

Axel Schildt, Arnold Sywottek
(Herausgeber)

Modernisierung im Wiederaufbau

Die westdeutsche Gesellschaft
der 50er Jahre



Verlag J. H. W. Dietz Nachf.

Donn, 1993



82498733

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Modernisierung im Wiederaufbau: die westdeutsche
Gesellschaft der 50er Jahre / [Forschungsinstitut der Friedrich-
Ebert-Stiftung]. Axel Schildt; Arnold Sywottek (Hrsg.). – Bonn
: Dietz, 1993

(Reihe: Politik- und Gesellschaftsgeschichte; Bd. 33)

ISBN 3-8012-4042-8

NE: Schildt, Axel [Hrsg.]; GT

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn

Copyright © 1993 by Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH, Bonn
In der Raste 2, D-53129 Bonn

Umschlag: Manfred Waller, Reinbek
(unter Verwendung eines Photos von Rene Burri)

Satz: Fotosatzstudio typo bonn

Druck und Verarbeitung: Plump, Rheinbreitbach

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany 1993

Ka4/163

Inhalt

Vorwort	5
<i>Arnold Sywottek</i> Wege in die 50er Jahre	13
<i>Westeuropäische Trends und Außenhandelsverflechtungen</i>	
<i>Werner Abelshausen</i> Westeuropäische Trends und Außenhandelsverflechtungen	43
<i>George Peden</i> Modernisierung in den 50er Jahren: Die britische Erfahrung	47
<i>Wilfried Loth</i> Der Durchbruch zur Dynamisierung: Die französische Gesellschaft in den 50er Jahren	69
<i>Gerd Hardach</i> Die Rückkehr zum Weltmarkt 1948–1958	80
<i>Wirtschaftlicher Strukturwandel und Technikentwicklung</i>	
<i>Gerold Ambrosius</i> Wirtschaftlicher Strukturwandel und Technikentwicklung	107
<i>Joachim Radkau</i> „Wirtschaftswunder“ ohne technologische Innovation? Technische Modernität in den 50er Jahren.	129
<i>Wolfgang Mühlfriedel</i> Zur technischen Entwicklung in der Industrie der DDR in den 50er Jahren .	155
<i>Thomas Südbeck</i> Motorisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in Westdeutschland in den 50er Jahren	170
<i>Arnd Bauerkämper</i> Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in der Bundesrepublik in den 50er Jahren	188

Westdeutsches Sozialsystem

Werner Abelshauser

Arbeit, Für- und Vorsorge 203

Michael Schneider

Demokratisierungs-Konsens zwischen Unternehmern und Gewerkschaften?
Zur Debatte um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung 207

Hans Günter Hockerts

Vorsorge und Fürsorge:
Kontinuität und Wandel der sozialen Sicherung 223

Joachim Drescher

Wirtschaftsentwicklung, berufliche Fortbildung und sozialer Aufstieg:
Eine Studie am Beispiel Hamburgs 242

Konsum

Arnold Sywottek

Zwei Wege in die „Konsumgesellschaft“ 269

Michael Wildt

X Privater Konsum in Westdeutschland in den 50er Jahren 275

Jörg Roesler

Privater Konsum in Ostdeutschland 1950–1960 290

Strukturen und Formen der westdeutschen Gesellschaft

X *Bernhard Schäfers*

Die westdeutsche Gesellschaft: Strukturen und Formen 307

X *Merith Niehuss*

Kontinuität und Wandel der Familie in den 50er Jahren 316

Axel Schildt

Von der Not der Jugend zur Teenager-Kultur:
Aufwachsen in den 50er Jahren 335

Everhard Holtmann

Flüchtlinge in den 50er Jahren:

Aspekte ihrer gesellschaftlichen und politischen Integration 349

Josef Mooser

Arbeiter, Angestellte und Frauen in der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“. Thesen 362

Alexander von Plato

„Wirtschaftskapitäne“: Biographische Selbstkonstruktionen von Unternehmern der Nachkriegszeit 377

Detlef Bald

„Bürger in Uniform“:
Tradition und Neuanfang des Militärs in Westdeutschland 392

Christoph Kleßmann

Kontinuitäten und Veränderungen im protestantischen Milieu 403

Karl Gabriel

Die Katholiken in den 50er Jahren: Restauration, Modernisierung und beginnende Auflösung eines konfessionellen Milieus 418

Medien und Kommunikation

Otfried Jarren

Medien und Kommunikation in den 50er Jahren 433 >

Kurt Koszyk

Presse- und Pressekonzentration in den 50er Jahren 439

Axel Schildt

Hegemon der häuslichen Freizeit: Rundfunk in den 50er Jahren 458

Axel Schildt

Der Beginn des Fernsehzeitalters:
Ein neues Massenmedium setzt sich durch 477 ;

Kurt Luger

Jugendkultur und Kulturindustrien im Österreich der 50er Jahre. 493

Hans J. Kleinsteuber

Hörfunk und Populärkultur in den USA der 50er Jahre. 513

Kulturelle Aspekte

Anselm Doering-Manteuffel

Die Kultur der 50er Jahre im Spannungsfeld von „Wiederaufbau“
und „Modernisierung“ 533

Robert Mandelkow

Der „restaurierte“ Goethe: Klassikerrezeption in Westdeutschland
nach 1945 und ihre Vorgeschichte seit 1870 541

Ludwig Fischer

Zur Sozialgeschichte der westdeutschen Literatur. 551

Hans-Joachim Manske

Anschlußsuche an die Moderne:
Bildende Kunst in Westdeutschland 1945–1960 563

Werner Bühner

Der Kulturkreis im Bundesverband der Deutschen Industrie und
die „kulturelle Modernisierung“ der Bundesrepublik in den 50er Jahren . . 583

Werner Durth

Kontraste und Parallelen:
Architektur und Städtebau in West- und Ostdeutschland 596

Gerd Selle

Das Produktdesign der 50er Jahre:
Rückgriff in die Entwurfsgeschichte, vollendete Modernisierung des Alltags-
inventars oder Vorbote der Postmoderne? 612

Politisch-ideologische Grundströmungen

Axel Schildt

Ende der Ideologien?
Politisch-ideologische Strömungen in den 50er Jahren 627

Kurt Lenk

Zum westdeutschen Konservatismus 636

Helga Grebing

Der Sozialismus 646

Lothar Albertin

Das theoriearme Jahrzehnt der Liberalen 659

Der Umgang mit dem Nationalsozialismus

- Peter Reichel*
Zwischen Dämonisierung und Verharmlosung: Das NS-Bild und seine politische Funktion in den 50er Jahren. Eine Skizze 679
- Detlef Garbe*
Äußerliche Abkehr, Erinnerungsverweigerung und „Vergangenheitsbewältigung“: Der Umgang mit dem Nationalsozialismus in der frühen Bundesrepublik 693
- Frank Stern*
„Ein freundlich aufgenährter Davidstern“: Antisemitismus und Philosemitismus in der politischen Kultur der 50er Jahre 717

Aspekte des politischen Systems

- Arnold Sywottek*
Politik und Verwaltung 735
- Hans Mommsen*
Von Weimar nach Bonn:
Zum Demokratieverständnis der Deutschen 745
- Curt Garner*
Der öffentliche Dienst in den 50er Jahren:
Politische Weichenstellungen und ihre sozialgeschichtlichen Folgen . . . 759
- Klaus Günther*
Expressive Konkurrenz und instrumentelle Kooperation:
Zum bundesrepublikanischen Politikdesign der 50er Jahre 791
- Gottfried Niedhart*
Außenpolitik in der Ära Adenauer 805
- Klaus von Beyme*
Die politische Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland
der 50er Jahre im internationalen Vergleich 819

Anhang

- Abkürzungsverzeichnis 837
- Literaturhinweise 841
- Personenregister 845
- Zu den Autoren 851

Vorsorge und Fürsorge: Kontinuität und Wandel der sozialen Sicherung

I. Vorsorge und Fürsorge – zur Klärung der Begriffe

Idealtypisch gesehen tragen die marktwirtschaftlich konkurrierenden, privatautonom-dezentral entscheidenden Betriebe nur einen Teil der Kosten des Produktionsfaktors „Arbeit“: Sie entlohnen die im Betrieb geleistete Arbeit, kommen hingegen nicht ohne weiteres für die Sicherung derer auf, die arbeitslos sind, oder wegen Krankheit, Invalidität oder hohen Alters vorübergehend oder auf Dauer nicht erwerbstätig sind. Die betriebliche Kostenrechnung ist insofern von einem erheblichen Teil der sozialen Neben- und Folgekosten des Produktionsfaktors „Arbeit“ befreit. Anders gesagt: So wie die einzelwirtschaftliche Entscheidung nicht unmittelbar an gesamtwirtschaftlich definierte Aufgaben gebunden ist, so ist sie auch vergleichsweise stark freigesetzt von der unmittelbaren Zurechnung gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Die „Externalisierung von Kosten der freien Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit im freien Arbeitsvertrag“ (M. Rainer Lepsius) trägt zu der hohen Anpassungselastizität und Innovationsfähigkeit dieser Produktionsweise bei. Sie verlangt aber zugleich nach Institutionen der sozialen Sicherung, die diese Kosten auffangen.

