

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Timothy W. Guinnane, Tobias A. Jopp, Jochen Streb

Bismarcks Sozialversicherung und ihr Einfluss auf Deutschlands demografischen Wandel

Die Einführung eines dreigliedrigen Sozialversicherungssystems unter Reichskanzler Otto von Bismarck ist eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Leistungen

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

des Kaiserreichs, die eine nachhaltige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse breiter Bevölkerungsschichten bewirkte. Manchem Ökonomen gilt diese institutionelle Innovation jedoch in erster Linie als historischer Einstieg in einen überbordenden Wohlfahrtsstaat. Insbesondere der Münchner Volkswirt Hans-Werner Sinn hat wiederholt gegen Bismarcks Sozialversicherung polemisiert, die er für den starken Rückgang der Geburtenraten

und damit für die Überalterung der deutschen Gesellschaft verantwortlich macht. In einem mit „Führt die Kinderrente ein!“ überschriebenen Beitrag führte Sinn (2005) beispielsweise aus: „Deutschland hat die Rentenversicherung erfunden und steht in der OECD-Statistik der Geburten pro tausend Einwohner an letzter Stelle. Diese Koinzidenz ist kein Zufall. [...] Die drei klassischen Motive für Kinder sind Sex, Kinderliebe und Alterssicherung. Die Medizin hat den Sex abgekoppelt, Bismarck die Alterssicherung.“ Sinn rekurriert hier auf die spätestens seit Leibenstein (1957) unter Wirtschaftsforschenden verbreitete Auffassung, dass historisch Paare vor allem deshalb Kinder bekamen, um von diesen im Alter materiell unterstützt zu werden. Mutmaßlich machte die Einführung von Bismarcks Altersversicherung 1889 dieses Fortpflanzungsmotiv überflüssig und verursachte so die in Abbildung 1 erkennbare Beschleunigung des Geburtenrückgangs seit Mitte der 1890er Jahre.

Gegen diese Hypothese sprechen gewichtige Argumente:

1. Der Geburtenrückgang war vor 1914 ein gesamtwesteuropäisches Phänomen – bei ganz unterschiedlich ausgeprägten Sozialsystemen. Insbesondere nahm das Kaiserreich im westeuropäischen Geburtenwandel eher die Rolle eines Nachzüglers als die eines Vorreiters ein (Guinnane, 2011).
2. Boldrin et al. (2015) vertreten die Auffassung, dass die Altersversicherungen der führenden Industriestaaten das Geburtenverhalten der Versicherten erst nach 1945 maßgeblich zu verändern begannen, weil erst dann die ausbezahlten Renten ein Niveau erreichten, das es den Rentempfängern ermöglichte, ihren gewohnten Lebensstandard im Ruhestand beizubehalten. In der Tat betrug die Altersrente im Kaiserreich nur etwa 20 % des durchschnittlichen Lohnniveaus, und es ist zweifelhaft, ob solch eine niedrige Lohnersatzleistung schon ausreichte, die Arbeiterpaare davon zu überzeugen, dass ihre Kinder für die Alterssicherung nicht mehr benötigt wurden. Wenn die Generosität einer Altersversicherung tatsächlich eine bestimmte finanzielle Schwelle überschreiten muss, um das Geburtenverhalten spürbar zu beeinflussen, mag in Deutschland der Startschuss für einen durch die Altersrente ausgelösten Geburtenrückgang gar erst im Jahr 1957 gefallen sein, als mit Konrad Adenauers Rentenreform die durchschnittliche Rentenhöhe auf einen Schlag um 60 % angehoben und die dynamische Rente eingeführt wurde (Hockerts, 1990). Wenn überhaupt, müsste Hans-Werner Sinn daher wohl eher Adenauer als Bismarck für die anhaltend niedrige Fertilität der Deutschen verantwortlich machen. Die Ursachen des starken Geburtenrückgangs vor dem Ersten Weltkrieg blieben ungeklärt.

Prof. Timothy W. Guinnane, Ph.D., ist Philip Golden Bartlett Professor für Economic History an der Yale University in New Haven.

PD Dr. Tobias A. Jopp ist Lehrstuhlvertreter für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Mannheim.

Prof. Dr. Jochen Streb lehrt Wirtschaftsgeschichte an der Universität Mannheim.

