlagewerk) aufgebaut, vielmehr sind je nach den thematischen Schwerpunkten in der jeweils behandelten Zeit die Gewichte der einzelnen Teilbereiche und Fragestellungen unterschiedlich, z. T. auch bedingt durch die Quellenlage, wie beispielsweise durch noch begrenzten Zugang zu Materialien. Bevor ab dem zweiten Kapitel auf die historische Entwicklung eingegangen wird, gibt das erste Kapitel einen knappen Überblick über zentrale Aspekte, Fragen und Schwierigkeiten, die für die Darstellung und Analyse im Bereich der Alterssicherung bedeutsam sind.

Meine Beschäftigung mit Fragen der Alterssicherung reicht zeitlich weit zurück.<sup>10</sup> Eine chronologisch-systematische Beschäftigung mit der deutschen Alterssicherungspolitik der Nachkriegszeit begann dann um 1997, als ich im Rahmen des großangelegten Projektes einer zwölf Bände umfassenden *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* in sieben dieser Bände jeweils das Kapitel zum Thema „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“ für die Besatzungszonen der Nachkriegszeit und die Bundesrepublik verfasste. Hier auf wird in unterschiedlichem Maße in verschiedenen Kapiteln dieses Bandes zurückgegriffen.

Für die vorliegende Arbeit wurde kein integriertes Literaturverzeichnis erstellt, sondern die vollständigen bibliographischen Angaben finden sich jeweils in den Fußnoten der einzelnen Kapitel. Verkürzte Quellenangaben werden für

---

<sup>7</sup> Wobei auch ich vielfach bestätigt fand, was der „Eiserne Kanzler“, Otto von Bismarck (1815–1898) anmerkte: „Die Hauptsache aber liegt immer in dem, was alles nicht zu den Akten kommt“, zitiert bei Tennstedt, Florian: *Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft* vom 17. November 1881, in: *Zeitschrift für Sozialreform* Bd. 27 (1981), S. 663.

<sup>8</sup> Der britische Historiker Thomas Macaulay (1800–1859) betonte sogar: „Die Geschichte eines Volkes liegt in seinen Zeitungen.“

<sup>9</sup> „... für die schriftlich fixierten Memoiren von Zeitzeugen“ wie „auch für ihre mündlich übermittelten Erinnerungen gilt: Sie sind mit Vorsicht zu genießen, aber unverzichtbar“, so der Historiker Schöllgen, Gregor: *Gerhard Schröder. Die Biographie*, München 2016, S. 947.

<sup>10</sup> So behandelte meine 1972 abgeschlossene Dissertation die Probleme und Auswirkungen einer grundlegenden Transformation des einkommensbezogenen deutschen Alterssicherungssystems in eine Staatsbürger-Grundrente, insbesondere in der Übergangsphase von dem einen zum anderen System. Näheres, wie auch zu einer Vielzahl von Veröffentlichungen, findet Erwähnung in Schmähl, Winfried: *Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen*, Wiesbaden 2009.

Beiträge aus der soeben erwähnte „Geschichte“ verwendet wie auch für die beiden sie begleitenden statistischen Übersichten. Im Anhang zu diesem Vorwort sind die entsprechenden bibliographischen Angaben für diese Bände aufgeführt wie auch für ein der gesetzlichen Rentenversicherung gewidmetes Handbuch, dessen Beiträge gleichfalls in verkürzter Form zitiert werden.

