

# STAAT UND PARTEIEN

**Festschrift für Rudolf Morsey  
zum 65. Geburtstag**

herausgegeben von

**Karl Dietrich Bracher, Paul Mikat, Konrad Repgen  
Martin Schumacher und Hans-Peter Schwarz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Staat und Parteien** : Festschrift für Rudolf Morsey zum 65.  
Geburtstag / hrsg. von Karl Dietrich Bracher . . . – Berlin :  
Duncker und Humblot, 1992

ISBN 3-428-07422-X

NE: Bracher, Karl Dietrich [Hrsg.]; Morsey, Rudolf: Festschrift



5597 8642

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISBN 3-428-07422-X

k 92 / 14 532

# Inhalt

## *Erster Teil*

### VERFASSUNG — VERWALTUNG

Erich Meuthen	
Modi electionis. Entwürfe des Cusanus zu Wahlverfahren .....	3
Detlef Merten	
Die Justiz in den Politischen Testamenten brandenburg-preußischer Souveräne	13
Elisabeth Fehrenbach	
Bürokratische Verfassungspolitik und gesellschaftliche Bewegung. Zur sozialen Basis des deutschen Frühkonstitutionalismus 1818/20 .....	47
Carl Hermann Ule	
Über den Einfluß der politischen Parteien auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit (in der Weimarer Republik und unter dem Grundgesetz) .....	59
Roman Herzog	
Relikte des konstitutionellen Verfassungswesens im Grundgesetz .....	85
Alexander Hollerbach	
Zur Problematik staatskirchenrechtlicher Grundsatzaussagen in verfassungsgeschichtlicher Perspektive .....	97
Klaus König	
Politiker und Beamte. Zur personellen Differenzierung im Regierungsbereich	107

Waldemar Schreckenberger

- Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien ..... 133

Heinrich Oberreuter

- Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie ..... 159

*Zweiter Teil*

DEUTSCHLAND — EUROPA

Walter Bußmann

- Adalbert Stifter und der österreichische Staatsgedanke ..... 177

Hermann Hill

- Deutschland und Europa ..... 201

Siegfried Magiera

- Kompetenzgrenzen und Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaft 211

Urs Allematt

- Schweizer Regierung: Sieben Bundesräte und kein Ministerpräsident ..... 237

*Dritter Teil*

KIRCHE — KATHOLIZISMUS — ZEITGESCHICHTE

Hans-Jürgen Becker

- Das Problem der Bischofsernennungen in der Kirchengeschichte ..... 255

Hans Maier

- Katholisch-protestantische Ungleichgewichte in Deutschland. Ein Vorspiel zum Kulturkampf ..... 275

Heinz Gollwitzer	
Bemerkungen zum politischen Katholizismus im bayrischen Vormärz und Nachmärz .....	283
Heinz Boberach	
Organe der nationalsozialistischen Kirchenpolitik. Kompetenzverteilung und Karrieren in Reich und Ländern .....	305
Anton Rauscher	
Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens. Gustav Gundlach und sein Beitrag zur katholischen Soziallehre .....	333
Norbert Trippen	
Interkonnessionelle Irritationen in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland .....	345
Ulrich von Hehl	
Umgang mit katholischer Zeitgeschichte. Ergebnisse, Erfahrungen, Aufgaben	379

*Vierter Teil*

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IM WANDEL

Lothar Gall	
Das wirtschaftende Bürgertum und die Revolution von 1848 in Deutschland	399
Wolfgang Zorn	
Vertagte Problemlösungen. Unerledigte sozial- und wirtschaftspolitische Ein- zelthemen der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 .....	411
Dieter Albrecht	
Die Sozialstruktur der bayerischen Abgeordnetenkammer 1869-1918 .....	427
Gerhard A. Ritter	
Zum Wandel der deutschen Gesellschaft seit dem Kaiserreich' .....	453

Paul Mikat

Wirtschaftliche Entwicklung und Probleme des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen ..... 489

Helmut Klages

Verlaufsanalyse eines Traditionsbruchs. Untersuchungen zum Einsetzen des Wertewandels in der Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren ..... 517

Rainer Pitschas

Staat und Arbeitsmarkt. Sozialhistorische Erfahrungen und verfassungspolitische Folgerungen für die Diskussion um eine neue Arbeits- und Sozialverfassung ..... 545

*Fünfter Teil*

WEIMARER REPUBLIK — NATIONALSOZIALISMUS

Hugo Stehkämper

Westfalen und die Rheinisch-Westfälische Republik 1918/19. Zentrumsdiskussionen über einen bundesstaatlichen Zusammenschluß der beiden Preußischen Westprovinzen ..... 579

Andreas Kraus

„Monarchistische Umtriebe“ in Bayern 1925. Ein Beitrag zum Selbstverständnis der Bayerischen Volkspartei ..... 635

Heinz Hürten

Das Schicksal der Deutschen Zentrumspartei in universaler Perspektive. Eine diskrete Polemik Alcide de Gasperis gegen Jacques Maritain ..... 657

Gerhard Schulz

Die Suche nach dem Schuldigen. Heinrich Brüning und seine Demission als Reichskanzler ..... 669

Knut Borchardt

Das Attentat auf Hans Luther 1932 und eine Intervention gegen Hjalmar Schacht 1934. Zwei Anschläge auf Reichsbankpräsidenten in ihrem Zusammenhang dargestellt ..... 689

Klaus Gotto

- Die historisch-politische Beurteilung des Zentrums aus nationalsozialistischer Sicht ..... 711

Klaus Hildebrand

- Das Ungewisse des Zukünftigen. Die Bedeutung des „Hitler-Stalin-Pakts“ für Beginn und Verlauf des Zweiten Weltkrieges 1939 - 1941 — Eine Skizze 727

*Sechster Teil*

NACHKRIEGSGESCHICHTE

Karl Dietrich Bracher

- Die doppelte Herausforderung der Nachkriegszeit ..... 747

Horst Möller

- Deutschland zwischen Ost und West: Die deutschen Parteien und die Westintegration nach 1945 ..... 771

Hans-Peter Schwarz

- Dannie N. Heineman und Konrad Adenauer im Dialog (1907 - 1962) ..... 803

Adolf M. Birke

- Die territoriale Integrität und die staatliche Kontinuität Deutschlands aus britischer Perspektive ..... 827

Winfried Becker

- Um Verfassungstheorie, Föderalismus und Parteipolitik. Zwei Kontroversen im Parlamentarischen Rat ..... 841

Konrad Repgen

- Bundesverfassungsgerichts-Prozesse als Problem der Zeitgeschichtsforschung 863

Günter Buchstab

- Geheimdiplomatie zwischen zwei bequemen Lösungen. Zur Ost- und Deutschlandpolitik Kiesingers ..... 883

Hans Günter Hockerts

Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 — ein Lehrstück ..... 903

Walter Först

Zwischen Reichsreformediskussion und Wiedervereinigung. Die mitteleuropäischen Länder von 1945 und 1990 ..... 935

Hermann Weber

Das Ende der DDR ..... 961

Joseph Bücker

Der erweiterte Deutsche Bundestag vom 3. Oktober bis 20. Dezember 1990 ..... 979

Franz-Josef Heyen

Nichtwähler und verlorene Stimmen. Am Beispiel Rheinland-Pfalz ..... 997

Wolfgang Zeh

Die deutsche Parteienprüderie in neuen Kleidern ..... 1009

Martin Schumacher

Gründung und Gründer der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien ..... 1029

### *Bibliographie*

Margit Lindenschmitt

Rudolf Morsey. Schriftenverzeichnis 1949 - 1991 ..... 1057

Verzeichnis der Mitarbeiter ..... 1117



# Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz

*Die Rentenreform 1972 — ein Lehrstück*

Von Hans Günter Hockerts, München

## I.

Die Geschichte der Sozialpolitik verbindet Sozialgeschichte und Politikgeschichte. Welche Dimension dieser Doppelbeziehung in den Vordergrund tritt, hängt von der gewählten Perspektive ab. Die eine verweist auf soziale Verhältnisse, in die die Politik interveniert, die andere auf Entscheidungsverläufe, die über die Intervention nach Form und Inhalt bestimmen. Wendet man sich, wie dies im folgenden geschieht, der politikgeschichtlichen Dimension zu, so ist wiederum zu unterscheiden: zwischen einer spezifisch sozialpolitischen Sphäre, in der Ideen und Interessen eigener Art aufeinandertreffen, und dem politischen Umfeld, das die Sozialpolitik an zusätzliche Bedingungen binden und ihre Funktionszusammenhänge verändern kann. Das Mischungsverhältnis zwischen solchen ‚internen‘ und ‚externen‘ Faktoren ist höchst variabel und läßt sich immer nur historisch und empirisch ausfindig machen.