Das kann durch *Vorsorgesysteme* sozialversicherungsrechtlicher Art geschehen.¹ Sie kombinieren das individuelle Erwerbsverhältnis mit allgemeinen, öffentlich-rechtlich geregelten Vorsorgeverhältnissen.² Die mit Bismarcks Sozialpolitik begründete, in der Weimarer Republik ausgebautete deutsche Sozialversicherung verpflichtete zur Vorsorge gegen vier große Risiken des Erwerbslebens: 1. Arbeitsunfall, 2. Krankheit, 3. Invalidität und Alter bzw. Tod unter Zurücklassung Unterhaltsabhängiger, 4. Arbeitslosigkeit. Trat einer dieser Fälle ein, so zahlte sich die versicherungsförmige Vorsorge aus: teils in Geldleistungen, die den Verlust des Arbeitseinkommens in gewissem Maße ausglich, teils im Anspruch auf ärztliche Dienst- und medizinische Sachleistungen.

Der eigentliche Sinn der Erfindung der Sozialversicherung lag in der versicherungsförmigen Heraushebung der „Arbeitsbevölkerung“ aus der „Armutsvölke-

1 Dieser Beitrag faßt frühere Studien des Verf. zur Sozialversicherung zusammen, ergänzt sie um den Aspekt der Fürsorge und hebt vergleichende Bezüge zwischen der Adenauerzeit und früheren Perioden hervor. Für Einzelnachweise sei verwiesen auf: Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 - 1957, Stuttgart 1980; ders., Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889 - 1979, in: Werner Conze / M. Rainer Lepsius (Hg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 296-323; Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Pohl (Hg.), Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Stuttgart 1991, S. 359-379.

2 Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, S. 1045-1111, hier S. 1071.

rung“.³ Somit setzte sie nicht nur *Vorsorgebedürftigkeit* voraus, sondern auch *Vorsorgefähigkeit*. Beides kennzeichnete die ursprünglich wichtigste Zielgruppe: die industrielle Arbeiterschaft. Ihr wurde eine typische Chance zugemessen, aus dem Arbeitseinkommen Beiträge in hinreichender Dauer und Höhe aufzubringen. Der soziale Charakter der vorsorgenden Versicherung, der sie als Sozialversicherung auswies, entstand durch die Verbindung der beitragsfinanzierten Selbsthilfe mit einem sozialen Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft wie auch zwischen ihr und dem Staat, soweit dieser sich (insbesondere in der Rentenversicherung) an der Finanzierung beteiligte.

Die beitragsgestützte, erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherung erfaßte aber weder alle sozialen Risiken noch alle von Armut und Not bedrohten Bevölkerungsteile, und es gelang auch nicht allen Versicherten, jene typische Chance regelmäßiger Beitragsleistung individuell zu realisieren. Außerdem begann die Entwicklung der Sozialversicherung auf einem so niedrigen Niveau, daß auch „typische“ Versicherte nicht durchwegs Leistungen erhielten, die nach Höhe (z. B. der Rente) und Dauer (z. B. zeitlich begrenzte Krankenpflege) wirklich ausreichten. In der „Rolle des Lückenbüßers“⁴ blieb mithin die kommunale Armenpflege bedeutsam, die in der Weimarer Republik „*Fürsorge*“ genannt und 1961 zur modernen „Sozialhilfe“ fortentwickelt wurde. Es kennzeichnet die Fürsorge, daß sie aus öffentlichen Mitteln finanziert und an Bedürftigkeitskontrollen gebunden ist. Die Weimarer Fürsorge war nicht mehr mit einer diskriminierenden Einschränkung der Bürgerrechte verbunden, doch waren Fürsorgeleistungen – im Unterschied zur Sozialversicherung – weder rechtlich einklagbar, noch langfristig kalkulierbar (de jure bestand sogar Rückzahlungspflicht), und es haftete ihnen vergleichsweise stark das Stigma des individuellen Versagens und einer Minderung des Sozialprestiges an.

Im Jahr 1927 entfielen auf die Fürsorge 27,6 Prozent der Kosten öffentlicher Sozialleistungen.⁵ Das deutet an, wie wichtig die Fürsorge als materielle Existenzsicherung nach wie vor war – mit einem zunächst durch den Krieg und seine Folgen, dann unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise noch steigenden Gewicht.⁶ Kriegs- und inflationsbedingt entstand über die herkömmliche Armutspopulation hinaus neue Armut, die weit in die Mittelschichten hineingriff (und insbesondere kleine Kapitalrentner mit inflationsentwerteten Zinseinkünften erfaßte). In der Klemme ungünstiger ökonomischer Rahmenbedingungen steckend, verwies die Weimarer Sozialpolitik die neuen Armutgruppen zur Einkommenssicherung auf die kommunale Fürsorge. Dabei berücksichtigte sie Ansprüche auf Distanz zur „eigentlichen“ Armutbevölkerung, indem sie die Unterstützungsleistungen nach Statusgruppen abstufte („gehobene Fürsorge“). Auch ein großer Teil der Sozialrentner (1928 etwa ein Drittel) sah sich gezwungen, zusätzlich „gehobene Fürsorge“ in Anspruch zu nehmen.

3 Stephan Leibfried / Florian Tennstedt, Die Spaltung des Sozialstaates und die Politik der Armut, in: dies. (Hg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1985.

4 Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1971, S. 92.

5 Volker Hentschel, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, in: Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 18, 1978, S. 307-352, hier S. 346.

6 Zum folgenden grundlegend: Christoph Sachße / Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Stuttgart u. a. 1988.

Neben der materiellen Unterstützung weitete die Fürsorge in der Weimarer Republik das Spektrum ihrer Aufgaben und Institutionen im Bereich der sozialen Dienstleistungen nachhaltig aus, insbesondere auf dem Gebiet der Jugend-, Gesundheits- und Wohnungsfürsorge. Die Ämterstruktur, die sich während dieser Entfaltung zur kommunalen Wohlfahrtspflege herausbildete, besteht in Grundzügen bis heute. Hervorzuheben ist schließlich der zeitgleich verlaufende starke Ausbau der privaten („freien“) Wohlfahrtspflege. Diese streifte dabei den Charakter lokaler Vereinstätigkeit („Privatwohltätigkeit“) weitgehend ab, organisierte und professionalisierte sich vielmehr unter dem Dach großer Verbände, deren bedeutendste konfessionell geprägt waren. Auch dieser duale Charakter des (zwischen öffentlichen und privaten Trägern geteilten bzw. korporativ verflochtenen) Systems der Wohlfahrtspflege gewann Dauer bis zur Gegenwart.

II. Die deutsche Tradition und der Welfare State

Zu den Kennzeichen der deutschen Sozialstaatstradition zählt also eine vergleichsweise klare Demarkationslinie zwischen der vorsorgenden Versicherung, deren Zugang sich über die Erwerbsarbeit öffnet, und der an Bedürftigkeitskontrolle geknüpften Fürsorge für die, die sich in einem wie auch immer begründeten Notstand nicht hinreichend selbst helfen können. Die Sozialversicherungstradition reicht in die formativen Jahre der Bundesrepublik vor allem mit folgenden beiden Merkmalen hinein. Erstens war (und blieb) die Versicherungspflicht auf bestimmte, als besonders schutzbedürftig definierte Bevölkerungskreise begrenzt, wozu die höherverdienenden Angestellten und die Selbständigen (wie auch die in einem besonderen Versorgungsverhältnis stehenden Beamten) grundsätzlich nicht gerechnet wurden; außerdem erfaßte sie auch Gelegenheitsarbeiter und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht. Zweitens hatte sich, institutionell gesehen, eine große Vielfalt von Versicherungsträgern herausgebildet, die strikt voneinander getrennt und eng mit spezifischen Interessenlagen verknüpft waren. Ihre Beitrags-, Leistungs- und Selbstverwaltungsverhältnisse differierten zum Teil erheblich.

Beim Blick auf andere Länder Westeuropas zeigt sich die Variabilität sozialstaatlicher Entwicklungswege.⁷ So schufen z. B. Dänemark und England vor dem Ersten Weltkrieg die Grundlagen für eine Alterssicherung, die Elemente der traditionellen Armenfürsorge mit Formen einer Staatsbürgerversorgung kombinierte: Ab einem bestimmten Alter hatten die Bürger im Bedürftigkeitsfall ohne besondere Vorleistungen einen Rechtsanspruch auf eine Alterspension. Erst die außerordentliche Mobilisierung von Unsicherheitserfahrung durch die Weltwirtschafts-

⁷ Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2. Aufl. München 1991; Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1988; Hans Günter Hockerts, *Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, in: *Beiträge zu Geschichte und aktuellen Situationen der Sozialversicherung. Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht*, hg. von Peter A. Köhler / Hans F. Zacher, Berlin 1983, S. 141-166.

krise und den Zweiten Weltkrieg führte indessen zu einer breiten internationalen Debatte, in deren Verlauf sich konzeptionell geschlossene Alternativentwürfe zur deutschen Sozialstaatstradition herausbildeten. Entscheidende Impulse gingen von dem britischen Beveridge-Plan (1942) aus, der sich als Programmplanung für einen Welfare State neuen Typs verstand. Nachdem der Glaube an die prinzipielle Selbststeuerung der Marktwirtschaft in der Weltwirtschaftsdepression zusammengebrochen war, erklärte Beveridge eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik zur Grundprämisse des Wohlfahrtsstaates. Zugleich löste er die soziale Sicherung aus ihrer Verknüpfung mit der Arbeiterfrage, indem er sie als *allgemeines* Staatsbürgerrecht neu zu definieren suchte. So wurde die Gesundheitssicherung aus versicherungsförmigen Konstruktionen herausgelöst und einem für alle Bürger unentgeltlichen staatlichen Gesundheitsdienst zugewiesen. Was die Einkommenssicherung betrifft, so sah der Plan eine allgemeine Grundversicherung vor, die im Unterschied zur Volkspension („demogrants“) in skandinavischen Varianten des Wohlfahrtsstaates nicht steuerfinanziert, sondern versicherungsförmig gedacht war, aber als Garantie eines „national minimum“ Not beseitigen und die Fürsorge auf dem Gebiet materieller Sicherung im Grundsatz überflüssig machen sollte. Anders als die klassische Sozialversicherung griff der Beveridge-Plan auch das in einer großen Kinderzahl liegende Armutsrisiko auf, und er legte Wert auf eine organisatorische Vereinheitlichung der – ohne dezentrale Selbstverwaltung konstruierten – Sozialleistungssysteme.