Die Leser dieser Arbeit sollten keine Darstellung erwarten, die auf bestimmten Thesen oder die Überprüfung bestimmter Theorien ausgerichtet ist, sondern eine auf Quellen basierte differenzierte Darstellung der vielgestaltigen Entwicklung (auch wenn immer wieder bekannte Themen aufzugreifen sind). Dabei wird institutionellen Fragen (im Unterschied zum dominierenden Ansatz in der Ökonomie) wie auch der Rolle von Akteuren (also nicht etwa nur strukturellen Bedingungen) besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Dieser Band enthält – nach einem einleitenden Kapitel, das der Einordnung wichtiger Fragen und Elemente im Bereich der Alterssicherung dient – zunächst die „Vorgeschichte“ vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Danach wird die Entwicklung in West- und Ostdeutschland behandelt, beginnend mit den Besatzungszonen und dann in den beiden deutschen Nachkriegsstaaten. Es folgt der Prozess der Wiedervereinigung und schließlich die Entwicklung im nun vereinten Deutschland. Die Darstellung in diesem Band endet mit der Bundestagswahl vom Herbst 1998. Sie beendete die „Ära Kohl“ und führte zu einem grundlegenden Regierungswechsel, aber auch zu einer tiefgreifenden Umgestaltung des deutschen Alterssicherungssystems. Die damit verbundenen Auswirkungen und die weitere Entwicklung sollen in einem Folgebund behandelt werden. In einem diesen Band dann abschließenden Kapitel soll der Versuch einer zeitübergreifenden Zusammenschau wichtiger Entwicklungslinien und Fragestellungen unternommen werden. Doch nicht erst da, sondern in vielen früheren Zusammenhängen zeigt sich, wie geradezu verdummend und entmündigend die Aussage ist, bestimmte politische Entscheidungen seien „alternativlos“ gewesen.

Gottfried Wilhelm Leibniz erwartete (1768) von einer historischen Darstellung dreierlei: „Erstens das Vergnügen an den historischen Tatsachen, sodann jedoch vor allem nützliche Lehren für das Leben und schließlich die Herleitung der Ursprünge des Gegenwärtigen aus dem Vergangenen, denn alles läßt sich am besten von seinen Ursachen her erkennen“. Ob mit der hier vorgelegten Arbeit – zumindest in bescheidenem Maße – dem Rechnung getragen wird, das zu beurteilen bleibt den Lesern überlassen.

Im langen Entstehungsprozess dieses Buches gab es vielfältige Gründe, um Dank zu sagen, so *für Hilfe bei der Materialbeschaffung und redaktionellen Bearbeitung*: Thomas Biewer, Johannes Clemens, Uwe Fachinger, Joachim Fox, Elke Hauschildt, Barbara Leidinger, Johann F. Niemeyer, Gabriele Rolf-Engel, Elke Schütz, Jörg Sommer und Holger Viebrock; *für mündliche oder schriftliche Auskünfte*: Paul Adenauer, Martin G. Ammermüller, Reinhart Bartholomäi,

Norbert Blüm, Dieter-Julius Cronenberg, Thomas Ebert, Herbert Ehrenberg, Anke Fuchs, Bernhard Jagoda, Klaus Michaelis, Werner Niemeyer, Georg Recht, Axel Reimann, Klaus Schenke, Dieter Schewe, Werner Tegtmeier, Ursula Voskuhl, Heinz Weiße und Detlev Zöllner. Leider können einige Personen den hier nachträglich nochmals ausgesprochenen Dank nicht mehr zur Kenntnis nehmen.

Für die *finanzielle Unterstützung* in verschiedenen Phasen des Entstehungsprozesses dieser Arbeit danke ich der Universität Bremen, der Fritz Thyssen-Stiftung und dem Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung, das auch die Veröffentlichung förderte. Dank auch an Ilse König für die sorgfältige Betreuung der Drucklegung.

Besonderes zu danken habe ich Angelika Oelschläger und Gabriele Stöhr, die mich mit großem Einsatz in vielen Jahren bei der Materialbeschaffung und der redaktionellen Bearbeitung des Manuskripts unterstützten.

Niebüll, im Herbst 2017

Winfried Schmähl



## Anmerkung zu spezifischen Literaturhinweisen

Die nachfolgend aufgeführten Bänden der *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* – deren *Herausgeber* jeweils das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (für Band 7 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung) und das Bundesarchiv sind – werden in den folgenden Kapiteln dieses Buches jeweils nur mit einem Kurztitel zitiert: Name des *Autors* in: *Geschichte Band ...*

Für die *Bände 2 bis 7* sowie in Band *11* habe ich jeweils den Beitrag zum Thema „*Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene*“ geschrieben.