In einer Verkettung von Umständen können externe Faktoren das Übergewicht gewinnen — bis hin zur Reduktion der sozialpolitischen Entscheidung auf eine bloße Symbolfunktion. Die 1952 erschienene erste Veröffentlichung der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, deren Präsidenten die vorliegende Festschrift ehrt, ist einem berühmten Beispiel gewidmet: dem Bruch der letzten parlamentarisch-demokratisch gebildeten Regierung der Weimarer Republik im Jahre 1930. Sie zerbrach aus Anlaß der Frage, ob für die Arbeitslosenversicherung ein halbes Prozent Beitrag mehr geleistet werden sollte oder nicht<sup>1</sup>. Die folgende Studie greift ein anders gelagertes Beispiel ungewöhnlicher Verdichtung in der wechselseitigen Einwirkung von Sozialpolitik und allgemeiner Politik auf. In ihrem Zentrum steht die — nach dem mit Adenauers Namen verbundenen Reformwerk von 1957<sup>2</sup> — zweite Rentenreform

---

<sup>1</sup> Helga Timm, Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der großen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1952 (Nachdruck 1982).

<sup>2</sup> Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

in der Geschichte der Bundesrepublik. Schon der Zeitpunkt ihrer Verabschiedung deutet exzeptionelle Umstände an: Der Bundestag eröffnete die zweite Beratung am 20. September 1972 unmittelbar nach der zur vorzeitigen Parlamentsauflösung führenden Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Willy Brandt, und er verabschiedete das Reformpaket innerhalb jener 48 Stunden, die das Grundgesetz (Art. 68) als Intervall zwischen dem Einbringen der Vertrauensfrage und der Abstimmung darüber vorsieht<sup>3</sup>.

Die zeitliche Placierung läßt vermuten, daß das Hohe Haus schon weithin zur Wahlkampfarena umgebaut war und Sozialpolitik als Wahlpolitik betrieb. Ganz außerordentlich war dabei, daß nicht die Vorlage der sozialliberalen Regierungskoalition, sondern die von der CDU / CSU-Opposition vorgelegte Fassung die parlamentarische Mehrheit fand und zum Gesetz erhoben wurde. Nach dem im April 1972 knapp gescheiterten Versuch, den Vorsitzenden der Unionsfraktion, Rainer Barzel, mit einem konstruktiven Mißtrauensvotum zum Kanzler zu wählen, gewann der spektakuläre Abstimmungssieg in der Rentenfrage nun demonstrativen Charakter. Als eine gleichsam auf die Gesetzgebungsebene transformierte Variante des konstruktiven Mißtrauensvotums rückte er die parlamentarische Schwäche der Regierung Brandt / Scheel ebenso ins Licht wie den Anspruch der Opposition, die ‚eigentliche Regierung‘ zu sein. Bemerkenswert ist weiterhin die gewaltige Größenordnung der (bis 1986 auf 186 Mrd. DM berechneten) Kosten des Reformpakets, das sich der gleichermaßen amtlichen wie optimistischen Prognose langfristiger Vollbeschäftigung und rezessionsfreien Dauerwachstums anvertraute. Da der mit dem „Ölschock“ 1973 verbundene große Knick in der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik nur wenig später einsetzte und die politischen Rahmenbedingungen tiefgreifend und nachhaltig verwandelte, läßt sich die Rentenreform 1972 als die Peripetie eines Politikverständnisses begreifen, das von Planungsoptimismus und Wachstumsdenken geprägt war.

Freilich lag der Beginn der politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung um die zweite Rentenreform nicht in den turbulenten letzten Tagen der ersten Regierung Brandt / Scheel. Sie hatte die innenpolitische Polarisierung seit dem „Machtwechsel“ 1969 vielmehr anfangs verhalten, dann zunehmend heftig begleitet. Zwar hielt in erster Linie das Pro und Contra um die „neue Ostpolitik“ die Republik in Atem; hinzu traten schwere Kontroversen auf anderen Feldern, insbesondere der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Es sollte aber nicht länger übersehen werden<sup>4</sup>, daß die Eskalation des Parteienkonflikts auch die sozialpoliti-

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag. Stenographische Berichte. 6. Wahlperiode. 197. und 198. Sitzung, S. 11578-11651 bzw. S. 11701-11713 (künftig: Sten. Ber. mit Datum und Seite).

<sup>4</sup> Bei Arnulf *Baring* / Manfred *Görtemaker*, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart 1982, liegt das Schwergewicht auf der Außenpolitik, während die Innenpolitik eher kursorisch behandelt, die Rentenreform nicht erwähnt wird. Eindringlicher Wolfgang *Jäger*. Die Innenpolitik der sozialliberalen Koalition 1969-1974, in: Karl Dietrich Bracher / Wolfgang *Jäger* / Werner *Link*, Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära

sche Arena der gesetzlichen Rentenversicherung einbezog, ihr wachsende strategische Bedeutung beimaß, was zur Entwicklung von Kontrastprogrammen führte und die Dynamik einer zuletzt nahezu hemmungslosen Überbietungskonkurrenz auslöste. Was in dieser Arena zur Disposition stand, war eine Institution von enormem Gewicht: finanziell, politisch und auch lebensweltlich. Denn die meisten Bürger sind den größten Teil ihres Lebens unauflöslich an sie gebunden — als Beitragszahler oder Leistungsempfänger. Die in der Parteienkonkurrenz 1972 hochgepeitschten Kosten brachten die „Arche der Kontinuität“ zwischen den Generationen, wie Michael Stolleis die Rentenversicherung genannt hat, bald darauf ins Schlingern. Rettungsaktionen wurden notwendig, sonst drohte die Arche zu kentern<sup>5</sup>.

## II.

Es begann mit Willy Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Dieses Programm der „inneren Reformen“, das bekanntlich zur legitimatorischen Überhöhung des Regierungswechsels Erwartungen im Übermaß schuf<sup>6</sup>, wählte mit Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung auffallend vorsichtige Worte. Die Bundesregierung werde „den schrittweisen Abbau der festen Altergrenze prüfen und sich bemühen, sie durch ein Gesetz über die flexible Altersgrenze zu ersetzen“. Zudem wolle sie die Rentenversicherung „für weitere Gesellschaftsgruppen“ öffnen<sup>7</sup>. Die zurückhaltende Form dieser Ankündigung ergab sich aus der schwierigen Lage, in die die Rentenfinanzen während der Rezession von 1966/67 geraten waren. Hinzu kam die Aussicht auf einen kostenträchtigen „Rentenberg“ — eine mit der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung steigende Rentenzahl —, dessen Gipfel in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bevorstand. Zur Konsolidierung der Rentenfinanzen und zur Überwindung des

---

Brandt, Stuttgart-Mannheim 1986. Die Rentenreform wird dort (S. 137) als herausragender sozialpolitischer Schritt bezeichnet, allerdings nur beiläufig erörtert. Beste Einführung in die Materie: Christopher *Hermann*, Die Rentenreform 1972 — Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren, in: Deutsche Rentenversicherung, Jg. 1988, S. 1-21.

<sup>5</sup> Für die vorliegende Studie konnten folgende Archivalien ausgewertet werden: Sitzungsprotokolle des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages (Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, künftig PA); Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion (Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, ACDP) und der SPD-Fraktion (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, AsD) des Deutschen Bundestages; Nachlaß des Staatssekretärs (1969-1971) im Bundesarbeitsministerium, Walter Auerbach (AsD). Vor allem danke ich Herrn Ministerialdirektor a. D. Dieter Schewe für aufschlußreiche Gespräche und die Erlaubnis, seine reiche Sammlung wichtiger Materialien (Slg. Schewe) auszuwerten. Ausdrücklich sei vermerkt, daß Herr Schewe die in der vorliegenden Abhandlung vorgenommenen Gewichtungen und Bewertungen nicht durchwegs teilt.

<sup>6</sup> *Jäger*, 1986, S. 24.

<sup>7</sup> Sten. Ber. 28. 10. 1969, S. 30.

Rentenbergs hatte die Große Koalition die Beitragssätze zur Rentenversicherung kräftig erhöht: auf 15 % für 1968, 16 % für 1969, 17 % ab 1970, und in ihrem Endspurt steigerte die Große Koalition den Beitragssatz prophylaktisch ein weiteres Mal auf 18 % ab 1973. Brandts Regierungserklärung fügte sich in die Kontinuität dieses Versuchs, die Rentenfinanzen langfristig zu konsolidieren. Auch die Ankündigung, die ursprünglich als typische Arbeitnehmersicherung konzipierte gesetzliche Rentenversicherung für „weitere Gesellschaftsgruppen“ zu öffnen, atmete nichts vom Pathos des Neuanfangs. Hier ging der Konsens zwischen allen Parteien schon weit: Es wurde nicht mehr das „Ob“, sondern nur noch das „Wie“ einer Ausdehnung des Kreises der Rentenversicherten diskutiert<sup>8</sup>.

