

## **Abgeschlossenes FÖV-Projekt: Entstehung und Grundzüge der deutschen Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889**

Projektleiter: Prof. Dr. Stefan Fisch  
Projektbearbeiterin: Dr. Ulrike Haerendel

Projektlaufzeit: 01.10.1996 bis 31.03.1999

Mit der Schaffung einer Invaliditäts- und Altersversicherung 1889, die als letztes der großen Sozialversicherungsprojekte der 1880er Jahre ins Leben trat, spielte Deutschland im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle. Invalidität und nachlassende Arbeitskraft im Alter sollten künftig durch den Rechtsanspruch auf eine Rente an Bedrohlichkeit für die Arbeiterbevölkerung verlieren. Wenn auch die Rente aufgrund ihrer geringen Höhe zunächst für den einzelnen nur einen Zuschuß zum Lebensunterhalt ausmachte, lag eine bedeutsame sozialpolitische Innovation in der Pflichtversicherung der schwer kalkulierbaren Risiken Invalidität und Alter. Das Forschungsprojekt widmet sich damit einem sozialen Pionierprogramm, das den Staat in ein neues Handlungsfeld involvierte und zeitgenössisch als "Sprung ins Dunkle" betrachtet wurde. Es wird gefragt, wieso in Deutschland - vielfach auch gegen mächtige Widerstände aus Politik und Wirtschaft - diese Altersversicherung frühzeitig eingerichtet wurde, welche spezifischen Motive hinter der Gesetzgebungsinitiative standen und welcher Personenkreis mit welcher Zielsetzung in das Versicherungsprogramm einbezogen wurde. Den materiellen Hintergrund bildete das weit verbreitete Problem der Altersarmut, das im Gefolge der Industrialisierung nur noch unzureichend durch die traditionellen Vorsorgeinstrumente abgedeckt werden konnte. Die jüngere international vergleichende Forschung zur Geschichte des Sozialstaats hat gezeigt, wie wichtig in der Entstehungsphase solcher sozialpolitischen Reformwerke nicht nur der politische Tageszweck, sondern auch nationale Traditionen und Vorbilder, Einflüsse von Eliten und Interessengruppen und langfristige gesellschaftspolitische Strategien waren. Die bis heute vorherrschende These, Bismarck habe in seiner Arbeiterpolitik die Sozialversicherung als "Zuckerbrot" neben die "Peitsche" des Sozialistengesetzes gestellt, reduziert die komplexen Entstehungsbedingungen der Sozialversicherungsgesetze auf einen Aspekt. Hier wird es darum gehen, aus dem überlieferten Aktengut zu rekonstruieren, vor welchem Hintergrund die ersten Denkschriften und Entwürfe zum Thema geboren wurden und durch wen und in welcher Weise sie modifiziert wurden. Auch der Einfluß von Vorläufermodellen, wie es sie in den Knappschaften gab, ist zu untersuchen. Ideengeschichtlich interessant ist außerdem die in Deutschland schon im aufgeklärten Absolutismus geprägte Tradition, dem Staat die Verantwortung für Wohlfahrt und Sicherheit seiner Bürger zuzuweisen. Quellengrundlage für das Forschungsprojekt bilden in der Hauptsache die Aktenbestände der Reichskanzlei, des Reichsamts des Innern und des preußischen Staatsministeriums. Daneben sind die Protokolle und Drucksachen von Bundesrat, Reichstag und ihren Ausschüssen auszuwerten. Nachlässe von Politikern und Spitzenbeamten, die Verhandlungen des preußischen Volkswirtschaftsrats, die Berichte der Gesandten der größeren deutschen Staaten bergen ebenfalls relevantes Material. Neben solchen Archivalien müssen außerdem die - vielfach kritisch eingestellten - Tageszeitungen und Organe einzelner Parteien sowie die Fachzeitschriften gesichtet werden.