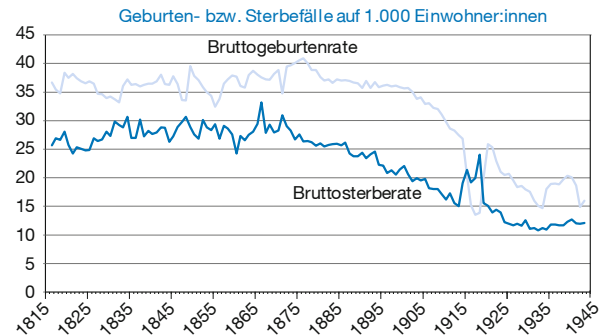
3. Galasso et al. (2009) beobachten, dass der negative Zusammenhang zwischen der Generosität der Altersversicherung und der Fertilität in denjenigen Volkswirtschaften schwächer ausgeprägt ist, wo ein ausgereiftes Finanzsystem es den Menschen erlaubt, durch private Ersparnisbildung eigenständig finanzielle Vorsorge fürs Alter zu betreiben. Eine Erhöhung der Altersrenten bewirke dann nämlich eher den Abbau privater Ersparnisse als eine Reduktion in der geplanten Kinderzahl. Um 1889 gab es in Deutschland bereits ein flächendeckendes System von eigens für die Arbeiter geschaffenen Sparkassen. Lehmann-Hasemeyer und Streb (2018) zeigen, dass es nach Einführung von Bismarcks Sozialversicherung tatsächlich zur Verdrängung privater Ersparnis kam – wodurch der demografische Effekt der Altersversicherung wahrscheinlich gedämpft wurde.
4. Es wird gerne übersehen, dass Bismarcks Sozialversicherungssystem auch eine Kranken- (1883) und Unfallversicherung (1884) umfasste, die wesentlich generöser ausgestaltet waren als die Altersversicherung (Jopp und Streb, 2021) und einen eigenständigen Einfluss auf das demografische Verhalten der Menschen ausübten. Weil im Betrachtungszeitraum die überwiegende Zahl der Kinder innerhalb der Ehe geboren wurden (und Ehelosigkeit somit eine der wirksamsten Verhütungsmethoden war), ist insbesondere zu fragen, wie Bismarcks Sozialversicherungszweige das Heiratsverhalten beeinflussten. Sowohl die Krankenversicherung als auch die Unfallversicherung stabilisierten die Einkommen durch Lohnersatzleistungen und kostenlose medizinische Versorgung bzw. durch Unfallrenten. Dies stellte einen wirksamen Anreiz zur Eheschließung dar, was die Zeitgenossen schon im Zusammenhang mit der älteren Knappschaftsversi-

cherung vermutet hatten (Jopp, 2013; Guinnane und Streb, 2021). Ein Arbeiter, der seine Familie auch bei (zeitweiser) Arbeitsunfähigkeit verlässlich versorgen konnte, war ein attraktiverer Ehemann. Früher zu heiraten ging unter sonst gleichen Umständen mit einer höheren Geburtenrate einher. Die direkten Auswirkungen der Unfallversicherung auf die Fertilität sind ambivalent. Ehefrauen wussten, dass auch nach einem arbeitsbedingten Unfalltod ihres Partners finanzielle Mittel in Form einer Witwenrente zur Versorgung ihrer Kinder verfügbar waren und sich so deren Aufzuchtkosten verringerten. Andererseits sank durch eine generöse Unfall- oder Witwenrente aber auch die Bedeutung der Kinder als Altersversicherung, und dies induzierte womöglich eine Reduktion in der geplanten Kinderzahl. Der Nettoeffekt dieser beiden gegenläufigen Einflüsse kann a priori nicht bestimmt werden. Im Gegensatz zur Unfallversicherung sah Bismarcks Altersversicherung (vor 1911) keine Rentenansprüche für die Hinterbliebenen des eigentlichen Versicherungsnehmers vor. Deshalb mag die Einführung der Altersversicherung Frauen dazu ermutigt haben, durch Erwerbstätigkeit eigene Rentenansprüche aufzubauen. Im Kaiserreich waren die meisten versicherten Arbeiter zunächst männlich, doch nahm der Anteil der versicherten Frauen im Laufe der Zeit zu. Durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen stiegen die Opportunitätskosten der Kinderbetreuung, was den üblicherweise unterstellten negativen Effekt der Altersversicherung auf die Geburtenraten sogar noch verstärkt haben könnte.

- Schließlich ist zu bedenken, dass wir nicht wissen, wie lange es dauerte, bis die Menschen ihr Heirats- und Geburtenverhalten an die radikal veränderten institutionellen Rahmenbedingungen anpassten. Die meisten Deutschen hatten im Kaiserreich noch keine Erfahrung mit der Zahlungszuverlässigkeit einer staatlich organisierten Altersversicherung gemacht. Aber selbst mit dem notwendigen Systemvertrauen hätte ein junges Ehepaar keine geringe Leistung vollbracht, wenn es seine aktuellen Bemühungen um Empfängnisverhütung an einer erstmals in fünfzig Jahren zur Auszahlung anstehenden Altersrente orientierte. Angesichts des als zeitlos postulierten Problems der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse, sollten Ökonom:innen den jungen Arbeiterpaaren im Kaiserreich kein höheres Maß an wirtschaftlichem Verständnis, planerischer Voraussicht und Disziplin in Verhütungsfragen unterstellen, als sie es Menschen heutzutage zutrauen.