Einen eigenen Akzent aber setzte der sozialdemokratische Koalitionspartner mit dem programmatischen Hinweis auf eine Flexibilisierung der Altersgrenze, die seit 1916 — im Regelfall<sup>9</sup> — starr auf 65 Jahre fixiert war. Damit griff die Bundesregierung eine Gewerkschaftsforderung auf, die im DGB-Aktionsprogramm von 1965 — „die allgemeine Altersgrenze in der Rentenversicherung ist stufenweise auf 60 Jahre herabzusetzen“ — eine noch eher untergeordnete Rolle spielte. Nachdem die Große Koalition mit dem Gesetz über die Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall eines der herausragenden sozialpolitischen Gewerkschaftsziele erfüllt hatte, rückte der DGB indessen im Bundestagswahlkampf 1969 die Frage der flexiblen Altersgrenze im Katalog der sozialpolitischen Forderungen weit nach oben und setzte sie im Bereich der Alterssicherung an die Spitze der Prioritäten<sup>10</sup>. Jene, wenn auch betont vorsichtige Zusage in der Regierungserklärung entsprach mithin nicht allein einem sozialdemokratischen Reformprogramm<sup>11</sup>, sondern war auch als ein Element des Werbens um die Sympathie des Gewerkschaftsbundes gedacht. Dieser wahrte zur neuen, kleinen Koalition zunächst durchaus kühle Distanz. Denn mit der FDP nahm nun eine zum sozialpolitischen Bremsen neigende Kraft Platz auf der Regierungsbank. Vor allem lehnten die Liberalen jede Ausweitung der paritätischen Mitbestimmung kategorisch ab und somit nichts weniger als den Kern der gewerkschaftlichen

---

<sup>8</sup> Dieter *Schewe*, Zehn Thesen zur Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige, in: Sozialer Fortschritt, 18, 1969, S. 30 f.

<sup>9</sup> Abgesehen von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten gab es vor der Reform von 1972 zwei Sonderregelungen für die Gewährung von Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr: nach mindestens einjähriger Arbeitslosigkeit und für Frauen, die in den letzten 20 Jahren überwiegend versicherungspflichtig erwerbstätig gewesen waren.

<sup>10</sup> Vgl. das DGB-Aktionsprogramm 1965, die am 18. 9. 1969 veröffentlichten „DGB-Vorstellungen zur Herabsetzung der Altersgrenze“ sowie die am 22. 10. 1969 publizierte „Erklärung des DGB an die neue Bundesregierung“, in: Max *Richter* (Hrsg.), Die Sozialreform. Dokumente und Stellungnahmen, Bad Godesberg o. J. (Loseblattsammlung).

<sup>11</sup> Zum 1965 veröffentlichten „Volksversicherungsplan“, der — unter Schellenbergs Leitung ausgearbeitet — das Godesberger Parteiprogramm in einem wichtigen Punkt zu Makulatur machte, vgl. Reinhart *Bartholomäi*, Der Volksversicherungsplan der SPD, in: ders. u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 161 - 171. Dieser Plan sah für die Altersgrenze vier Wahlmöglichkeiten vor.

Gesellschaftspolitik. Den Verzicht auf entsprechende Initiativen mußte die SPD gleichsam als Geschäftsgrundlage der sozialliberalen Koalition hinnehmen.

Das brachte die SPD gegenüber dem DGB in Zugzwang. Um ihm auf andere Weise entgegenzukommen, schob sie die rentenpolitisch wichtigste Gewerkschaftsforderung in die Regierungserklärung. Auch die personelle Spitze des Bundesarbeitsministeriums wurde ganz im Zeichen der Absicht gewählt, das Kabinett bei den Gewerkschaften attraktiver zu machen. Ernst Schellenberg, seit langem der führende Sozialexperte der SPD, ein Mann ohne eigentliche Hausmacht, aber eine in den Reihen der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion — dank meisterlicher Fachkenntnis, unerhörter Arbeitsleistung und taktischer Raffinesse — dominierende Gestalt, sah sich zu seiner anfangs wohl großen Enttäuschung übergangen. Er behielt aber als Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung eine mächtige Position. Statt seiner kam Walter Arendt zum Zuge, sozialpolitisch bisher nicht sonderlich hervorgetreten, aber als Vorsitzender der IG Bergbau und Energie (1964-1969) besser geeignet, die enge Verbundenheit von Gewerkschaften und Sozialdemokratie zu bekräftigen.

Der neue Minister gab dem Reformvorhaben ‚flexible Altersgrenze‘ sogleich auch hohe persönliche Priorität, zumal das ihm gut vertraute Sozialrecht der Bergarbeiter ähnliche Regelungen schon kannte. Zudem ergab sich so ein erwünschter Kontrast zur Position der auf die Oppositionsbänke verwiesenen CDU / CSU. Sie hatte mitten im Wahlkampf 1969 in schöner Offenheit erklärt, eine Herabsetzung der Altersgrenze sei auf lange Zeit aus Kostengründen unmöglich<sup>12</sup>. Die FDP hatte sich demgegenüber aus Desinteresse oder Vorsicht in Schweigen gehüllt.

Wie Minister Arendt im Februar und Oktober 1970 bilanzierte<sup>13</sup>, erwies sich die flexible Altersgrenze als ein schwieriges Vorhaben, so daß eine Gesetzesvorlage nicht schon im Verlaufe dieses Jahres zu erwarten sei. Er richtete in seinem Ministerium eine besondere Arbeitsgruppe ein, welche die finanziellen, arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Wirkungen unterschiedlicher Lösungsmodelle untersuchte. Um die Wünsche, Absichten und Verhaltensweisen der Versicherten genauer kennenzulernen, ließ er eine demoskopische Studie in Auftrag geben<sup>14</sup>. Noch sah er sich auch an die vorsichtige Diktion der Regierungs-

---

<sup>12</sup> Sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der CDU / CSU-Bundestagsfraktion für die VI. Legislaturperiode (20. 8. 1969), in: *Richter* (Anm. 10).

<sup>13</sup> Reden Walter Arendts vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates am 20. 2. 1970, und vor der Bundesarbeitnehmerkonferenz der SPD am 10.-11. 10. 1970 (NL Auerbach, AsD). Das eng kooperierende „Sozialtrio“ an der Spitze des Ministeriums umfaßte neben Arendt den aus Schellenbergs „Schule“ stammenden Parlamentarischen Staatssekretär Helmut Rohde und dem beamteten Staatssekretär (ab 1. 5. 1971) Herbert Ehrenberg.

<sup>14</sup> Zum Ergebnis dieser von Infas im Spätsommer 1970 durchgeführten Erhebungen vgl. Klaus *Schenke*, Die Einführung einer flexiblen Altersgrenze in der Meinung der Versicherten, in: *Bundesarbeitsblatt*, 1972. S. 19-25. Das legislatorische Resultat ist davon nicht ersichtlich beeinflußt worden. Vgl. Anm. 27.

erklärung gebunden. Das Ziel müsse zwar sein, so meinte er, daß die Arbeitnehmer zwischen ihrem 60. und 68. Lebensjahr selbst entscheiden können, ob sie Rente beziehen oder weiterarbeiten wollen. Aber höchstwahrscheinlich werde das einstweilen nur für die Spanne zwischen dem 64. und 66. Jahr oder zunächst nur für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern erreichbar sein. Neben der Kostenproblematik gab es auch koalitionsinterne Divergenzen zu beachten. Von den zuständigen Beamten des Ministeriums hierbei kräftig unterstützt, lehnten die Sozialpolitiker der SPD es ab, die vorgezogene Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen zu verbinden: Arbeitnehmer mit durchschnittlicher Erwerbsbiographie könnten auf den ihnen so entgehenden Teil der Rente nicht verzichten und seien ihrer Wahlfreiheit dann also faktisch wieder beraubt<sup>15</sup>. Dagegen favorisierte die FDP solche — Kostenneutralität bewirkenden — Abschläge oder aber Zuschläge für die, die trotz Rentenberechtigung weiterarbeiten. Sonst laufe das Ganze auf eine Herabsetzung und nicht auf eine Flexibilisierung der Altersgrenze hinaus.

Im ganzen zeigte die FDP nur mäßiges Interesse an diesem von Arendt als „historisches Vorhaben“ betrachteten Programmpunkt. Viel mehr lag ihr an dem anderen Punkt, der „Öffnung“ der Rentenversicherung. Hier ging es nicht um Belange typischer Arbeitnehmer — sie waren längst Pflichtmitglieder der Rentenversicherung —, sondern um Interessen von Gruppen wie Groß- und Einzelhändler, Fabrikanten, rechts-, wirtschafts- und steuerberatende freie Berufe, somit auch um die Wählerklientel der FDP. Öffnete man ihnen die Tore der Rentenversicherung, so ließ sich das bei entsprechenden Konditionen zu einer sehr attraktiven Sache gestalten. Umgekehrt beobachtete der DGB solche Öffnungstendenzen mit höchstem Mißtrauen. Er befürchtete eine Belastung der Pflichtversicherten durch die für Selbständige ausgehandelten Beitrittsbedingungen. Eine Mittelstandssubvention auf Kosten von Arbeitnehmerbeiträgen? Schon der Gedanke brachte den Gewerkschaftsbund in Wallung. Zu Recht hob Arendt im Februar 1970 also die „Schwierigkeit“ auch dieses Vorhabens hervor, und er hoffte bedächtig, „daß wir in dieser Legislaturperiode wenigstens einen ersten Schritt vorankommen“.