Bei allen Unterschieden im einzelnen ist doch die Suche nach einem Konzept der staatsbürgerlichen Verallgemeinerung und der administrativen Vereinheitlichung kennzeichnend für die große Social-Security-Bewegung, die während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit die westlichen Staaten ergriff. In gewisser Weise knüpfte auch die nationalsozialistische DAF mit Konzepten für ein „Versorgungswerk des Deutschen Volkes“ und ein „Gesundheitswerk des Deutschen Volkes“ an diese Bewegung an.⁸ Neben einigen Ähnlichkeiten stehen aber vor allem die Unterschiede hervor. Sie ergaben sich aus dem Abbau staatsbürgerlicher Rechte und der auf extreme Ungleichheit innerhalb der Staatsbürgerschaft zielenden, völkisch-rassenbiologisch motivierten Verbindung von fördernder „Auslese“ einerseits, Aussonderung und „Ausmerze“ andererseits. Gleichwohl wird man eine Wechselwirkung feststellen können: So wie in Deutschland der Welfare State als Herausforderung wahrgenommen wurde, so verstand sich der Welfare State auch als eine „demokratische Alternative zur ‚Volksgemeinschaft‘ des ‚Dritten Reiches‘, deren Appell an ‚Volkswohlfahrt‘ und Vollbeschäftigung in den krisenhaften dreißiger Jahren auf Deutschlands Nachbarn nicht ohne Eindruck geblieben war“.⁹

8 Marie-Luise Recker, *Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg*, München 1985.

9 Werner Abelshauer, *Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?* in: ders. (Hg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*, Stuttgart 1987, S. 9-31, hier S. 9.

III. Deutsch-alliierte Weichenstellung 1945/48

Der Alliierte Kontrollrat arbeitete 1946 einen Entwurf für eine Reform der deutschen Sozialversicherung aus, mit dem die Besatzungsmächte sich an die Spitze tiefgreifender Reformbestrebungen setzten.¹⁰ Der Entwurf sah eine Ausdehnung zur Volksversicherung, einen organisatorischen Umbau zur Einheitsversicherung und eine Gewerkschaftsmajorität in allen Selbstverwaltungsorganen vor. Im einzelnen knüpfte der Reformentwurf weniger an der internationalen Diskussion als vielmehr an alten gewerkschaftlichen Plänen aus der Weimarer Republik an. Dieser Entwurf traf auf so heftige und vielgestaltige Widerstände, daß er im Entscheidungsverlauf der Kontrollratsgremien stecken blieb und 1948 ad acta gelegt wurde. Die Opposition reichte in gewerkschaftlich-sozialdemokratische Kreise hinein: Diese stimmten zwar wesentlichen Grundsätzen des Reformplanes zu, schreckten aber wegen einiger Teilaspekte, insbesondere wegen der Verschlechterung des Leistungsniveaus zurück, die der alliierte Plan in Einsparungsabsicht mit der Strukturreform verband.

Vor allem aber opponierten Interessengruppen der Ärzte und Privatversicherungen, der Arbeitgeber und Angestellten, des Handwerks und der Landwirte. Mit unterschiedlicher Akzentuierung drängten sie darauf, an der tradierten Form der Sozialversicherung festzuhalten: an der herkömmlichen Begrenzung der Versicherungspflicht, der historisch gewachsenen Vielfalt autonomer Krankenkassen (darunter Betriebs-, Innungs-, Landkrankenkassen, Angestellten-Ersatzkassen), an separaten Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte. Ihre Opposition zeigt nachträglich, in wie hohem Maße die Entwicklung der Sozialversicherung in Deutschland dem Interessenspektrum, aber auch normativen Leitbildern dieser Gruppen Rechnung getragen hatte. Um den Fehlschlag der auf einen Kontinuitätsbruch zielenden Kontrollratsinitiative zu erklären, muß man auch auf das Eigengewicht der seit langem etablierten Sozialversicherungsinstitutionen und die legitimierende Wirkung ihres vergleichsweise hoch entwickelten Leistungsniveaus hinweisen. Es darf auch dies nicht übersehen werden: In Anbetracht der deutschen Katastrophe gab es nicht viele Traditionen, an denen das bürgerliche Deutschland auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewußtsein anknüpfen konnte. Hier bot sich die Sozialversicherungstradition, die dem Deutschen Reich lange ein hohes internationales Ansehen eingetragen hatte, als ein zu hütender Restbestand nationalen Stolzes an. Konrad Adenauer hob auf einer Großkundgebung in Essen im August 1946 hervor: „Die Sozialversicherung muß uns erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf.“ Zu den Vorschlägen von Beveridge könne er nur sagen, daß „wir Deutsche“ schon seit Jahrzehnten „ähnliche Dinge“ hätten.¹¹ Die Begriffsverbindung „deutsche Sozialversicherung“ erlebte in den ersten Nachkriegsjahren eine Hochkonjunktur – wohl auch mit Abwehrfunktion gegenüber dem Eindringen der internationalen Reformdiskussion.

¹⁰ Zum folgenden neben Hockerts, Entscheidungen (Anm. 1): Eckart Reidegeld, Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration. Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin, Frankfurt/M. 1982; Rainer Hudemann, Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung 1945–1953. Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung im Rahmen französischer Besatzungspolitik, Mainz 1988.

¹¹ Zit. nach Hockerts, Entscheidungen (Anm. 1), S. 49.

IV. „Wiederaufbau“: Die Rekonstruktionsperiode in der Bundesrepublik 1949 – 1955/56

„Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg hat sich die ganze Anstrengung der Sozialpolitik nach 1945 darauf gerichtet, von Fall zu Fall vorhandene Rentensysteme auszubauen oder aufzustocken oder neue Berechtigungen zu schaffen, nicht aber die Massennotstände, wie in den früheren Krisen, vornehmlich der Fürsorge zu überlassen“.¹² Die Alliierten verboten 1945 die gruppenpartikuläre „gehobene Fürsorge“. Im bizonalen Wirtschaftsrat und in den Anfangsjahren der Bundesrepublik ist das nicht revidiert worden, vielmehr wurde versucht, über den Ausbau der Sozialversicherung und den Aufbau neuer Versorgungs- und Entschädigungssysteme (insbesondere Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich und Wiedergutmachung) die Weichen möglichst weg von der Fürsorge zu stellen. 1953 wurden zwar wieder regelmäßige Mehrleistungen oberhalb der Richtsätze der öffentlichen Fürsorge eingeführt, der Mehrbedarf war nun aber auf individuelle Lebenslagen bezogen und nicht mehr wie früher von der Zugehörigkeit zu bestimmten Statusgruppen abhängig.¹³ Von dieser tiefgreifenden Änderung abgesehen, beruhte das Fürsorgerecht bis 1961 auf den in der Weimarer Republik geschaffenen Grundlagen.

Auch im Hinblick auf die Sozialversicherung sind die Gründerjahre der Bundesrepublik durch eine enge Anlehnung an Institutionen und Recht der Weimarer Republik gekennzeichnet. War das bis dahin als für die Sozialversicherung grundlegend angesehene Selbstverwaltungsprinzip 1934 durch das „Führerprinzip“ beseitigt worden, so diente das 1951 verabschiedete Selbstverwaltungsgesetz seiner Wiederherstellung. Zugleich entzog das Selbstverwaltungsgesetz dem Typus der regionalen Einheitskrankenkasse die Grundlage und machte den Weg für die Wiedererrichtung oder auch Neugründung von Sonderkassen frei. Hatte das NS-Regime das Arbeitsloskeitsrisiko dem Versicherungsprinzip entzogen, indem es den Arbeitseinsatz mit stark repressiven Zügen reglementierte und die marginal werdende Arbeitslosenhilfe in die Fürsorge zurückleitete, so begann nach Kriegsende in den Besatzungszonen der Wiederaufbau der Arbeitslosenversicherung. Mit dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung übernahm 1952 eine Nachfolgeinstitution den Aufgabenbereich der entsprechenden Weimarer Reichsanstalt.

Ebenso folgten andere „Errichtungsgesetze“ auf Bundesebene dem Vorbild früherer Reichsinstitutionen. Das gilt insbesondere für die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (1953) und das Bundesversicherungsamt (1956), das Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die Träger der Sozialversicherung ausübt. Auch das Gesetz über Kassenarztrecht, das 1955 die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Ärzten ordnete, baute auf Weimarer Grundlagen auf, ergänzt um einige von den Ärzten bis 1935 erreichte Positionsverstärkungen.¹⁴

12 Achinger (Anm. 4), S. 93 f.

13 Florian Tennstedt, Geschichte des Sozialrechts, in: Bernd Baron von Maydell / Franz Ruland (Hg.), Sozialrechtshandbuch, Neuwied 1988, S. 66-113, hier S. 108.