Zur Einordnung des Projekts in das Forschungsprofil des FÖV:

Die hier projektierte Entstehungsgeschichte der Rentenversicherung lenkt zum einen den Blick auf die deutsche "Verwaltungskultur", die nicht zuletzt bei der Durchführung solcher sozialpolitischen Reformwerke Profil gewann. Die Rentenversicherung wie überhaupt das erhöhte Maß an Staatsintervention forderte die Bereitschaft zur Modernisierung und Expansion der Verwaltung, wie sich unmittelbar an der Einrichtung der Landesversicherungsanstalten zeigte. Zum anderen steht hier die spezifisch deutsche "Wohlfahrtskultur" in Rede, die sich frühzeitig dem Versicherungsgedanken zuwandte. In vielen und schon an seinem Ursprung heftig diskutierten Grundzügen ist das vor hundert Jahren geschaffene Sozialversicherungssystem trotz der erheblichen Ausdehnung seines Leistungsumfangs erhalten geblieben. So ist die enge Koppelung der Versicherungen an Erwerbstätigkeit oberhalb eines gewissen Schwellenwertes der Entlohnung kennzeichnend, die heute gerade in der Altersversorgung von Frauen und angesichts zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit ihre Schwierigkeiten aufwirft. Der hier erstmals unternommene Versuch, die Entstehungsgeschichte der Rentenversicherung umfassend zu rekonstruieren, soll daher auch einen Beitrag liefern zur Verortung des deutschen Sozialstaats, der nicht nur einer allgemeinen Entwicklungslinie westlicher Industriestaaten folgt, sondern eine spezifische und heute vielfach diskutierte Gestalt gewonnen hat. Aus historischer Erkenntnis können freilich keine direkten Handlungsempfehlungen für die Gegenwart

abgeleitet werden. Trotzdem können die hier dargelegten Hintergründe, Entstehungsbedingungen und Motive auch das Orientierungswissen im Umgang mit gegenwärtigen Problemen der Alterssicherung erhöhen.

## **Publikationen:**

- Fisch, Stefan / Haerendel, Ulrike (Hg.): Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 141, Duncker & Humblot Verlag, Berlin 2000

375 S., € 64

ISBN: 3-428-10381-5

Krisen und Forderungen nach Reform haben die Geschichte der deutschen Rentenversicherung seit ihrer Entstehung über ein Jahrhundert stets mitgeprägt. Auch die aktuelle Diskussion bringt wieder Vorschläge ins Spiel, die schon eine alte Tradition haben: So wurde die Rentenversicherung ursprünglich durchaus als ein kapitalgedecktes System begründet und erst nach dem Zweiten Weltkrieg endgültig auf eine Umlagenfinanzierung umgestellt, die heute wieder in Frage gestellt wird.

Der vorliegende Sammelband stellt wichtige Wegmarken in Geschichte und Gegenwart der Altersversicherung vor, von den Debatten des späten 19. Jahrhunderts, die die Gründung einer "Invaliditäts- und Altersversicherung" vor allem für die Industriearbeiter begleitet haben, bis zur gegenwärtigen Reformdiskussion. Er bietet dazu international und systematisch vergleichende Beiträge, Längsschnitte durch die Geschichte dieser zentralen Institution des modernen Sozialstaats, die sich auf bestimmte Grundsatzprobleme konzentrieren, und Schlaglichter auf die administrative Praxis. Der Band rekonstruiert schließlich nicht nur die tatsächliche Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der deutschen Rentenversicherung, sondern öffnet darüber hinaus den Blick auch auf alternative Wege, die zwar diskutiert, aber nicht eingeschlagen wurden.

Das Werk gibt die Ergebnisse einer interdisziplinär angelegten wissenschaftlichen Tagung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wieder. Die Autorinnen und Autoren sind alle ausgewiesene Forscher zur Sozialpolitik, kommen dabei aber aus unterschiedlichen Fachrichtungen der Geschichts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Alle Vorträge wurden zu wissenschaftlichen Aufsätzen ausgearbeitet und mit entsprechenden Nachweisen versehen. Eine ausführliche Einleitung der Herausgeber und Einführungen in die jeweiligen Sektionen erleichtern die Orientierung innerhalb des Bandes.