So gingen die Dinge langsam voran, bis im März 1971 ein Ereignis eintrat, das die Situation schlagartig veränderte. Vorgelegt wurde der jährliche Rentenanpassungsbericht mit einer (seit 1969 gesetzlich vorgeschriebenen) langfristigen Prognose (fünfzehn Jahre) der Entwicklung der Rentenfinanzen. Zur allgemeinen Verblüffung versetzte diese Prognose die Lage der Rentenversicherung aus beschwerlicher Enge ins helle Licht des Überflusses: Bis 1985 werde sich ein

---

<sup>15</sup> Das Ministerium (und das spätere Gesetz) sah vor, daß die Rente ab dem 63. Lebensjahr wegen der zwei ausfallenden Beitragsjahre (rentenformelbedingt) um durchschnittlich 5,6% niedriger ausfiel; versicherungsmathematische Abschläge würden — vor allem wegen der längeren Rentenlaufdauer — eine weitere Kürzung von mehr als 10% bewirken.

gesetzlich nicht gebundener, mithin frei verfügbarer Überschuß von 100 Milliarden DM ansammeln. Wer ungläubig staunte, mußte zur Kenntnis nehmen, daß die Voraussage in einem Abstimmungskreis entstanden war, dem nicht nur Vertreter der einschlägigen Ministerien und des Bundeskanzleramts angehörten, ferner des Bundesversicherungsamts, des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, sondern auch Vertreter solcher Respektsinstitutionen wie Bundesbank und Bundesrechnungshof. Selbstverständlich war die Vorausschätzung rechnerisch korrekt — mit einer Kalkulationsgrundlage, auf die eine im Herbst 1969 einsetzende explosive Lohnentwicklung in Verbindung mit Überbeschäftigung und steigenden Beitragssätzen ebenso einwirkte wie die Projektion günstiger makroökonomischer Größen in die Zukunft. Ebenso selbstverständlich blieb ein Risiko, wollte man eine solche Prognose zur Basis gesetzlicher Regelungen machen. So riet z. B. der Sozialbeirat — ein unabhängiges Sachverständigen-gremium, das seit der Einführung der dynamischen Rente im Jahre 1957 in das jährliche Rentenanpassungsverfahren eingeschaltet ist — zur Vorsicht. Zwar lägen alle Annahmen „im Bereich des wahrscheinlich Erreichbaren“, aber da die „Möglichkeit auch nur einer Wachstumpause“ aus der Kalkulation herausgelassen sei, könne niemand ausschließen, daß ein zu optimistisches Bild gezeichnet sei<sup>16</sup>.

Unter dem Wettbewerbsdruck und Erfolgszwang parlamentarischer Parteienkonkurrenz übte das Bild der vollen Rentenkassen hingegen auf viele politische Akteure eine unwiderstehliche Anziehungskraft aus — zumal man den Umgang mit Größenordnungen kumulativer Einnahmen- und Ausgabebalancen von fünfzehn künftigen Jahren bislang nicht gewohnt war und der Prognose-Auftrag des Gesetzgebers keine Variantenstreuung vorsah, sondern nur die Lieferung eines einzigen Endwerts. Den bildeten nun jene 100 Mrd. DM. Der Verteilungskampf setzte unverzüglich ein und verband sich mit einem Kampf um die Ausgestaltung und den Vorrang alternativer Reformprogramme. Denn mit Aplomb hatte inzwischen auch die Opposition die Arena betreten.

### III.

Der Verlust der Regierungsmacht traf die Unionsparteien 1969 wie ein Schock. Auf der tastenden Suche nach einem neuen Rollenverständnis setzte sich zunächst die von Rainer Barzel repräsentierte Linie durch, die darauf zielte, die Bundestagsfraktion zum Handlungs- und Entscheidungszentrum der Unionsparteien auszu-

---

<sup>16</sup> Rentenanpassungsbericht 1971 und Gutachen des Sozialbeirats. Drucksachen des Deutschen Bundestags (künftig Drs.) VI / 2040, Zitat S. 99. Zur damaligen Diskussion um die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen und Schätzungsverfahren vgl. Hartmut *Hensen*, Finanzielle Auswirkungen des Rentenreformgesetzes, in: Bundesarbeitsblatt, 1973, S. 163-168. Im folgenden werden die Überschußwerte immer in der Höhe genannt, die sich nach Abzug der gesetzlichen Rücklageverpflichtungen ergaben.

bauen, was zu einer Verstärkung ihres gesamten organisatorischen und technischen Apparats wie auch des wissenschaftlichen Mitarbeiterstabs führte. Auf dieser Basis sollte die Fraktion dann legislatorische Initiativen in Fülle entfalten, um die Koalition in die Defensive zu drängen. So sollte sichtbar und spürbar werden, daß sie nicht nur die numerisch stärkste Parlamentsfraktion sei, sondern auch in der Gesetzesarbeit fundierter und womöglich schneller als die Bundesregierung. Die Opposition als Mitregent, als „Regierung ohne Ministerien“: das war als Wegweiser für die schnellstmögliche Rückkehr zur Regierungsmacht gedacht. Angesichts der dünnen Mehrheitsdecke der Regierungskoalition und einer Serie von Landtagswahl-Erfolgen der CDU im Verlaufe des Jahres 1970 erschien dieses Kalkül nicht aussichtslos<sup>17</sup>.

Es mag sein, daß diese Strategie, wie oft tadelnd vermerkt worden ist, in der Weigerung wurzelte, die Rolle der parlamentarischen Opposition als selbstverständlich zu akzeptieren. Auffällig ist aber auch eine Parallele zu jener Definition, mit der Kurt Schumacher 1949 das „Wesen der Opposition“ bestimmt hatte — als den permanenten Versuch, der Regierung mit konkreten Vorschlägen „den positiven Gestaltungswillen der Opposition aufzuzwingen“<sup>18</sup>. Dies hatte die Sozialdemokratie in den fünfziger Jahren gerade auch auf sozialpolitischem Gebiet immer aufs neue versucht — bis sie lernte, daß sozialpolitische Wohltaten, auch wenn sie sich weitgehend dem oppositionellen Druck verdanken, vom Wähler den Regierenden gutgeschrieben werden. Nach Adenauers Triumph in der Bundestagswahl 1957 diskutierte die SPD daher sehr zwiespältig über den Nutzen parlamentarischer „Knochenarbeit“. Manche, wie der Hamburger Abgeordnete Helmut Schmidt, hielten die „generelle Empfehlung“ für klüger, „keinerlei komplizierte Initiativgesetze auszuarbeiten“<sup>19</sup>. Schellenberg sah sich geradezu von einem Trauma verfolgt: Der von ihm gesteuerte, massive Einsatz der SPD-Bundestagsfraktion für die Rentenreform von 1957 habe Adenauer zur absoluten Mehrheit verholfen. Er zog daraus die Konsequenz eines Stilwandels sozialpolitischer Oppositionsarbeit; sie unterließ nun mehr, wartete ab und verzögerte auch, setzte die Regierung weniger unter Erfolgsdruck<sup>20</sup>.

Ganz anders also, mit zuweilen berserkerhaften Zügen, verfuhr nun die Unionsfraktion. Im Ansturm konkurrierender Gesetzesinitiativen erhob sie die Rentenpo-

---

<sup>17</sup> Grundlegend Hans-Joachim Veen, *Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU / CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969-1972*, Bonn 1976.

<sup>18</sup> Sten. Ber. 20. 9. 1949, S. 32.

<sup>19</sup> Klaus Günther, *Expressiver Konflikt und instrumentelle Kooperation im Modell personalisierter Parteienverflechtung*, in: Axel Schildt / Arnold Sywottek (Hrsg.), „Modernisierung“ im „Wiederaufbau“. Die westdeutsche Gesellschaft in den 50er Jahren, Bonn 1992 (im Druck).

<sup>20</sup> Hans-Jörg v. Berlepsch, „Sozialistische Sozialpolitik“? — Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1991, S. 461-482.



litik zu einem Schwerpunkt. Sie setzte hierfür eine besondere Arbeitsgruppe unter Leitung des früheren Bundesarbeitsministers Hans Katzer ein, den zugleich ein neu eingerichteter Planungsstab der CDU / CSU-Fraktion unterstützte. Um auch bei kompliziertesten Fragen langfristiger Kostenberechnung eigenständig handeln zu können, nahm sie die Dienste eines renommierten versicherungsmathematischen Instituts in Anspruch. Im Zahlenstreit um Finanzierungsfragen konteriierten Arendts und Katzers Stäbe mitunter so, als träten Ministerium und Schattenministerium in Verhandlungen ein. Kürzlich noch selbst Ressortchef, konnte Katzer einstweilen auch von seinem Amtswissen und mancherlei aus den Amtsstuben mitgenommenen Unterlagen zehren; auch verstummten nicht so gleich alle Beamten, wenn ihr früherer (und künftiger?) Chef informelle Informationen oder Hilfe brauchte.