14 Bernd Rosevitz / Douglas Webber, Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt/M., New York 1990.

„Wiederaufbau“ und Kontinuität kennzeichnen insofern die Gründerjahre der Bundesrepublik. Zwei Akzente wurden allerdings neu gesetzt, wobei der eine als „modernisierend“ – im Sinne institutioneller Differenzierung durch systematische Trennung von Exekutive und Judikative – gelten darf. Hierbei handelt es sich um den Aufbau einer besonderen Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichtsgesetz 1953), nachdem umstrittene Entscheidungen der Sozialversicherungsträger bisher von exekutiven Instanzen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft worden waren. Die andere Akzentverschiebung betrifft die Einführung der Parität zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung, was z. T. mit der Beitragshäufelung im Finanzierungsverfahren, v. a. aber mit dem Sozialpartnerschaftsgedanken begründet wurde. Damit verlor die Arbeitnehmerseite die Majorität in der Krankenkassenverwaltung, die sie von 1883 bis 1934 (bei entsprechendem Beitragsanteil) besessen hatte. Ob man hier eine folgenschwere Abkoppelung der Arbeiterbewegung von der Steuerung des Gesundheitswesens sehen soll, ist eine umstrittene Frage. Daß die Selbstverwaltung zunehmend funktionslos geworden ist, lag wohl mehr an der Ausdünnung ihrer Kompetenzen durch den Staat – der dabei auch Innovationen verallgemeinerte, die die Selbstverwaltung früher in begrenzten Probeläufen initiiert hatte – und auch an der geringen Verhandlungsmacht, mit der das zerklüftete Kassenwesen den Oligopolen der Anbieterinteressen gegenübertrat.

Die gesetzliche Normierung des inneren (Selbstverwaltung) und äußeren Sozialversicherungsgefüges vollzog sich in ständigem Konflikt zwischen Regierungskoalition und Sozialdemokratie. Denn der Paritätsgrundsatz widersprach dem Ziel von DGB und SPD, die Sozialversicherung in primär gewerkschaftliche Selbstverwaltung zu bringen; zugleich rückte der „alte Traum der Einheitsversicherung“, dem sich Träger einer alternativen Traditionslinie in den Reihen der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie hingaben, wieder in weite Ferne. Allerdings sah sich die SPD durch das Interesse von Teilen der eigenen Arbeiterklientel an Betriebs- und Innungskassen zu Rückzügen gezwungen – noch mehr durch das wählerwirksame Status-Bewußtsein weiter Angestelltenkreise, das von besonderen Angestelltengewerkschaften gestützt wurde und sich u. a. im Interesse an besonderen Ersatzkassen und einer separaten Rentenversicherung äußerte. So stimmte die SPD 1952 im Bundestag der Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zu, also einer die Angestellten von den Arbeitern trennenden Sonderorganisation in der Rentenversicherung. Sitz der neuen Bundesanstalt wurde Westberlin: Die Konnotation der Berlin-Hilfe erleichterte die „restaurative“ Sachentscheidung erheblich.

Neben den „Errichtungsgesetzen“, die das traditionelle Institutionsgefüge der sozialen Sicherung auf Bundesebene weitgehend wiederherstellten, begnügte sich die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Vorsorge und Fürsorge in dieser Periode mit eher kleinen Modifikationen und Anpassungen. Dabei wurde ein dreifaches Ziel erkennbar: die in der Besatzungszeit eingetretene Rechtszersplitterung zu beheben, die Vielfalt technischer Regelungen (wie Versicherungspflichtgrenzen und Beitragsbemessungsgrenzen) an veränderte Wirtschaftsdaten anzupassen sowie die Sozialversicherung im Hinblick auf Randbedingungen zu variieren, die der Nachgeschichte des Nationalsozialismus und des Krieges zuzurechnen sind.

Hierzu gehörte insbesondere die schwierige Frage der versicherungsrechtlichen Integration der Ströme von Vertriebenen, Flüchtlingen und Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung. Auf dem Gebiet der Vorsorge und Fürsorge verhielt sich die Gesetzgebung also *adaptiv*. Ihre sozialpolitisch *innovativen* Leistungen liegen in dieser Periode auf einem anderen Gebiet. Abstrakt gesprochen, handelt es sich dabei um den Aufbau neuer Entschädigungs- und Versorgungssysteme zum Ausgleich außergewöhnlicher Einbrüche in die Lebenslage einzelner Bevölkerungsgruppen. Konkret ging es um die damals ganz vordringliche Bewältigung von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden, die Millionen Menschen auf den Nägeln brannten. Die Kriegsopferversorgung (1950), der Lastenausgleich (1952) und das erste Bundesentschädigungsgesetz für NS-Verfolgte (1953) sind hierfür wichtige Beispiele.

V. Der Nationalsozialismus – sozialpolitisch folgenlos?

Bisher war viel von Kontinuitätslinien zur Weimarer Republik die Rede, kaum von solchen zum Nationalsozialismus. Soweit die nationalsozialistische Politik der Entdemokratisierung, insbesondere der rassenideologisch motivierten Aussonderung und „Ausmerze“ das Sozialrecht durchdrungen hatte, wurden diese Interventionen von den Alliierten zurückgenommen; von hier führt keine Brücke zum Sozialrecht der Bundesrepublik. Aber auch an die Tendenz zur Universalisierung und Vereinheitlichung der sozialen Sicherung, die in den oben erwähnten DAF-Konzeptionen zum Vorschein kam, knüpfte die Bundesrepublik nicht an. Vielmehr kann man hier etwas beobachten, was generell als Revitalisierung konservativer Positionen im Medium der Distanzierung vom Nationalsozialismus bezeichnet werden könnte. Denn das Festhalten an der Kontinuität legitimierte sich – wenn auch nicht in erster Linie – auch im Gegenzug zu den Reformplänen der DAF, die eine radikale Abkehr vom System der traditionellen Sozialversicherung im Visier hatten. Da diese Pläne nicht verwirklicht worden waren, blieb die Struktur der Sozialversicherung weitgehend erhalten, so daß dieser Kernbestand der sozialstaatlichen Institutionen die Zäsuren von 1933, 1945 und 1949 kontinuierlich überdauerte. Diese Kontinuitätslinie wurde durch die Beharrungskraft einer teils preußisch-konservativ, teils christlich-sozial orientierten Bürokratie des Reichsarbeitsministeriums gestützt, die nach 1933 weitgehend im Amt blieb und sich zu erheblichen Teilen auch im Bundesarbeitsministerium wieder einfand.

Die sozialpolitischen Gründerjahre der Bundesrepublik stehen zum Nationalsozialismus also zum einen in einem *negativen* Verhältnis, insofern Elemente eines pervertierten Erbes abgestoßen wurden, zum anderen in einem Verhältnis der *Indifferenz*, insofern die Eigendynamik bestimmter institutioneller Ordnungen den politischen Systemwechsel kontinuierlich überdauerte. Allerdings griffe die Vorstellung zu kurz, daß diese Ordnungen, auf die Weimarer Republik zurückweisend, wie Stromgrößen durch die NS-Periode hindurch und in die Formationsperiode der Bundesrepublik hinein gegliedert seien. Denn die Variation der Rahmenbedingungen veränderte auch die jeweilige Funktionsbedeutung, wie z. B.

der massive Zugriff auf die Rücklagen der Rentenversicherung für die Zwecke der Kriegsfinanzierung zeigt.¹⁵

Ein drittes Verhältnis ist in der *positiven Aufnahme* und Fortführung von Regelungen zu sehen, die erstmals in der NS-Zeit eingeführt wurden. Dies gilt z. B. für den in der NS-Zeit weitgehend vollzogenen, in der Bundesrepublik fortgeführten Abbau Weimarer Alternativen zur privatwirtschaftlichen Gesundheitssicherung (z. B. kasseneigene Ambulatorien mit festangestellten Ärzten und andere Eigenbetriebe). Während diese Entwicklungslinie, die niedergelassene Ärzte und private Mittelstandsbetriebe (z. B. Optiker) bevorzugte, als restaurativ kritisiert worden ist¹⁶, gelten andere in der NS-Zeit eingeleitete und in der Bundesrepublik fortentwickelte Neuerungen durchwegs als sozialpolitische Verbesserungen. Rein verwaltungstechnisch ist hier an die Ersetzung des „Klebens“ von Beitragsmarken durch das Lohnabzugsverfahren (1942) zu denken, im materiellen Recht an die Einbeziehung der Handwerker in die Rentenversicherung (1938) sowie der Rentner in den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung (1941) oder an eine bedeutsame – vom terminologischen Wandel „Betriebsunfall“ zu „Arbeitsunfall“ begleitete – Reform in der Unfallversicherung (1942): An die Stelle eines Katalogs versicherter Betriebe (in denen wiederum die Mehrzahl der kaufmännischen Angestellten unversichert blieb) trat nun die von der Betriebs- und Beschäftigungsart unabhängige Personenversicherung aller Arbeiter und Angestellten.