Geschichte Bd. 1

Grundlagen der Sozialpolitik. Baden-Baden 2001.

Geschichte Band 2/1

1945–1949: Die Zeit der Besatzungszonen – Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Hrsg. Udo Wengst. Baden-Baden 2001.

Geschichte Band 2/2

Die Dokumente für Band 2. Ab Band 3 wurden sie jeweils separat auf einer CD-Rom zur Verfügung gestellt. Die CD-Rom für Geschichte Band 3 enthält auch – nochmals – die Dokumente von Band 2/2.

Geschichte Band 3

1949–1957: Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Hrsg. Günther Schulz. Baden-Baden 2005.

Geschichte Band 4

1957–1966: Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstands. Hrsg. Michael Ruck, Marcel Boldorf. Baden-Baden 2007.

Geschichte Band 5

1966–1974: Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Hrsg. Hans Günter Hockerts. Baden-Baden 2006.

Geschichte Band 6

1974–1982: Bundesrepublik Deutschland – Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit. Hrsg. Martin H. Geyer. Baden-Baden 2008.

Geschichte Band 7

1982–1989: Bundesrepublik Deutschland – Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Hrsg. Manfred G. Schmidt. Baden-Baden 2005.

Geschichte Band 8

1979–1961: Deutsche Demokratische Republik – Im Zuge des Aufbaus des Sozialismus. Hrsg. Dierk Hoffman, Michael Schwarz. Baden-Baden 2004.

Geschichte Band 9

1961–1971: Deutsche Demokratische Republik. Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Mobilisierung. Hrsg. Christoph Kleßmann. Baden-Baden 2006.

## Geschichte Band 10

1971–1989: Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang, Hrsg. Christoph Boyer, Klaus-Dietmar Henke, Peter Skyba. Baden-Baden 2008.

## Geschichte Band 11

1989–1994: Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Hrsg. Gerhard A. Ritter. Baden-Baden 2007.

Die Bände 2–11 enthalten von den jeweiligen Herausgebern verfasste Beiträge zu den „Rahmenbindungen“ sowie den „sozialpolitischen Denk- und Handlungsfeldern“.

Ergänzend werden zwei Bände mit ausgewählten statistischen Angaben (veröffentlicht vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales) zitiert als:

*Geschichte, Statistik West:*

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 – Band West. Verfasser Herrmann Berrié. Bonn 1999.

*Geschichte, Statistik Ost:*

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band SBZ/DDR). Verfasser André Steiner unter Mitarbeit von Matthias Judt und Thomas Reichel (Forschungsbericht Sozialforschung 352). Bonn 2006.

Darüber hinaus werden die Beiträge aus dem folgende Handbuch zitiert als:

Name des *Autors*, in: *HDR ...*, d.i. Eberhard Eichenhofer, Herbert Rische, Winfried Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI (HDR), 2. Aufl. Köln 2012.

## Häufig verwendete Abkürzungen

ADL	Archiv des Deutschen Liberalismus der Friedrich-Naumann Stiftung
ALG	Gesetz über die Altershilfe für Landwirte
Alg	Arbeitslosengeld
Alhi	Arbeitslosenhilfe
AnV	Angestelltenversicherung
ArV	Arbeiterrentenversicherung
AuS-Ausschuss	Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik des Bundestages
BAG	Bundesarbeitsgericht
BArbBl	Bundesarbeitsblatt (Zeitschrift)
BArch	Bundesarchiv
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMA	Bundesministerium für Arbeit (bis Oktober 1957), danach Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BR	Bundesrat
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BU-Rente	Berufsunfähigkeitsrente
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DAngVers	Die Angestelltenversicherung (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Drs.	Drucksache
DRV	Deutsche Rentenversicherung (Zeitschrift)
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union