So gelang es dann auch der Opposition, die erste rentenpolitische Gesetzesvorlage einzubringen, und zwar zur Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige (Mai 1971). Schellenberg bewertete das intern als lästigen „Versuch, vor der Regierungsvorlage Propaganda bei den Selbständigen zu machen“<sup>21</sup>. Ihren entscheidenden Vorstoß setzte die Union jedoch an einer anderen, für die Regierungskoalition viel gefährlicheren Stelle an. Um das nachvollziehen zu können, muß man sich zunächst mit einer Eigentümlichkeit des seit 1957 praktizierten Rentenanpassungsverfahrens vertraut machen. Die Sätze der jährlichen Anpassung folgten der Bewegung der Löhne mit einem Abstand von drei bis vier Jahren. Dieser „time-lag“, wie es in der Ära des fine tuning neuerdings hieß, war volkswirtschaftlich nicht unvernünftig, weil daraus antizyklische Wirkungen entstehen konnten. In der Rezession von 1966 / 67 stützte die frühere Lohnzuwächse nachholende Rentenanpassung einen Teil der Verbrauchernachfrage. Während der von 1969 bis 1972 ganz ungewöhnlich stark um etwa 40 % hochgetriebenen Lohnbewegung fielen die Renten dagegen weit zurück. Die Schere öffnete sich noch mehr, da nun gerade die Spätfolgen der Rezessionslöhne die Renten erreichten. Der Anpassungssatz lag 1971 mit 5,5 % etwa so hoch wie die Inflationsrate.

Hier setzte nun die Unionsinitiative an, indem sie eine allgemeine Erhöhung des Rentenniveaus zum wichtigsten Ziel der Rentenpolitik erklärte. Sie eröffnete die Offensive im Juni 1971, als der Bundestag über die im kommenden Jahr anstehende Rentenanpassung zu befinden hatte. Statt der sich aus der Rentenformel ergebenden 6,3 % forderte sie 11,3 %. Das war keine frei gegriffene Größe, sondern Teil einer Konstruktion, die jenen time-lag künftig um ein halbes Jahr verkürzen sollte. Wie fühlbar das die Relation zwischen den Einkommen der Erwerbstätigen und denen der Rentner zu deren Gunsten verschob, zeigen die massiv sich auftürmenden Kosten: Von den in der Ferne winkenden 100 Mrd. DM schöpfte allein dieser Unionsantrag 52 Mrd. DM ab.

---

<sup>21</sup> Fraktionsprotokoll, 21. 9. 1971 (AsD).

Was Schellenberg, ein leidenschaftlicher Debattenredner, im Plenum als ein auf Publikumswirkung berechnetes „durchsichtiges Propagandamanöver“ geißelte<sup>22</sup>, vertrat Katzer fraktionsintern mit dem Argument, der Sinn der dynamischen Rente liege eben nicht nur im Ausgleich der Geldentwertung, sondern auch in der Teilhabe am Produktivitätsfortschritt. Einer Erhöhung des Rentenniveaus den Vorrang vor der flexiblen Altersgrenze zu geben, sei zudem logisch, denn auf dem niedrigeren Niveau könne sich kaum einer ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben leisten. Der Aufbau eines alternativ darstellbaren Reformkonzepts war freilich von vornherein auch mit der Suche nach Startvorteilen im 1973 anstehenden Bundestagswahlkampf verbunden. Franz Josef Strauß, der Katzers Initiative intern stark stützte, machte diesen Zusammenhang den Fraktionskollegen eindringlich klar. Jene Milliarden-Überschüsse seien zwar seiner Meinung nach auf inflationärem Sand gebaut, aber schwebte eine solche Zahl erst einmal in der Luft, so begännen „alle möglichen Verteilungskünstler“ sich Gedanken zu machen, wie man die Summen möglichst wahlwirksam in das Jahr 1973 einbauen könne. Die Gegenseite setze offenbar auf die flexible Altersrente als „Wahlschlager für 73“. Die Union sei dagegen gut daran beraten, die Kaufkraft der Rentner zu heben. Wie Strauß einräumte, war das konjunkturpolitisch nicht unbedenklich, aber er konnte darauf verweisen, daß der seit dem Vorjahr erhobene (rückzahlbare) Konjunkturzuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuern im Juni 1971 auslief, was mehr Kaufkraft freisetzte als die beabsichtigte Aufstockung des Rentenanpassungssatzes. Man müsse, folgerte er, die Konjunkturpolitik ja nicht unbedingt auf dem Rücken der Rentner austragen<sup>23</sup>.

Daß der Unionsantrag „uns zweifellos in eine schwierige Situation“ bringt, erkannten die Vordenker der sozialdemokratischen Fraktion sofort. Ihn zu akzeptieren, hätte den Finanzierungsspielraum für die mit dem eigenen Gütesiegel versehenen Vorhaben viel zu sehr eingeschnürt. Ihn abzulehnen, war nach dem kleinen Einmaleins des politischen Geschäfts aber auch nicht ungefährlich. Herbert Wehner rechnete vor: „Die vorgesehene Einführung der flexiblen Altersgrenze trifft keinen unmittelbar, während von einer Erhöhung zwölf Millionen Rentner betroffen werden“<sup>24</sup>. Ganz stimmte das zwar nicht, denn 1973 erfüllten schon einige hunderttausend Arbeitnehmer die in Arendts Umkreis ausgearbeiteten Bedingungen für die Wahl des Rentenbeginns, und die Zahl der Rentner war um gut zwei Millionen zu hoch gegriffen. Aber was Wehner meinte, war hinreichend klar. Am Ende verknüpfte die Regierungskoalition die Ablehnung der

<sup>22</sup> Sten. Ber. 23. 6. 1971, S. 7553-7587, Zitat S. 7557.

<sup>23</sup> Fraktionsprotokoll, 15. 6. 1971 (ACDP). Bei Katzer spielte anfangs auch die Überlegung eine Rolle, es komme am Ende teurer, wenn man zuerst eine großzügige Flexibilisierung der Altersgrenze einführe und danach einem (u. a. gewerkschaftlichen) Dauerdruck zur Erhöhung des Rentenniveaus ausgesetzt sei. Bei der umgekehrten Reihenfolge könne man im Maße des Finanzierungsspielraums selektiv verfahren und z. B. zunächst nur bestimmte Berufsgruppen in die Flexibilisierung einbeziehen. Vgl. Fraktionsprotokolle vom 14. 12. 1971 und 6. 6. 1972 (ACDP).

<sup>24</sup> Fraktionsprotokoll, 15. 6. 1971 (AsD).

Unionsinitiative mit der Öffnung einer über die beiden Punkte der Regierungserklärung deutlich hinausführenden, größeren Reformperspektive und beauftragte die Bundesregierung, alsbald den Entwurf für ein „zweites Rentenreformgesetz“ vorzulegen. Zugleich kündigte auch die Unionsfraktion weitere Gesetzesvorlagen an.

Im Sog der vollen Kassen hatte die Parteienkonkurrenz somit zu einer — 1969 von niemandem vorausgesehenen oder gar geplanten — Ausweitung des sozialpolitischen Aktionsfeldes geführt. Erstmals war nun auch der Begriff einer „zweiten Rentenreform“ eingeführt, womit der Anspruch angemeldet war, ein dem epochalen Charakter der Rentenreform von 1957 kongeniales Werk zu vollbringen. Hatte Schellenberg in der Plenardebatte über den Unionsantrag den Radius der Erweiterung erst vorsichtig angedeutet, so stellte ein im Juli 1971 als „Arendt-Plan“ veröffentlichtes Fünf-Punkte-Programm das erweiterte Vorhaben genauer vor: Wahlfreiheit für langjährig Versicherte, schon mit 63 oder 64 Jahren Rente zu beziehen; Anhebung bestimmter Kleinrenten; Einführung eines „Baby-Jahres“ für rentenversicherte Frauen; Öffnung der Rentenversicherung — nicht nur für Selbständige, sondern auch für mithelfende Familienangehörige und für Hausfrauen; Versorgungsausgleich bei Ehescheidungen<sup>25</sup>. In den folgenden Monaten nahm ein Referentenentwurf<sup>26</sup> den auf dem Wege zum Kabinettsentwurf üblichen Besprechungsverlauf in Kontakt mit den Spitzenverbänden, den beteiligten Bundesressorts, den Versicherungsträgern und den Ländern. Sodann verabschiedete das Bundeskabinett im Oktober 1971 den Entwurf eines „Rentenreformgesetzes“, das die genannten fünf Schwerpunkte enthielt. Es sollte am 1. Januar 1973 in Kraft treten und nahm von den 100 Mrd. des Vorausschätzungszeitraums etwa 93 Mrd. DM in Anspruch<sup>27</sup>.