Das dreifache Verhältnis bundesrepublikanischer Sozialpolitik zur NS-Periode, von dem bisher im Hinblick auf die Sozialversicherung die Rede war, läßt sich auch im Bereich der Fürsorge beobachten. Völkisch-biologistische Konzepte hatten die kommunale Fürsorge tiefer durchdrungen als die Sozialversicherung.¹⁷ Diese Überformung wurde nach 1945 revidiert. Beseitigt wurde ebenso die nationalsozialistische Organisationskonkurrenz zur öffentlichen und privaten Fürsorge: NS-Organisationen wie NSV und WHW hatten propagandawirksame Fürsorgedienste übernommen, während die private Wohlfahrtspflege teils verboten (Arbeiterwohlfahrt), teils behindert und bedrängt (Caritas, Innere Mission) worden war.

Ein Verhältnis der Indifferenz bestand insofern, als bestimmte 1924 eingeführte Grundlagen des Fürsorgerechts kontinuierlich bis in die Gründerjahre der Bundesrepublik hineinreichten und erst 1961 deutlich fortentwickelt wurden. Es gingen hingegen auch Variationen der NS-Zeit in den Traditionsbestand der Bundesrepublik ein. So arbeitete der öffentliche Gesundheitsdienst noch lange auf der 1934 geschaffenen gesetzlichen Basis. Das Fürsorgerecht führte jene Tendenz zur Standardisierung eines Existenzminimums weiter, die in einem „Richtsatz-Erlaß“ von 1941 strukturbedeutsam zum Ausdruck gekommen war.

15 Methodisch anregend: Detlev Peukert, Zur Erforschung der Sozialpolitik im Dritten Reich, in: Hans-Uwe Otto / Heinz Sünker (Hg.), Soziale Arbeit und Faschismus, Frankfurt/M. 1989, S. 36-46.

16 Eckhard Hansen u. a., Seit über einem Jahrhundert. Verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik, Köln 1981.

17 Eckhard Hansen, Wohlfahrtspolitik im NS-Staat. Motivationen, Konflikte und Machtstrukturen im „Sozialismus der Tat“ des Dritten Reiches, Augsburg 1991; Christoph Sachße / Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart 1992.

VI. Die Sozialreform-Debatte der 50er Jahre

Die zweite Legislaturperiode leitete Adenauer 1953 mit einer Regierungserklärung ein, die eine „umfassende Sozialreform“ zum Programm erhob. Das war eine Antwort auf massive zeitgenössische Kritik. Das Sozialleistungsrecht sei verworren („Sozialrechtsdschungel“), verteile die knappen Mittel nicht bedarfsgerecht und schütze nicht hinreichend vor dem Absturz in die Not. „Sozialreform“ – damit war ein Stichwort eingeführt, das viele sozialpolitische Debatten der kommenden Jahre beherrschte. Da Begriffe auf die Organisation des Denkens und Handelns einwirken, entstand zunächst ein Streit um den Bedeutungsgehalt dieses Wortes. Auf sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Seite setzten Versuche ein, dem erlahmenden Kampf für eine sozialistische Transformation der Gesellschaft oder doch zumindest für die paritätische Mitbestimmung in den Unternehmensleitungen durch Anknüpfung an die Sozialreformdebatte neuen Schwung zu verleihen. Auch im Sozialkatholizismus regten sich Kräfte, die diese Debatte ins sehr Grundsätzliche zu wenden und teils über die eigentumsrechtliche Trennung der Arbeitnehmerschaft von den Produktionsmitteln und Fragen der überbetrieblichen Mitbestimmung, teils über berufsständische Ordnungsideen zu diskutieren wünschten. Wenn auch längst nicht mehr als „Stoßtrupp der Sozialreform“ wie im Kaiserreich und als immerhin noch beachtliche Triebkraft wie in der Weimarer Republik, so suchten doch auch sozialreformerische Vereinigungen und Sozialwissenschaftler die Beteiligung an diesem Diskurs, letztere mit der Absicht, Hilfe zur „Rationalisierung der sozialpolitischen Urteilsbildung“ zu bieten.¹⁸

Die geradezu erbitterte Auseinandersetzung, die in der Staatsrechtslehre über die Frage geführt wurde, welches Gewicht der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes für die Verfassungsinterpretation zukomme, lief hingegen weitgehend unverbunden neben der Sozialreformdebatte her.¹⁹ Auch die neoliberale Wirtschaftsordnungsdiskussion und die konservative Kulturkritik blieben hier vergleichsweise peripher: Sofern sie in die Sozialreformdebatte eingriffen, dann im Sinne der Warnung vor einer Sozialleistungsexpansion, die die eigene Verantwortung des bürgerlichen Individuums und der eigentumsgestützten bürgerlichen Familie lähme und durch die entmündigende Sekurität des Kollektivismus ersetze. Diese Stimmen fanden in den 50er Jahren viel Resonanz; sie waren aber, wie der Gang der Sozialgesetzgebung zeigt, nicht eigentlich dominant, sondern lieferten Rückzugsefekte. Gegenläufig zur konservativen Kulturkritik gewann jene Ordnungsidee an Schubkraft, die in einem hohen Maß an sozialer Sicherung keinen Gegensatz, vielmehr eine Voraussetzung für die Entfaltung individueller Lebenschancen sieht. Und was den Wirtschaftsliberalismus betrifft, so hatte er gegen Ende der 50er Jahre zwar die sozialistischen und katholischen Wirtschaftsordnungsalternativen nachhaltig aus dem Feld geschlagen, hingegen rührten sich Sozialdemokratie und Sozialkatholizismus kräftig in der Arena der sozialpolitischen Reform.

¹⁸ Erik Boettcher (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen 1957, Zitat S. VII.

¹⁹ Hans F. Zacher, *Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980.

Entgegen den Versuchen, dem Sozialreformbegriff eine weiterreichende Bedeutung zu geben, setzte sich die regierungsamtliche Terminologie durch, die darin ein Synonym für Sozialleistungsreform sah. Im Zentrum dieses enger gefaßten Diskurses standen die politischen Parteien und Teile der Ministerialbürokratie der Bundesregierung. Dabei führte die Konzeptionssuche in unterschiedliche Richtungen. Wenngleich von innerparteilichen Divergenzen und dem Eigengewicht einer gegenüber Planspielen sperrigen Realität zur Vorsicht gezwungen, versuchte die sozialdemokratische Opposition, überkommene Strukturen in Frage zu stellen und stärker mit Elementen der britisch-skandinavischen *Welfare-State*-Konzepte – Vollbeschäftigungspolitik, allgemeine Grundrente, nationaler Gesundheitsdienst, organisatorische Zusammenfassung – zu verknüpfen. Hingegen bot sich das Bundesfinanzministerium als Speerspitze all jener Kräfte an, die ein um die *Fürsorge* zentriertes Modell sozialer Sicherung wünschten. Während das Ministerium aus eher fiskalischen Gründen alle steuerfinanzierten Sozialleistungen einschließlich der erheblichen Staatszuschüsse zur Sozialversicherung an den Nachweis individueller Bedürftigkeit binden wollte, dachten andere Verfechter fürsorgezentrierter Sozialpolitik eher an die Chance, die sozialen Leistungen auf die mittels Bedürftigkeitskontrolle herauszufindenden „wirklich Bedürftigen“ umzuverteilen.

Akteure und Positionen des Versuchs, die Bedeutung des Fürsorgeprinzips für die Einkommenssicherung zu steigern, verweisen auf Kontinuitätslinien der Weimarer Republik und der NS-Zeit. In der zunächst noch von knappen ökonomischen Ressourcen geprägten Sozialreformdebatte fand das Konzept einer fürsorgezentrierten sozialen Sicherung aber nur vorübergehend (etwa 1950–55) nochmals beachtliche Fürsprecher, die dann im Übergang von der Mangel- zur Wohlstandsgesellschaft jeden politischen Rückenwind nachhaltig verloren. Eine Geburt der Sozialreform aus dem Geist der Fürsorge, der die Chance einer Feinsteuerung nach Bedarfsgesichtspunkten mit dem Herrschaftshandeln der Bedürfnisdefinition und der Bedürftigkeitskontrolle verbindet, lehnte vor allem das Bundesarbeitsministerium auf das entschiedenste ab. Ihm ging es darum, die *Sozialversicherung* so auszubauen, daß sie erstmals die Funktion erfüllen konnte, die sie seit ihrer Erfindung eigentlich immer bezweckt, aber noch nie durchschlagend erreicht hatte: die versicherungsförmige Heraushebung der voll- und hauptberuflich Beschäftigten aus der Armutzone. Das Versicherungsprinzip konstruiert über den lohnbezogenen Beitrag und die beitragsbezogene Sozialleistung eine Äquivalenz zwischen Arbeitslohn und Sozialeinkommen. Im Übergang zur Wohlstandsgesellschaft entdeckten die am Sozialreform-Diskurs Beteiligten plötzlich eine Möglichkeit, die deutlich über das traditionelle Sicherheitsziel – den Absturz in die Not zu vermeiden – hinausführte und auf einige Reformer geradezu atemberaubend wirkte: Die vorsorgende Versicherung kann so konstruiert und gesteigert werden, daß sie weit mehr bietet als einen notdürftigen Einkommensersatz, weit mehr auch als das Existenzminimum im Stile des Beveridge-Plans, sondern die Sicherung des mit dem Arbeitseinkommen erworbenen *Lebensstandards*, des relativen sozialen Status.