## **Inhaltsverzeichnis:**

Stefan Fisch / Ulrike Haerendel: Einleitung

### *Sektion I: Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Rentenversicherung*

Gerhard A. Ritter: Einführung

Florian Tennstedt: Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Sicherung gewerblicher Arbeiter gegen Alter und Invalidität: Anstöße, Initiativen und Widerstände im Regierungslager und im Parlament zwischen dem Gründungsjahr der gewerblichen Arbeiterbewegung (1863) und der Kaiserlichen Sozialbotschaft (1881)

Ulrike Haerendel: Regierung, Reichstag und Rentenversicherung: Der Gesetzgebungsprozeß zwischen 1887 und 1889

Jens Flemming: Sozialpolitik, landwirtschaftliche Interessen und Mobilisierungsversuche. Agrarkonservative Positionen im Entstehungsprozeß der Rentenversicherung

Wilfried Rudloff: Politikberater oder opinion-leader? Der Einfluß von Staatswissenschaftlern und Versicherungsexperten auf die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung

*Sektion II: Systemelemente und gesellschaftlicher Wandel*

Stefan Fisch: Einführung

Lars Kaschke: Eine versöhnende und beruhigende Wirkung? Zur Funktion der Rentenverfahren in der Invaliditäts- und Altersversicherung im Kaiserreich

Philip Manow: Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte

Diether Döring: Grundlinien der langfristigen Systementwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung - Personenkreis, Rentenformel, Finanzierung

Marlene Ellenkamp: Die Frage der Witwen und Waisen. Vorläufiger Ausschluß aus dem Rentensystem und graduelle Inklusion (1889-1911)

Heinz-Dietrich Steinmeyer: Das Verhältnis der Selbständigen zur staatlichen Versicherung und die Rolle privater Vorsorge (vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik)

*Sektion III: Deutsche Rentenversicherung im internationalen und intersektoralen Vergleich*

Hans Günter Hockerts: Einführung

Peter Hennock: Die Anfänge von staatlicher Alters- und Invaliditätsversicherung. Ein deutsch-englischer Vergleich

Karl Christian Führer: Untergang und Neuanfang. Die Rentenversicherung für Arbeiter und für Angestellte im Jahrzehnt der "Großen Inflation" 1914-1924. Ein Vergleich

Martin H. Geyer: Von Europa lernen. Die amerikanische Altersversicherung und die Rezeption der europäischen Reformdebatten in den dreißiger Jahren

Dierk Hoffmann: Sozialistische Rentenreform? Die Debatte über die Verbesserung der Altersversorgung in der DDR 1956/57

*Sektion IV: Gegenwartsprobleme und Zukunftsperspektiven*

Jürgen Kohl: Einführung

Detlef Merten: Rentenversicherung und deutsche Wiedervereinigung

Gisela Färber: Zur Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Winfried Schmähl: Entwicklungstendenzen der deutschen Alterssicherung im internationalen Vergleich. Jüngere Erfahrungen und Perspektiven für die Zukunft

- **Ulrike Haerendel: Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichsverwaltung, Bundesrat und Parlament. Speyer 2001 (Speyerer Forschungsberichte 217).**

Am 22. Juni 1889 wurde das "Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung" verabschiedet. Neben Krankheiten (1883) und Betriebsunfällen (1884) wurde damit zugleich auch

Alter und Erwerbsfähigkeit als zentrale und in der Industriegesellschaft nur unzureichend abgesicherte Lebensrisiken von der staatlichen Sozialgesetzgebung erfasst.