In den Vorgesprächen stellte der Vertreter des (seit dem Rücktritt Alex Möllers im Mai 1971 in der Hand Karl Schillers vereinigten) Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen mit monierendem Unterton fest, die Konzeption des Gesetzes überschreite den Rahmen der Regierungserklärung. Bei der Voraus-

<sup>25</sup> Der zuletzt genannte Punkt stand mit der Reform des Ehe- und Familienrechts in Verbindung. Da diese Reform in der laufenden Wahlperiode nicht mehr zustande kam (vielmehr nach zähem parlamentarischen Ringen erst 1976), wurde der Punkt („Rentensplitting“) während der parlamentarischen Ausschußphase aus den Beratungen herausgenommen. Im folgenden wird dieser Reformaspekt nicht weiter beachtet.

<sup>26</sup> Der (288 Seiten umfassende) Referentenentwurf vom 20. 7. 1971 im NL Auerbach (AsD). Auerbach setzte sich besonders entschieden dafür ein, die Rentenversicherung ohne jede Belastung der pflichtversicherten Arbeitnehmer zu öffnen.

<sup>27</sup> Drs. VI / 2916. Die Schätzung belief sich für die flexible Altersgrenze auf 66 Mrd., für das „Babyjahr“ auf 14 Mrd., für die Anhebung der Kleinrenten auf 13 Mrd. DM. Der Begründungsteil wies kurz auf den demoskopischen Befund hin: Mehr als 80% der Befragten — die älteren Jahrgänge überwiegend unter Hinweis auf die nachlassende Leistungsfähigkeit im Alter — sprachen sich für eine Regelung aus, wonach schon vor dem 65. Jahr Altersruhegeld bezogen werden kann; die Entscheidung des einzelnen hänge aber wesentlich von der Höhe der dann erzielbaren Rente und dem nebenher möglichen Arbeitsverdienst ab.

schätzung der Überschüsse, auf die der Entwurf baue, sei eine „den Lohnboom ausgleichende Periode schwacher Lohnentwicklung“ nicht enthalten. Angesichts der hohen Preissteigerungsraten erschien ihm auch die rentenpolitische Erhöhung der Gesamtnachfrage bedenklich. Dem hielt das Arbeitsressort entgegen, daß es sich — wegen der Beitragssteigerung auf 18% ab 1973 — eher um eine Umschichtung der Nachfrage handele. Im übrigen würden ähnliche Ausgaben auch nach den CDU / CSU-Anträgen entstehen, „also politisch unvermeidbar“ sein. Die Ministerialbeamten des Arbeitsressorts hoben aber auch ihrerseits hervor, daß der Gesetzesentwurf bis nahe an die Grenze des Finanzierbaren gehe; ein Spielraum für weitere Reformvorschläge bestehe nicht mehr<sup>28</sup>.

Die FDP wünschte einige Modifikationen. Man kam überein, sie nachträglich in die erste parlamentarische Beratung einzufädeln. Dabei handelte es sich um mehr Vergünstigungen für Selbständige, die — um die Gewerkschaften möglichst wenig zu provozieren — vor allem steuerlich finanziert werden sollten, sowie um Zuschläge zur Rente als Anreiz zur Weiterarbeit nach dem 65. Lebensjahr. Hiergegen stemmten sich maßgebliche Beamte des Arbeitsressorts ebenso heftig wie manche SPD-Politiker. Das laufe, so argumentierten sie, auf eine Benachteiligung der typischen Arbeitnehmer hinaus — allein schon, weil Industriearbeiter in diesem Alter kaum geeignete Arbeitsplätze finden könnten. Schellenbergs Regie gestand der FDP jedoch dieses Petitum zu, um „versicherungsmathematische Abschläge zu vermeiden und das Gesetz so zügig wie möglich zu verabschieden“<sup>29</sup>. Im übrigen erhoben die FDP-Sozialpolitiker die Frage der Zuschläge zur „Koalitionsfrage“, womit sie meinten, die Sache könnte nur in einem Gespräch der Koalitionsspitzen anders entschieden werden<sup>30</sup>.

Unterdessen hatte auch die Unionsfraktion ihre Anstrengungen forciert, weitere Gesetze zu entwerfen. Wenige Tage nach der Publikation des „Arendt-Plans“ gab Katzer das „Rentenprogramm der Union“ bekannt. Es lag dann im September 1971 in Form dreier Gesetzesentwürfe gebündelt vor. Zentrales Element war wiederum die Anhebung des allgemeinen Rentenniveaus, nun in der technischen Form der Vorverlegung des jährlichen Termins der Rentenanpassung um ein halbes Jahr, demnächst also schon zum 1. Juli 1972 statt zum 1. Januar 1973. Das summierte sich im Vorausschätzungszeitraum auf mindestens 52 Mrd. DM (wie der Planungsstab der CDU rechnete), wenn nicht auf 61 Mrd. DM (wie das Bundesarbeitsministerium kalkulierte). Zweitens schob die Union einen Entwurf zur Anhebung von Kleinrenten nach — ganz ähnlich wie die entsprechende Komponente des „Arendt-Plans“ als „Rente nach Mindesteinkommen“ konstruiert, aber teurer. Es ging hierbei darum, das Element eines fiktiven Mindestlohns

<sup>28</sup> Ausarbeitung des BMWF: „Volkswirtschaftliche Grenzen für die sozialpolitischen Reformvorschläge des BMA“, 20. 8. 1971; undatierter Sprechvermerk für den Bundesarbeitsminister (Slg. Schewe).

<sup>29</sup> Fraktionsprotokoll, 14. 12. 1971 (AsD).

<sup>30</sup> Vermerke über Besprechungen zwischen den Sozialpolitikern der Koalitionsfraktionen am 15. 10. und 5. 11. 1971 (Slg. Schewe).

in die Rentenberechnung einzuführen, um Benachteiligungen in der Erwerbsbiographie nachträglich etwas auszugleichen. Das nützte vor allem Frauen, die Lohnabschläge hatten hinnehmen müssen (wie z. B. Generationen von Textil- und Tabakarbeiterinnen). Drittens kam der schon früher entwickelte, enger als der Regierungsentwurf gefaßte Unionsantrag auf Öffnung der Rentenversicherung hinzu. Als der Bundestag die Oppositionsanträge im Oktober 1971 an die Ausschüsse überwies, schätzte Schellenberg die Kosten des Pakets auf 130 Mrd. DM. Die Union wies das als derbe Übertreibung zurück. Offenbar griff der Sozialdemokrat im Eifer der Abwehr mit 56 Mrd. DM für den Kleinrenten-Antrag wesentlich höher als nötig. Genaues wußte aber ohnehin noch niemand zu sagen, denn die Berechnung der finanziellen Folgen der Rente nach Mindesteinkommen setzte (in beiden Paketen) mehr fundierte Statistik voraus als verwendet werden konnte<sup>31</sup>.

Mit steigendem publizistischen Getöse hatten Regierung und Opposition somit ihre Kontrastprogramme im Herbst 1971 fürs erste aufgebaut. Wer genau hinsah, bemerkte freilich eher Qualitäts- und Prioritätsunterschiede bei weitgehend gleicher Grundrichtung. Die formativen Jahre, in denen wirklicher Prinzipienstreit den Ausbau des Sozialstaats Bundesrepublik begleitete, waren längst versunken. Im Hintergrund sorgte auch das Gewicht der Ministerial- und Sozialbürokratie dafür, daß die sozialpolitischen Streithähne nicht allzu weit flogen. Dennoch war das Bemühen ganz unverkennbar, der Regierung — wie Katzer in der Fraktion erläuterte — eine „klare Alternative“ gegenüberzustellen. Er sah sie besonders im Vorrang von Rentenniveau oder Altersgrenze; beides zusammen, verbunden mit den flankierenden Reformpunkten, sei finanziell nicht möglich. Dabei möge man sich über eines im klaren sein: Die Frage des Rentenniveaus werde „möglicherweise noch entscheidender als die Ostpolitik“ sein, wenn „es 1973 in die Bundestagswahl geht“<sup>32</sup>. Dieser Appell war in der konkreten Sprechsituation dazu gedacht, die zweieinhalb Hundertschaften unaufmerksam tuschelnder Fraktionskollegen zur Ruhe zu bringen. Aber er deutet zugleich die immer enger werdende Verbindung sozialpolitischer Motive mit parteistrategischen Überlegungen an, in deren Zentrum der kommende Wahlkampf rückte.