Zugleich öffnete sich hier ein Blickfeld, auf dem – im internationalen Vergleich – frischer Lorbeer winkte. War die Adenauersche Sozialpolitik bisher dem

sozialdemokratischen Vorwurf ausgesetzt, im restaurativen Windschatten der social-security-Bewegung zu verharren, so bot der lohnbezogene Zuschnitt der deutschen Rentenversicherung nun eine vergleichsweise günstige Startposition. Denn „demogrants“, die nicht an unterschiedliche Vorsorgeleistungen anknüpfen, sondern Ausdruck allgemeiner Solidarität sind, können nicht nach Maßgabe des individuell erreichten Einkommens oder Lebensstandards gewährt werden. Sie sind an generelle Sätze gebunden, die einen typischen (in der Regel: minimalen) Bedarf spiegeln. Lebensverhältnisse, die darüber liegen, können sie nicht schützen. Genau dies aber bezweckte eine Reform im Vorfeld der Bundestagswahl 1957.

VII. „Modernisierung“: Die Rentenreform 1957

Die vom Bundestag 1957 nahezu einstimmig verabschiedete Rentenreform hob das finanziell aufwendigste Vorsorgesystem der Sozialversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, auf eine neue Grundlage.²⁰ Die Rente erhielt „Lohnersatzfunktion“, womit die Substitution des Arbeitslohns auf einer den individuell erarbeiteten *Lebensstandard* sichernden Höhe angestrebt wurde. Flankierend trat das Prinzip der „*Dynamisierung*“ hinzu. Ursprünglich enthielt die Sozialversicherung keine Faktoren, die der schnellen Entwicklung von Produktion, Preisen und Löhnen systematisch Rechnung trugen. Sie war sozusagen statisch konstruiert und geriet in zunehmende Diskrepanz zur Dynamik der Wirtschaft. Die Rentenreform von 1957 bot eines der im internationalen Vergleich frühesten Beispiele für eine legislatorische Antwort auf dieses Problem: Sie führte ein neues Bemessungsverfahren ein, das den Wert der geleisteten Beiträge auf das beim Eintritt ins Rentenalter aktuelle Lohnniveau hochrechnet; und sie band die Höhe der laufenden Renten in halbautomatischer Form an die weitere Entwicklung der Löhne. Auf diese Weise sollte der Realwert der Renten (bzw. der Anwartschaft) vor inflationärer Aufzehrung geschützt werden, und der Versicherte sollte darüber hinaus auch nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben am Wirtschaftswachstum teilhaben. Es wurden also Verfahren gefunden, die ein annähernd paralleles Entwicklungsverhältnis stiften zwischen dem Renteneinkommen der älteren Generation und dem Arbeitseinkommen der erwerbsaktiven Generation.

Die Dynamik des Wirtschaftsgeschehens ist seit 1957 aufgenommen in das Recht derer, die nicht mehr im Erwerbsprozeß stehen. Zunächst in der Rentenversicherung eingeführt, ist das Prinzip der Dynamisierung dann sukzessive auf andere geldliche Sozialleistungen übertragen worden (Unfallrenten 1963, Kriegsopferversorgung 1970, Lastenausgleich 1972, Krankengeld 1974).

Es wurde ferner (wenn auch noch nicht ganz) der traditionelle Gedanke aufgegeben, daß die Rentenversicherung einen Kapitalstock zur langfristigen Deckung der Rentenansprüche ansammeln müsse. Indem das Finanzierungsverfahren stattdessen einem Umlageverfahren angenähert wurde, hielt gleichsam die Keynesia-

²⁰ Hans Günter Hockerts, Die Rentenreform 1957, in: Franz Ruland (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, Frankfurt/M. 1990, S. 93-104.

nische Botschaft Einzug in die deutsche Sozialpolitik: Es wurde anerkannt, daß Sozialleistungsansprüche (in der hier interessierenden Größenordnung) nicht durch versicherungsmathematisch kalkulierte Kapitalansammlung, sondern letztlich nur durch wirtschaftspolitische Steuerung des volkswirtschaftlichen Prozesses zu gewährleisten sind. Zugleich verabschiedete die Rentenreform das altliberale Dogma, daß steigende Produktivität den Arbeitnehmern im allgemeinen und den Rentnern im besonderen in Form sinkender Preise zugute kommen solle. Vielmehr entsprach die „dynamische Rente“ dem neuen Konzept einer „produktivitätsorientierten Lohnpolitik“, das Produktivitätsfortschritte unter den Bedingungen eines von Oligopolen und Verbandsmacht durchdrungenen Marktes eher in steigenden Löhnen als in sinkenden Preisen realisiert sah. Dieses Konzept steigerte die Akzeptanz einer expansiven gewerkschaftlichen Lohnpolitik, zumal das traditionell bremsende Argument, die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale verstoße gegen vitale Interessen der Rentner (denen bisher ja nur sinkende Preise, aber nicht steigende Löhne zugute kamen), für die „dynamische Rente“ an Geltung verlor.

Mit der Rentenreform traten Wirtschafts- und Sozialpolitik in einen engeren und reflektierteren Zusammenhang. Denn die neue Konfiguration brachte die gesetzliche Alterssicherung in eine größere Abhängigkeit von konjunkturellen und demographischen Schwankungen der Volkswirtschaft. So wurde die Bundesregierung im Zuge dieser Reform erstmals gesetzlich zur jährlichen Vorlage eines Berichts über die gesamtwirtschaftliche Lage verpflichtet. Zugleich schuf der Bundestag eine neue Institution, die jenen Zusammenhang in dem nun jährlich vorgesehenen Rentenanpassungsverfahren gutachterlich präsent halten sollte. Dieser „Sozialbeirat“ setzte sich aus Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber, der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie der deutschen Bundesbank zusammen. Hier wird man eine Komponente der korporativen Durchdringung der westdeutschen Marktwirtschaft sehen können, ebenso ein Element der Institutionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung.

Die Rentenreform befreite die Sozialversicherung von der Assoziation, ein Notbehelf für tendenziell arme Leute zu sein: Die Vorteile der „dynamischen Rente“ gaben der Sozialversicherung auch in Kreisen des selbständigen Mittelstands und der hochverdienenden Angestellten eine interessante Perspektive. Die Reform rückte den Status der Sozialrentner entschiedener als zuvor aus der Nachbarschaft von Fürsorgeempfängern in die Nähe vergleichbarer Arbeitnehmer. Somit entlastete sie die westdeutsche Gesellschaft auch in beträchtlichem Maße von einer strukturellen Spannung, die in der herkömmlich krassen Verteilungsdiskrepanz zwischen der erwerbstätigen und der nicht erwerbstätigen Generation begründet lag. Sie bewirkte eine starke intergenerationelle Umverteilung, mit der aber eine nur geringe vertikale Redistribution verbunden war. Vielmehr stellte die Rentenreform eine strengere Äquivalenz von Beitrag und Leistung her, übertrug also die Verteilungsergebnisse der Marktsphäre stärker als zuvor auf die Sozialeinkommen. Dieser Zusammenhang schadete der großen Popularität der Rentenreform damals keineswegs. Im Gegenteil: Sie lag im Trend einer sozialkulturellen Entwicklung, die geprägt war von der Erwartung individueller Aufstiegschancen mit Konzentration auf Arbeit, Leistung und Konsum.

VIII. Weitere Reformschritte im zweiten Nachkriegsjahrzehnt

Unter dem Modernisierungsgesichtspunkt ist die Rentenreform 1957 das wichtigste Ereignis, sofern man auf das Gebiet der sozialen Sicherung und auf die Zeit des zweiten Nachkriegsjahrzehnts blickt. Mustert man weitere Reformschritte dieser Zeit²¹ unter diesem Gesichtspunkt, so ergibt sich folgendes:

a) Mit dem Begriff der „*sozialen Förderung*“ faßbar, begann sich ein (weitgehend) neuer Bereich sozialer Sicherung zu entwickeln, der weder der versicherungsförmig konstruierten Vorsorge, noch der Fürsorge, noch herkömmlichen Prinzipien der Entschädigung oder Versorgung zuzurechnen ist. Familienlastenausgleich, Ausbildungsförderung und Wohngeld sind typische Beispiele solcher Förderungsprogramme, die einen um das Kriterium der Chancenarmut erweiterten Armutsbegriff zugrundelegten und eine Chancenverbesserung anstrebten.

Im Bereich der „*sozialen Förderung*“ überschneiden sich traditionelle Sozialpolitik (in deren Zentrum die Ausgestaltung von Sozialeinkommen stand) und eine weiter greifende *Gesellschaftspolitik*, die die Lebensverhältnisse durch öffentlich bereitgestellte Güter und Dienste zu heben und zugunsten größerer kollektiver Einheitlichkeit zu beeinflussen sucht. Die Diskussion um eine neue Qualität der Leistungsaufgaben des Staates – z. B. im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens, der Verkehrs- und Umweltbedingungen, des Städtebaus und der Raumordnung – wurde im zweiten Nachkriegsjahrzehnt intensiv geführt, und man wird im Sozialen Wohnungsbau der 50er Jahre einen energischen Beginn sozialer Infrastrukturpolitik sehen können. Aber entscheidende Impulse und Realisierungsschübe sind später zu datieren. Dies gilt auch für den Ausbau des Instrumentariums zur Steuerung der Konjunktur und zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

b) Will man in der *Inklusion* immer weiterer Bevölkerungsgruppen in Systeme sozialer Sicherung einen Modernisierungsindikator sehen, so sind u. a. hervorzuheben: die Einführung einer Altershilfe für Landwirte (1957) und von „Schlechtwettergeld“ für Bauarbeiter (1959) sowie die Beseitigung der (1938 noch eingeräumten) Möglichkeit für Handwerker, sich von der Rentenversicherungspflicht befreien zu lassen (1962). Allerdings gewann im Ausklang der Ära Adenauers und Erhards (1958 – 1966) auch die gegenläufige Tendenz an Stärke, den weiteren Ausbau der kollektiven sozialen Sicherung zu bremsen und die Gesellschaft stärker nach dem Vorbild des besitzenden Bürgers zu modellieren. Breit gestreute „Volksaktien“, individuelle Sparförderung, Begrenzung von Versicherungspflicht, mehrfach unternommene Anläufe, Selbstbeteiligung an den Kosten ärztlicher Behandlung und anderswo einzuführen: Darin kann man Versuche sehen, die Gesellschaft in einem spezifischen Sinn zu verbürgerlichen, insbesondere die Art des Umgangs mit den verfügbaren Einkommenszuwächsen in bürgerlich vertraute Bahnen zu lenken.