Es ist durchaus möglich, dass, wie von Hans-Werner Sinn behauptet, die Deutschen innerhalb von 130 Jahren gelernt haben, sich in Fragen der Altersvorsorge auf die Altersversicherung zu verlassen. Vielleicht ist es sogar

Abbildung 1
Der demografische Übergang in Deutschland (in den Grenzen von 1871)



Quelle: Jopp und Streb (2021, 277).

richtig, dass sie deshalb heute so wenige Kinder bekommen – was zusätzlich unterstellt, dass die Altersvorsorge ein dominierendes Motiv der Familienplanung ist. All das bedeutet allerdings nicht, dass die Einführung von Bismarcks Sozialversicherung bereits im Kaiserreich den Geburtenrückgang beschleunigte. Angesichts gegenläufiger Argumente kann diese Hypothese nur auf Basis empirischer Analysen geprüft werden.

Bislang liegen zwei Studien vor, deren Ergebnisse sich widersprechen. Fenge und Scheubel (2017) vergleichen die Entwicklung in den deutschen Ländern und Provinzen in den beiden Stichjahren 1895 und 1907. Ungefähr 15 % des Rückgangs der Fertilität seien durch die Einführung von Bismarcks Altersversicherung erklärbar. Guinnane und Streb (2021) untersuchen für den Zeitraum von 1880 bis 1910 die jährliche demografische Entwicklung in den preussischen Kreisen und finden keinen signifikanten Einfluss von Bismarcks Sozialversicherung auf die Fertilität der versicherten Bevölkerungsgruppen. Die unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Studien mögen zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass unterschiedliche geografische Räume (Kaiserreich versus Preußen) auf unterschiedlichen Aggregationsniveaus (23 Länder und Provinzen versus 450 Kreise) betrachtet werden. Hinzu kommen methodische Unterschiede. So berücksichtigen Guinnane und Streb (2021) in ihrer Analyse auch die Endogenität der beiden erklärenden Variablen Heiratsverhalten und Kindersterblichkeit sowie den Einfluss der generösen Unfallversicherung.

Wie Abbildung 1 veranschaulicht, beschränkte sich der demografische Übergang nicht auf den Rückgang der Geburtenrate, sondern war überdies mit einer etwa parallel verlaufenden Reduktion der Sterberate verbunden. Aktuelle Studien legen nahe, dass die Umsetzung von Bismarcks Sozialversicherung die Mortalität spürbar verringerte.

Schon den Zeitgenossen war aufgefallen, dass mit der Einführung von Krankenversicherungen die Zahl der Krankentage pro Arbeiter anstieg. Schnell setzten „Simulationsdebatten“ ein, in denen der Arbeiterschaft unterstellt wurde, Krankheiten nur vorzutäuschen, um sich zulasten der Versichertengemeinschaft einen faulen Lenz zu machen (Guinnane und Streb, 2011; Guinnane et al., 2011). Der im 19. Jahrhundert beobachtete Anstieg des Krankenstands deutet jedoch nicht zwangsläufig auf ein Fehlverhalten der Versicherten hin. Bei fehlender Lohnfortzahlung mussten viele kranke Angestellte aus existentieller Not zur Arbeit gehen, obwohl die fortgesetzte Arbeitsbelastung den Heilungsprozess verlängerte oder gar verhinderte. Durch die Auszahlung eines Krankengelds wurde diesen Menschen nunmehr erstmalig die Möglichkeit eingeräumt, ihre Arbeit zu unterbrechen und sich zu Hause oder im Krankenhaus auszukurieren. Der hierdurch resultierende Anstieg der Krankentage pro Arbeiter ist deshalb nicht als *moral hazard*, sondern eher als Beleg dafür zu deuten, dass die Krankenversicherung ihre intendierte soziale Funktion erfüllte und Morbidität und Mortalität insgesamt verringerte.

Auf Grundlage historischer Daten für Preußen vergleichen Bauernschuster et al. (2020) die Entwicklung der Sterblichkeit in der Gruppe der Arbeiter mit jener der nicht krankenversicherten Beamten vor und nach der Einführung der Krankenversicherung. Wenn diese institutionelle Reform einen kausalen Effekt auf die Sterblichkeit ausübte, dann sollten die beiden Sterblichkeitstrends nach 1884 stärker voneinander abweichen als davor. Tatsächlich sank die Mortalität in der versicherten Arbeiterschaft stärker als unter den Beamten, was zu einem Drittel durch die Krankenversicherung erklärbar sei. Ihre Einführung habe bewirkt, dass Arbeiter weitaus häufiger als zuvor mit medizinischem Personal in Kontakt kamen, von dem sie erfuhren, wie man sich durch die Anwendung einfacher Hygienevorschriften gegen Infektionskrankheiten schützen konnte. Dieser Wissenstransfer habe vor allem die Luftverbreitung von Krankheiten wie der Tuberkulose verringert, weil über das Trinkwasser verbreitete Infektionen nur durch die komplementäre Verbesserung der sanitären Infrastruktur eingedämmt werden konnten.