Dieser Zusammenhang gilt für alle drei Parteien mit einer jeweils spezifisch hervorgehobenen Zielgruppe. Die flexible Altersgrenze war, besonders bei den im Regierungsentwurf vorgesehenen Konditionen, für die noch im Arbeitsleben

---

<sup>31</sup> Sten. Ber. 22. 10. 1971, S. 8376-8391. Die drei Gesetzesvorlagen der Union: Drs. VI/2585 (Rentenniveau), Drs. VI/2584 (Rente nach Mindesteinkommen), Drs. VI/2153 (Öffnung). — Die 130 Mrd. enthielten eine Addition der Kostenschätzungen für die beiden zuerst genannten Vorlagen. Später stimmte der Mathematiker des Bundesarbeitsministeriums dem Argument des Planungsstabs der CDU/CSU-Fraktion zu, daß eine Addition in die Irre führe: Die vorgezogene Anpassung werde die für die Rente nach Mindesteinkommen geltenden Konditionen deutlich kostensenkend ändern. Vgl. Protokoll der 98. Sitzung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, 23. 6. 1972, S. 47 f. (PA).

<sup>32</sup> Fraktionsprotokoll, 21. 9. 1971 (ACDP).

stehenden (älteren) Arbeitnehmer attraktiv und konnte helfen, jene Stammwähler der SPD für 1973 zu reaktivieren, die bei den Landtagswahlen, auch im Ruhrgebietsmilieu, in alarmierender Zahl nicht zu den Urnen gegangen waren. So verriet Kanzleramtsminister Ehmke nur ein offenes Geheimnis, wenn er in alle Welt posaunte: „Die flexible Altersgrenze ist unser Wahlschlager für 1973“<sup>33</sup>. Die FDP sorgte sich besonders um Vorteilsbedingungen für Selbständige beim Eintritt in die neu geöffnete „Volksversicherung“. Die Unionsparteien wußten zu schätzen, daß auf die Frage nach der persönlichen Bedeutung politischer Probleme die „Alterssicherung“ im demoskopischen Durchschnitt immer weit oben rangierte und die im Rentenalter stehende Generation zu den Hochburgen der Unionswähler zählte<sup>34</sup>.

Den Stellenwert, den gerade dieses Reformvorhaben in den Augen aller drei Parteien einnahm, erhöhte noch eine Konstellation besonderer Art. Wie erwähnt, trat Bundesfinanzminister Alex Möller im Mai 1971 wegen der fehlenden Haushaltsdisziplin des Bundeskabinetts mit dramatischer Geste zurück. Im Doppelamt des Ministers für Wirtschaft und Finanzen rang Karl Schiller der Regierung eine stärker stabilitätsorientierte Haushaltspolitik ab. Bundeskanzler Brandt gab der sozialdemokratischen Fraktion im September 1971 eindringlich zu bedenken, die Haushalte der beiden kommenden Jahre seien schon mit „mehreren dicken Risiken“ belastet<sup>35</sup>. In dieser Situation bot der Bundeshaushalt der Regierungskoalition keinerlei Dispositionsmasse für kostenträchtige Vorhaben. Um so ermunternder wirkte der Blick auf die Überschüsse, die der Parafiskus der Rentenversicherung so unerwartet hereinschwemmte. Für die Opposition galt dieser Konnex nicht weniger. Denn sie empfahl sich den Wählern als die eigentliche Treuhänderin einer soliden Haushaltspolitik, und so mußte auch sie sich davor hüten, den Bundeshaushalt zusätzlich zu befrachten.

#### IV.

Zur Jahreswende 1971 / 72 wurden die gegensätzlichen Positionen im Plenum des Bundestags ein weiteres Mal in Szene gesetzt. Dazu bot die erste Lesung der Regierungsvorlage zum Rentenreformgesetz die Gelegenheit<sup>36</sup>. Minister Arendt erläuterte und ließ aufhorchen: Der Abstimmungskreis, der die Prognose für den neuen Rentenanpassungsbericht 1972 vorbereite, habe zu tagen begonnen, und es zeichne sich ab, daß der Finanzierungsspielraum von rund 100 auf 139 Mrd. DM wachse. Um Begehrlichkeiten zu dämpfen, fügte er allerdings

<sup>33</sup> Der Spiegel, 24. 1. 1972, S. 20; ähnlich in der Ausgabe vom 10. 4. 1972, S. 44.

<sup>34</sup> Hans D. *Klingemann*, Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung. Die Einstellung zu wertbezogenen politischen Problemen im Zeitvergleich, in: Politische Vierteljahrschrift, 14, 1973, S. 228-256.

<sup>35</sup> Fraktionsprotokoll, 21. 9. 1971 (AsD).

<sup>36</sup> Sten. Ber. 16. 12. 1971, S. 9233-9300.

sofort hinzu, daß aufgrund der aktualisierten Grundannahmen zugleich auch die Kostenlast der Regierungsvorlage von 93 auf rund 120 Mrd. DM steige. Schellenberg verurteilte sodann das Unionsprogramm einer allgemeinen Erhöhung des Rentenniveaus als einen Irrweg. Damit verausgabte man das Geld, das für gezielte Strukturverbesserungen im Sinne der Regierungsvorlage viel dringlicher sei. Das Rentenniveau werde demnächst ohnehin wieder steigen, wenn der Lohnboom der letzten Jahre auf die Anpassungssätze durchschlage.

Zudem zog die Regierungskoalition einen frischen Pfeil aus dem Köcher. Um die zur Zeit relativ ungünstige Lage der Rentner zu mildern, beschloß sie eine einmalige Zulage — etwa in der Höhe einer halben Monatsrente, auszuzahlen im April. Dazu wählte sie die Form einer Rückzahlung des 1968 (zur Kompensation rezessionsbedingt gekürzter Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung) eingeführten, von der sozialliberalen Koalition sogleich wieder abgeschafften Krankenversicherungsbeitrags der Rentner. Gewiß eine etwas komplizierte Form, auch ein aufschlußreiches Beispiel für das bei den Sozialfinanzen mögliche Hin- und Hergeschiebe, aber zugleich ein schönes „Osterei“ für die im April bevorstehende baden-württembergische Landtagswahl, wie man in der Unionsfraktion mißfällig vermerkte, und ein nicht ungeschicktes „Unterlaufen unserer Anträge“<sup>37</sup>. Tatsächlich brachte die Bundespost dann im April 1972 allen Rentnern den Erstattungsbeitrag samt ministeriellem Begleitschreiben ins Haus („Mit herzlichem Gruß. Ihr Walter Arendt“)<sup>38</sup>.

Aber auch die Unionsfraktion legte zu. Grundsätzlich habe sie gar nichts gegen eine Flexibilisierung der Altersgrenze, werde vielmehr im Maße des weiter wachsenden Finanzspielraums gesetzesreife Vorlagen präsentieren. Dabei müsse die Problematik des Übergangs in den Ruhestand komplexer gesehen werden als im Regierungsentwurf; flankierende Maßnahmen wie z. B. Vermehrung von Teilzeitarbeitsplätzen seien notwendig<sup>39</sup>. Im übrigen aber beharrte die Union darauf: das Rentenniveau sei zu tief abgesunken. Die Relation zu den Einkommen der Erwerbstätigen auf Dauer zu heben, nicht bloß durch den von der Koalition jetzt

---

<sup>37</sup> Fraktionsprotokoll, 14. 12. 1971 (ACDP).

<sup>38</sup> Fides *Krause-Brewer*, Das Rentenrisiko, Stuttgart 1980, S. 108. Diese Rückzahlung gehörte auch zu den Werbemitteln im Bundestagswahlkampf. Vgl. die Wahlkampfdokumentation in: SPD, Jahrbuch 1970-1972 (Einlage nach S. 280).

<sup>39</sup> Wie in der vorbereitenden Fraktionssitzung berichtet wurde, hatte der sozialpolitische Fraktionsarbeitskreis zuvor ein Sachverständigenhearing u. a. mit Soziologen und Medizinern über die Rolle der Alten in der Gesellschaft veranstaltet, und er erwog nun, die dabei erhobenen Desiderate — wie altersadäquate Arbeitsplätze, Vermehrung von Teilzeitarbeitsplätzen — in das Reformvorhaben einzufügen. Vgl. Fraktionsprotokoll, 14. 12. 1971 (ACDP). Unter anderem mit Hinweis darauf, daß die CDU/CSU den Schwerpunkt ihrer Alternativen zur flexiblen Altersgrenze möglicherweise auf solche „flankierenden Maßnahmen“ legen werde, bereitete auch das Bundesarbeitsministerium eine „Bestandsaufnahme über die schon heute vorhandenen Regelungen und Hilfen und Vorschläge für flankierende Maßnahmen“ vor. Vgl. Rundschreiben an die Abteilungsleiter, 10. 12. 1971 (Slg. Schewe). Dieser wichtige Aspekt ist im weiteren Reformverlauf weitgehend aus dem Auge verloren worden.

ersonnenen „Inflationszuschlag“, bleibe die Priorität Nummer 1. Zur Steigerung des Drucks zeigte die Union zugleich die Muskeln ihres verlängerten Arms im Bundesrat. Dort legten die unionsregierten Länder einen identischen Gesetzesentwurf zur Anhebung des Rentenniveaus vor. Die Mehrheitsverhältnisse der Länderkammer waren für die amtierende Bundesregierung prekär. In diesem Falle kam der Unionsantrag nach einer überraschenden Unterstützung durch die (vielleicht von der Gewerkschaftsidee „Flexible Altersgrenze *und* höhere Renten“<sup>40</sup> inspirierte) SPD-Regierung Nordrhein-Westfalens glatt durch. So war die Bundesregierung gezwungen, den nun auch in das Gewand einer Bundesratsvorlage gehüllten Unionsentwurf dem Bundestag zuzuleiten<sup>41</sup>.