Der Forschungsbericht untersucht [1.] den Entstehungsprozess des ersten deutschen Rentenversicherungsgesetzes vor dem Hintergrund der politischen und sozialen Verfassung des kaiserreiches. Da Bismarck sich in den entscheidenden Jahren seit 1887 bereits aus der sozialpolitischen Gesetzgebung weitgehend zurückgezogen hatte, wurden Handlungsspielräume frei, die anderen Akteuren nicht nur vorher kaum denkbare Durchsetzungschancen eröffneten, sondern ihnen auch erhöhte Verantwortung zumaßen. Das Gesetz wurde im Reichsamt des Inneren angestoßen, als Entwurf zunächst vom Bundesrat behandelt und schließlich in drei Lesungen des Reichstags durchberaten. Während die öffentliche Beratungen des Reichstags zu dieser Materie in der Literatur bereits verschiedentlich analysiert wurden, legt diese Studie besonderes Gewicht auf die bisher unbekannteren Aushandlungsprozesse zwischen den obersten Reichsbeamten, den Bundesratsvertretern der Einzelstaaten und den Reichstagsabgeordneten. dafür wurden Aktenbestände sowohl aus dem Bundesarchiv wie auch aus den Archiven der größeren Länder Preußen, Bayern, Baden, Württemberg und Sachsen ausgewertet.

Die Analyse des politischen Entscheidungsprozesses zum Gesetz wird [2.] verknüpft mit einer Untersuchung seines sozialpolitischen Gehalts. Für einige Kernelemente des Gesetzes wird genau zurückverfolgt, wer welche Bestimmung durchzusetzen half und wer andererseits mit welchen Gegenkonzepten scheiterte. Die Durchleuchtung solcher Entstehungshintergründe trägt zum besseren Verständnis charakteristischer Züge des deutschen Rentenversicherungssystems bei, die sich zum Teil bis heute erhalten haben. Ein solches Charakteristikum ist die Differenzierung der Beiträge und Leistungen entsprechend dem Lohneinkommen, die keineswegs von vornherein selbstverständlich war. Sowohl innerhalb der Reichsverwaltung wie auch unter den konservativen Parlamentariern gab es eine starke Bewegung zugunsten der Einheitsrente, die nur einen minimalen Schutz gegen die ärgste Altersarmut gewährleisten sollten. Letztlich blieben die Vertreter dieser Richtung aber in der Minderheit.

Im Ausblick der Studie wird die deutsche Gesetzgebung für die Versorgung von Alter und Erwerbsunfähigkeit im Zusammenhang mit dem zeitgenössischen internationalen Vergleichsfeld diskutiert, um einen Beitrag zur historischen Verortung des deutschen Sozialstaats zu leisten.

## **Inhaltsverzeichnis:**

### Einleitung

#### I. Sozialökonomische Ausgangslage und politischer Kontext für die Entstehung der gesetzlichen Rentenversicherung

1. Die Industrialisierung und ihre Folgen: Zu den wirtschaftlichen und Hintergründen der Alterproblematik
2. Verfassungswirklichkeit und Sozialversicherungsgesetzgebung in der "Ära Bismarck"
3. Vorläufer, Pläne und politische Alternativen zu einer gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter

#### II. "Der parlamentarische und geheimrätliche Wechselbalg": Die Alters- und Invaliditätsversicherung im Gesetzgebungsprozeß

1. Die Grundzüge zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter von 1887 als "Versuchsballon"
2. Der Regierungsentwurf im Bundesrat
3. Zentrale Elemente des Entwurfs und ihre Gestaltung im Reichstag
  - 3.1 Versicherte und Rentenanspruch
  - 3.2 Beiträge und Leistungen

#### III. Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889: ein Ausblick auf seine Folgen und seine Bedeutung auch im internationalen Vergleich

#### IV. Quellen und Literatur

V. Anhang: Vom "Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Alters- und Invaliden-Versicherung der Arbeiter" vom 15. April 1888 zum "Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung" vom 22. Juni 1889

Für 7 EUR plus Versandkosten erhältlich über das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67324 Speyer, Postfach 1409,  
Tel.: 06232/654-386, Fax: 06232/654-290,  
e-mail: [foev@foev-speyer.de](mailto:foev@foev-speyer.de), Internet: <http://www.foev-speyer.de>