Auch wenn das Unfallversicherungsgesetz von 1884 eindeutig auf die nachträgliche Regulierung bereits eingetretener Arbeitsunfälle durch Zahlung von Unfallrenten ausgerichtet war, eröffnete es den für die Umsetzung verantwortlichen Berufsgenossenschaften doch auch die Möglichkeit, Unfallverhütungsvorschriften für ihre Mitgliedsunternehmen zu erlassen, um dem Auftreten von Arbeitsunfällen ex ante entgegenzuwirken. Dem Reichsversicherungsamt als zuständiger Regulierungsbehörde gelang es schließlich, die Berufsgenossenschaften davon

zu überzeugen, ihre Versicherungsbeiträge so auszufordern, dass ein einzelnes Unternehmen den finanziellen Anreiz erhielt, den eigenen Finanzierungsbeitrag durch erfolgreiche Unfallprävention zu reduzieren. Diese seit 1900 wirksamen Reformen fallen zeitlich mit einem Rückgang der tödlichen und sehr schweren Arbeitsunfälle zusammen (Guinnane und Streb, 2015).

140 Jahre nach der Einleitung von Bismarcks Sozialversicherungsgesetzgebung durch die Kaiserliche Botschaft von 1881 stehen in aller Regel die Mängel und Schwächen der bestehenden deutschen Sozialversicherungszweige im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten. Vielleicht schadet es daher nicht, sich daran zu erinnern, dass ihre Einführung maßgeblich zu stabileren Lebensbedingungen und zu einer Erhöhung der Lebenserwartung breiter Bevölkerungsschichten beigetragen hat.

Literatur

- Bauernschuster, S., A. Driva und E. Hornung (2020), Bismarck's Health Insurance and the Mortality Decline, *Journal of the European Economic Association*, 18(5), 2561-2607.
- Boldrin, M., M. de Nardi und L. E. Jones (2015), Fertility and Social Security, *Journal of Demographic Economics*, 81(3), 261-299.
- Fenge, R. und B. Scheubel (2017), Pensions and Fertility: Back to the Roots, *Journal of Population Economics*, 30(1), 93-139.
- Galasso, V., R. Gatti und P. Profeta (2009), Investing for the Old Age: Pensions, Children and Savings, *International Tax and Public Finance*, 16, 538-559.
- Guinnane, T. W. (2011), The Historical Fertility Transition: A Guide for Economists, *Journal of Economic Literature*, 49(3), 589-614.
- Guinnane, T. W. und Jochen Streb (2011), Moral Hazard in a Mutual Health Insurance System: German Knappschaften, 1867-1914, *Journal of Economic History*, 71(1), 70-104.
- Guinnane, T., J. Streb, M. Frondel und C. M. Schmidt (2011), Krank oder Simulant? Das Identifikationsproblem der Krankenkassen aus wirtschaftshistorischer Perspektive, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12, 413-429.
- Guinnane, T. W. und J. Streb (2015), Incentives that (could have) Saved Lives: Government Regulation of Accident Insurance Associations in Germany, 1884-1914, *Journal of Economic History*, 75(4), 1196-1227.
- Guinnane, T. W. und J. Streb (2021), The Introduction of Bismarck's Social Security System and its Effects on Marriage and Fertility in Prussia, Mimeo.
- Hockerts, G. (1990), Die Rentenreform 1957, in F. Ruland (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, 93-104, Luchterhand.
- Jopp, T. A. (2013), *Insurance, Fund Size, and Concentration: Prussian Miners' Knappschaften in the Nineteenth- and Early Twentieth-Centuries and Their Quest for Optimal Scale*. Akademie Verlag.
- Jopp, T. A. und J. Streb (2021), Die Einführung der Bismarckschen Sozialversicherung und ihre Folgen für die Arbeits- und Lebensverhältnisse, in U. Pfister, J.-O. Hesse, M. Spoerer und N. Wolf (Hrsg.), *Deutschland 1871. Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, 267-289, Mohr Siebeck.
- Lehmann-Hasemeyer, S. und J. Streb (2018), Does Social Security Crowd Out Private Savings? The Case of Bismarck's System of Social Insurance, *European Review of Economic History*, 22(3), 298-321.
- Leibenstein, H. (1957), *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley.
- Sinn, H.-W. (2005), Führt die Kinderrente ein!, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Juni.