c) Unter dem Gesichtspunkt der *Egalisierung* wie auch dem der Bildung einer übergreifenden *Arbeitnehmerkategorie* wird man in der Einebnung sozialrecht-

21 Vgl. neben der in Anm. 7 genannten Literatur auch Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950 – 1983*, Frankfurt/M., New York 1989; Norbert Blüm / Hans F. Zacher (Hg.), *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1989.

licher Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten einen Modernisierungsvorgang sehen können. In dieser Hinsicht hatte der Nationalsozialismus zwiespältige Nachwirkungen.²² Einerseits hinterließ er offenbar gesteigerte Gleichbehandlungserwartungen. Hierfür lieferte z. B. ein (dann als Bundesrecht fortwirkendes) Gesetz des bizonalen Wirtschaftsrates ein Indiz, indem es das Rentenversicherungsrecht der Arbeiter in zwei früher heftig umstrittenen Fragen ohne viel Aufhebens dem günstigeren Angestelltenrecht anglich. Andererseits wuchs in der Angestelltenschaft eine von mittelständischem Abgrenzungsinteresse getragene Gegenbewegung. Sie erzielte Erfolge im großen (z. B. Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 1953) und im kleinen: Den in der Endphase des NS-Regimes nur knapp der Auflösung entronnenen Angestellten-Ersatzkassen gelang 1951 (zumal Geschäftsführer solcher Kassen in den drei Fraktionen der Regierungskoalition eine wichtige Rolle spielten) die Wiederverankerung des Sonderkassenprinzips.

Gleichwohl steht das zweite Nachkriegsjahrzehnt eher im Zeichen von Angleichungsvorgängen. In der Rentenversicherung vereinheitlichte die Reform von 1957 das Leistungsrecht vollständig. Das war durchsetzbar, weil es sich nicht mehr – wie in der Weimarer Krisenökonomie – um ein Nullsummenspiel handelte, bei dem die Angestellten verloren, was die Arbeiter gewannen, sondern die Reform verhalf unter den Bedingungen der Prosperität zeitgleich beiden Versicherungszweigen zu deutlichem Niveaugewinn. Was die Einkommenssicherung im Krankheitsfall betrifft, so sahen sich die Arbeiter – in den Gründerjahren der Bundesrepublik noch immer so wie in der Bismarckzeit – auf ein Krankengeld in Höhe der Hälfte ihres Nettolohnes gesetzt, während die Angestellten, wenn sie krank wurden, sechs Wochen lang ihr volles Gehalt weiterbezogen. In dieser (durch Arbeitskampf und Tarifverhandlungen vorangetriebenen) Frage durchlief die Angleichung mehrere Stufen. Mit einer Kombination von Krankengeld und Lohnzuschuß hob ein Gesetz 1957 die Einkommensposition kranker Arbeiter für sechs Wochen auf 90 Prozent des Nettolohns, ein weiteres Gesetz steigerte diese Kombination 1961 auf 100 Prozent des Nettolohns. Die neue sozialpolitische Ansatzhöhe der Sicherung des erarbeiteten *Lebensstandards*, des relativen sozialen Status, von dem oben in anderem Zusammenhang die Rede war, kam nun also auch hier zum Ausdruck. Die rein arbeitsrechtliche Lösung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall folgte dann allerdings erst im Endspurt der großen Koalition 1969.

d) Unter Verzicht auf den Begriff der „Fürsorge“ ordnete das *Bundessozialhilfegesetz* 1961 diese älteste Schicht des Sozialrechts neu.²³ Ein traditioneller Teil („Hilfe zum Lebensunterhalt“) regelte die ökonomische Unterstützung, wobei für die Bestimmung des „notwendigen Lebensunterhalts“ Verfahren gefunden wurden (Warenkorb-Regelsatz-Komplex), die die Standardisierung und Verrechtlichung einer über das physische Existenzminimum hinaus angehobenen Grundsicherung förderten. In Übernahme einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1954 erweiterte das Gesetz die früher lediglich staats-

22 Michael Prinz, Die Arbeiterbewegung und das Modell der Angestelltenversicherung, in: Klaus Tenfelde (Hg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 435-460.

23 Dieter Giese, 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung – Ziele – Entwicklung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, Jg. 25, 1986, S. 249-258, S. 305-314.

interne Bindung des Fürsorgerechts zu einem subjektiv-öffentlichen Recht auf Unterstützung.

In der Hoch-Zeit des Wirtschaftswunders verabschiedet, ging die Reform davon aus, daß die große Mehrheit der Arbeitsbevölkerung erstmals tatsächlich und auf Dauer aus der Risikozone der materiellen Armut herausgeführt sei – durch Lohnsteigerungen, Vollbeschäftigung und die erhöhte Leistungsqualität der gegenüber der Fürsorge vorrangigen sozialen Sicherungssysteme. Schon vor der Rentenreform von 1957 war der Anteil der öffentlichen Fürsorge an allen Renten- und Unterstützungsfällen im Vergleich zur Weimarer Republik stark zurückgegangen: Betrug er 1933 etwa 32 Prozent, so in der Mitte der 50er Jahre nur noch rund 8 Prozent.²⁴ Die Rentenreform wirkte sich auf die Fürsorge noch weiter entlastend aus.

Massenarmut galt nun als historisch überwunden. Statt als das letzte soziale Netz massenhaft finanzielle Notlagen aufzufangen, sollte die Sozialhilfe jetzt frei werden für eine weit anspruchsvollere Aufgabe: die Zuwendung zu individuellen Notständen, die nicht den reinen Lebensunterhalt betreffen, sondern eher unter dem Aspekt einer Chancen- oder Teilhabeverarmung zu sehen sind. So enthielt das Gesetz eine qualitativ neue Stufe, indem es „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ anbot, die – in einer auch international ungewöhnlich großen Bandbreite – als positive Entfaltungshilfen konzipiert waren. Das knüpfte an fürsorgerische Ansätze der 20er Jahre an, die damals in der Massenabfertigung der Arbeitslosenheere erstickt sind. Im übrigen stellte das Gesetz das duale (zwischen öffentlichen und privaten Trägern geteilte bzw. korporativ verbundene) System der Wohlfahrtspflege auf Dauer, das in der Weimarer Zeit in einer für Deutschland charakteristischen Weise entstanden war. Während der Nationalsozialismus die private Wohlfahrtspflege teils aufgelöst, teils zurückgedrängt hatte, gewann sie nach 1945 wieder große Bedeutung, und die Unionsparteien gaben dem sonst wenig umstrittenen Bundessozialhilfegesetz einen spezifischen Akzent, da sie gegen den Widerstand der anderen Fraktionen eine Nachrangigkeit staatlicher Sozialhilfe hinter kirchlichen Trägern und freien Wohlfahrtsverbänden durchsetzten.²⁵

IX. Bonn ist nicht Weimar

Was war, bezogen auf Fürsorge und Vorsorge, neu in der „modernen Industriegesellschaft“, wie sich die westdeutsche Gesellschaft in den 50er Jahren mit Stolz zu bezeichnen begann? Da die Weimarer Sozialpolitik „in ihren Grundlinien das Modell eines demokratischen Wohlfahrtsinterventionismus auch für die spätere Bundesrepublik abgab“²⁶, empfiehlt es sich, vergleichend nach spezifischen Diffe-

24 Die öffentliche Fürsorge. Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 1, hg. vom Bundesministerium des Innern, Köln 1956, S. 3; Hentschel (vgl. Anm. 5) weist den Anteil der Fürsorge an den Kosten öffentlicher Sozialleistungen 1960 mit 4,7 Prozent aus.

25 Rolf G. Heinze / Thomas Olk, Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 23, 1981, S. 94-114.

26 Dietmar Petzina, Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977, S. 87.

renzen zu suchen, um dann zu fragen, ob darin ein höherer Modernisierungsgrad sichtbar wird.

Der Weimarer Sozialstaat hat die Grundlagen einer sich zur Wohlfahrtspflege transformierenden Fürsorge gelegt und die Sozialversicherung strukturbedeutsam ausgebaut. Aber dieser Auf- und Ausbau vollzog sich „unter extrem negativen politischen und ökonomischen Bedingungen, die eine Einlösung des selbstgesetzten Anspruchs verhinderten, systematisch Überforderung produzierten“²⁷. Die ökonomischen Rahmenbedingungen verknappten die sozialpolitisch verfügbaren Ressourcen und führten zu einer negativen Koalition opponierender Kräfte: Während Industrie und gewerblicher Mittelstand immer stärker gegen die „soziale Überlastung“ der Wirtschaft ankämpften, wuchs auf der anderen Seite die Unzufriedenheit der auf soziale Sicherung angewiesenen Klientel: Ihre Enttäuschung darüber, daß die sozialstaatlichen Verheißungen sich nicht erwartungsgemäß erfüllten, äußerte sich auf vielfache Weise – auch unmittelbar in Ressentiments gegenüber der „Wohlfahrtsbürokratie“.

Die Krise des Arbeitsmarkts war ein Ausdruck der wirtschaftlichen Gesamtlage und wirkte sich dabei auf die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung dreifach spezifisch aus: Sie untergrub die Einnahmenseite (Beitragsverluste), lenkte Mittel, die dann anderswo fehlten, in den Bereich der Arbeitslosenunterstützung und sie lähmte das Leistungsgefüge der Sozialversicherung und der Fürsorge, insoweit es auf der Prämisse eines funktionierenden Arbeitsmarkts aufbaute (z. B. beim Leistungszweck der Integration in den Arbeitsmarkt und bei der Leistungsberechnung nach Kriterien des Arbeitseinkommens). Auch in dieser Hinsicht erweist sich das Arbeitslosenproblem als die „soziale Achillesferse“ der Weimarer Republik.²⁸

Der in den 50er Jahren einsetzende Durchbruch zu einem beispiellosen Wirtschaftswachstum hat die ökonomischen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik entscheidend verändert. Eine augenfällige Folge lag im Sinken der Armutsquote, die für die Weimarer Zeit auf durchgängig mindestens 30 Prozent, für die Bundesrepublik der 60er Jahre auf 3 bis 8 Prozent geschätzt worden ist.²⁹ Damit war ein Funktionswandel der Fürsorge verbunden, deren Bedeutung als Instrument einer existenzminimalen Einkommenssicherung sank, während ihre Bedeutung als individuelle Hilfe in besonderen Lebenslagen stieg. Die erfolgreiche Begrenzung der Armut gelang teils über die Wirtschafts-, teils über die Sozialpolitik, wobei wiederum der Arbeitsmarkt vermittelnd wirkte: Die Vollbeschäftigung trieb die Beitragseinnahmen hoch, gab wegen des Schrumpfens der durch Arbeitslosigkeit gebundenen Mittel Ressourcen zur Umschichtung frei³⁰, und sie gab der sozialen Sicherung, soweit sie einer erwerbsarbeitszentrierten Rason folgt, eine Gelingensgewähr.

Der Konstellationswechsel, der beim Vergleich zwischen der Weimarer Republik und Westdeutschland in den 50er Jahren so deutlich hervortritt, spiegelt sich

27 Sachße / Tennstedt (Anm. 6), S. 217. Vgl. auch Jürgen von Kruedener, Die Überforderung der Weimarer Republik als Sozialstaat, in: Geschichte und Gesellschaft, Jg. 11, 1985, S. 358-376.

28 Abelshauer (Anm. 9), S. 23.

29 Stephan Leibfried u. a., Existenzminimum und Sozialpolitik. Ein Forschungsprojekt zu Entwicklung und Krise in der Sozialhilfepolitik in der Bundesrepublik, in: Soziale Arbeit, Jg. 32, 1983, S. 343-351.

30 Während der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 1950 bis 1957 von 4 auf 2 Prozent sank, stieg er in derselben Zeit in der Rentenversicherung von 11 auf 14 Prozent.

in einer charakteristischen sozialpolitischen Richtungsänderung: An die Stelle eines massiven Aufbaus gruppenpartikularer Fürsorge bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust der Sozialversicherung trat ein starker Ausbau von Lohnersatzleistungen bei gleichzeitigem Bedeutungsgewinn der Sozialversicherung. Dies deutet eine quantitative Expansion des Sozialleistungssystems an, aber darüber hinaus auch eine qualitative Umgestaltung in Wechselwirkung mit Funktionsanforderungen einer wachstumsorientierten „modernen Industriegesellschaft“.

Um diesen Befund etwas näher zu erläutern, sei an einen Gedankengang von Burkhart Lutz angeknüpft. Er interpretiert die Wachstumsblockierung der Zwischenkriegszeit vornehmlich als einen Ausdruck der Unfähigkeit, „die Widersprüche zu beherrschen, die sich aus der ökonomischen Doppelnatur des Lohns als Kostenfaktor und als Nachfragefaktor ergeben“. Es seien keine stabilen Modi gefunden worden, um die „erstrangig kostenbezogenen einzelwirtschaftlichen Interessen mit nachfragebezogenen gesamtwirtschaftlichen Interessen in Einklang“ zu bringen und zu halten.³¹ In der Prosperität der Nachkriegszeit sieht Lutz hingegen verschiedene Komponenten kombiniert wirksam, die solche Modi schufen – darunter neben der Steigerung der Arbeitnehmerlöhne auch ihre sozialpolitisch bewirkte Verstetigung durch Lohnersatzleistungen, insbesondere bei Krankheit und im Alter. Dem entspricht die in den 50er Jahren so typisch hervortretende Tendenz, soziale Geldleistungen, soweit sie den Ausfall von Arbeitseinkommen auffangen, der Höhe dieses Einkommens anzunähern und zu „dynamisieren“. Indem diese Leistungen erstmals deutlich über die Bedarfsgrenze des physischen Existenzminimums angehoben wurden, veränderte sich sowohl ihre gesamtwirtschaftliche Funktion (im Sinne der Nachfrageunterstützung) als auch ihre soziale Bedeutung: Sie sollten nicht mehr nur den Absturz in die Not verhindern, sondern den erarbeiteten Lebensstandard sichern. In diesem Zielwandel liegt einer der wichtigsten Gründe dafür, daß die Sozialleistungsquote bei wachsendem Wohlstand nicht gesunken, sondern gestiegen ist.

Während der Sozialstaat in der Weimarer Republik auf heterogene Proteste stieß und Polarisierung auslöste, verbreiterte sich in den 50er und 60er Jahren der politische Konsens, ohne den erfolgreiche Sozialpolitik nicht möglich ist. Dies ist in vielen Zusammenhängen zu sehen – prinzipiell auch damit, daß der „moderne, industriell-marktwirtschaftliche Sektor“ den „traditionellen Sektor“ (mit Dominanz kleiner Familienbetriebe und großem Gewicht subsistenzwirtschaftlicher Strukturen) rapide absorbierte und somit die Lohnarbeit als dominante Form der Erwerbstätigkeit verallgemeinerte.³² Dadurch wuchs die Bedeutung sozialpolitischer Transfereinkommen für den Kreislauf der Wirtschaft, was dazu beitrug, daß der Sozialstaat nicht mehr im gleichen Maße wie früher als eine der Wirtschaft aufgezwungene Last, vielmehr als ein wirtschaftlicher und politischer Stabilisator angesehen wurde. Zugleich stieg damit die (wählerwirksame) Quote der interessierten Klientel und verringerte sich die Bremswirkung der im „traditionellen Sektor“ beheimateten Interessen.

31 Burkhart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt/M., New York 1989, S. 196-198.

32 Lutz (Anm. 31), S. 210-228.

Blickt man konkreter und näher auf das größte Ereignis in der Geschichte der Sozialversicherung der 50er Jahre, die Rentenreform 1957, so erkennt man, daß die Dauer und der Erfolg der Erwerbsarbeit in den Rang einer zentralen Kategorie für die Zurechnung sozialer Leistungen rückte. Insofern wurde die (Erwerbs-)Arbeitsbereitschaft nicht etwa gelähmt, sondern bekräftigt und prämiert. Das dämpfte den Widerspruch industrieller Gegner einer Sozialleistungsexpansion, zumal die Rationalisierungswelle, die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre einsetzte, auch unter betrieblichen Rationalisierungskriterien Vorteile sichtbar machte (z. B. „Frühverrentung“ älterer Arbeitnehmer unter auskömmlichen Bedingungen).

Man hat die dynamische Rente eine „Arbeitswertrente“ genannt.³³ Daran ist richtig, daß die dynamische Rente ein wesentlicher Schritt auf dem Wege zu einer *attraktiven* Ausgestaltung der Arbeitsgesellschaft war – mittels positiver Anreize, während in der Weimarer Republik die Arbeitserzwingung durch das Risiko der Not und im Nationalsozialismus die direkte Reglementierung des „Arbeitseinsatzes“ größere Bedeutung hatte. Die dynamische Rente prämierte aber nicht „Arbeit“ schlechthin, sondern nur die Kategorie der Erwerbsarbeit. Andere Formen der Arbeit, insbesondere die von Hausfrauen und Müttern oder bei der häuslichen Pflege sehr alter Menschen erbrachte Arbeitsleistung, blieben für das Sozialversicherungssystem unerheblich. Sie begründeten keine eigenständige soziale Sicherung und wirkten sich auf die (vom erwerbstätigen Partner) abgeleiteten Ansprüche nicht qualifizierend aus. Die Rentenreform blieb auf das Leitbild des lebenslang voll erwerbstätigen (in der Regel männlichen) Arbeitnehmers zugeschnitten. Sie führte deutlich über sozialpolitische Standards der Weimarer Zeit hinaus – mit ihrer Fixierung auf Vollzeit-Erwerbsarbeit aber auch in eine Problematik hinein, die im Verlaufe der 70er Jahre als „Krise der Arbeitsgesellschaft“ hervortrat.³⁴

33 Kurt Jantz, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Reinhart Bartholomäi u. a. (Hg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 109-123, hier S. 115.

34 Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, hg. v. Joachim Matthes, Frankfurt/M., New York 1983; Georg Vobruba (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt/M. 1990.