Ehe er seine Beratungen aufnahm, veranstaltete der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung im Januar 1972 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, darunter auch Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer<sup>42</sup>. Ohne hier verzweigte Einzelheiten aufgreifen zu können, sei hervorgehoben, daß DGB und DAG die flexible Altersgrenze mit oberster Priorität begrüßten. Was der Regierungsentwurf biete, könne aber nur als Einstieg akzeptiert werden, denn er lege die Konditionen der Anspruchsberechtigung zu rigide fest und setze erst bei dem 63. statt beim 60. Lebensjahr ein. Soweit das die Einführung der flexiblen Altersgrenze nicht behindere, sei aber auch eine allgemeine Niveau-Aufstockung hoch erwünscht: „Der DGB setzt im allgemeinen der Großzügigkeit des Bundestages keine Grenzen entgegen“, gab der Stellvertretende DGB-Vorsitzende Gerd Muhr dem Ausschuß kund. Eine Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige lehnten DGB und DAG sowohl in der Regierungs- wie der Oppositionsvariante ab, denn beide Entwürfe seien für die pflichtversicherten Arbeitnehmer nicht kostenneutral.

Der Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände bezweifelte, daß die Grundannahmen der Prognose-Überschüsse realistisch genug seien, um ein so teures Gesetz darauf zu bauen. Dann rückte er mit einem Vorschlag heraus, der sich im politischen Klima jener Zeit geradezu exotisch ausnahm. Man könnte ja auch die ab 1973 vorgesehene Beitragserhöhung auf 18% bis auf weiteres aussetzen, das sei für alle billiger und lasse wohl auch noch Platz für ein bescheideneres Reformprogramm. Der Vorschlag ging im allgemeinen Kopfschütteln unter und wurde, obwohl die BDA ihn später auch ausgearbeitet vorlegte, in den parlamentarischen Plenardebatten von keiner Seite auch nur erwähnt. Sicher gab es ernsthafte Gründe für die Mauer der Ablehnung. Die meisten Bestandteile der Reformpakete machten soziale Bedürfnisse geltend,

---

<sup>40</sup> So hieß z. B. ein Artikel im DGB-Funktionärsorgan „Die Quelle“ (Nr. 5 / 1970, S. 228 - 229).

<sup>41</sup> Beschluß des Bundesrats am 3. 12. 1971; Zuleitung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs an den Bundestag am 2. 3. 1972 (Drs. VI / 3214). Der Unionsantrag war für die Bundesländer auch interessant, weil eine Anhebung des Rentenniveaus die Sozialhilfeausgaben von Ländern und Gemeinden senken konnte.

<sup>42</sup> Vgl. die Ausschußprotokolle, 80. und 83. Sitzung, 17. u. 20. 1. 1972 (PA).



für die eine finanzielle Mobilmachung sich grundsätzlich lohnte. Aber davon unabhängig verlief das Denken in der Dimension des Zuwachse-Verteilens längst schon wie ein zerebraler Reflex der Politik. In der langen Nachkriegsprosperität eingeübt, prägte dieses Denken eine der großen Integrationsformeln der Republik: Die Verteilung von Zuwachsraten entthob der Notwendigkeit, Besitzstände anzugreifen; vielmehr konnten dabei auch die „relativen Verlierer“ immer noch „absolut viel gewinnen“<sup>43</sup>. Es hat den Anschein, als sei der Vorschlag, einmal unterhalb der maximalen Erschließung neuer Zuwächse zu bleiben, einen Umverteilungshebel gleichsam nicht bis zum Ende durchzudrücken, wie eine den Besitzstand der Politik attackierende Zumutung empfunden worden.

Das gespannte Interesse galt umgekehrt den oberen Grenzwerten möglicher Expansion, und siehe da: Als im März 1972 die neue, nun das Jahr 1986 einschließende Vorausberechnung vorgelegt wurde — erstmals „mit elektronischen Datenverarbeitungsanlagen durchgeführt“ —, ergab sich ein noch größerer Geldsegen. Die Endziffer der frei verfügbaren Überschüsse kletterte auf 169 Mrd. DM<sup>44</sup>. „Bezüglich der Beschäftigtenzahlen ist Vollbeschäftigung unterstellt worden, da dieses ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist“, hieß es in der Prognose. Wer die vorausgesagten Überschüsse zur Basis eines Sozialleistungsgesetzes nehmen wollte, mußte also beherzt genug sein, um eine solche (wohlgerne auf fünfzehn Jahre gestreckte) Zielprojektion schon als bare Münze gelten zu lassen. Im Sozialbeirat divergierten die Meinungen. Mehrere Mitglieder betonten, man sollte eine Rezession zwar nicht als wahrscheinlich oder gar erwünscht ansehen, „sie aber doch angesichts früherer Erfahrungen für denkbar halten“ und vorsichtshalber als Rechnungsvariante einsetzen. Andere hielten dem entgegen, daß die Bundesregierung heute, zumal mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, über genügend verlässliche Mittel verfüge, „um eine Wiederholung der Entwicklung 1966 / 67 von vorherein zu vermeiden“. Mit Blick auf die konkurrierenden Reformpakete und mit wachem Gespür dafür, was sich bei den Parteirivalen insgeheim anzubahnen begann, erhob der Sozialbeirat aber eine gemeinsame Warntafel: Eine „Kumulation“ dieser Vorhaben verbiete sich.

Auch Minister Arendt verwies nun immer häufiger darauf, daß die Überschüsse „nur auf dem Papier“ stünden<sup>45</sup>. Damit stemmte er sich gegen die auch in der SPD wachsende Neigung, die populäre Forderung nach allgemeiner Rentenni-

---

<sup>43</sup> Knut *Borchardt*, Die Bundesrepublik in den säkularen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Werner Conze / M. Rainer Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 20-45, Zitat S. 21. Die anhaltende Prosperität der Nachkriegsjahre machte nicht nur in der Bundesrepublik die Sozialpolitik zum „politisch billigen Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums“; vgl. Jens *Alber*, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt a. M.-New York 1982, Zitat S. 164.

<sup>44</sup> Rentenanpassungsbericht 1972 und Gutachten des Sozialbeirats (Drs. VI / 3254), Zitate S. 55, S. 105 f., S. 109.

<sup>45</sup> Vgl. „Bonner Bericht“, in: Die Sozialversicherung, 27, 1972, S. 132.

veau-Aufstockung nicht länger als Reservat der Union zu behandeln. Diese wiederum lobte sich dafür, dem Minister auf die Schliche gekommen zu sein, indem sie in einem auch öffentlich viel beachteten Zahlenstreit vorrechnete, das Arbeitsressort habe die Kosten für die flexible Altersgrenze eindeutig überhöht ausgewiesen, um die Unionsanträge mit finanziellen Argumenten zurückweisen zu können. Tatsächlich hatten Arendts Beamte in die Berechnungen 30 Mrd. DM eingefügt, die sich rechnerisch nicht zwingend ergaben, eher als eine Art Sicherheitspolster gedacht waren<sup>46</sup>. Wollte man den listigen Fehler nicht als berechnete Vorsicht werten<sup>47</sup>, sondern als einen Versuch verurteilen, den Rentnern etwas vorzuenthalten, so wuchs der Finanzspielraum ein weiteres Mal.

Während die Koalition es im zuständigen Bundestagsausschuß standhaft schaffte, die von der Unionsfraktion und dem Bundesrat gleichsam in Zangenbewegung eingebrachten — und wegen des beantragten Geltungsbeginns am 1. Juli 1972 immerhin eilbedürftigen — Entwürfe zur Anhebung des Rentenniveaus auf die lange Bank zu schieben, geriet die innenpolitische Gesamtkonstellation in stürmische Gewässer. Im Kampf um die Ostverträge zerbröckelte die Kanzlermehrheit. Das im April 1972 gegen Willy Brandt gerichtete konstruktive Mißtrauensvotum scheiterte zwar, hinterließ aber eine parlamentarische Pattsituation. Im selben Monat veränderte ein großer Unionssieg in der baden-württembergischen Landtagswahl die bis dahin unsicheren Mehrheitsverhältnisse des Bundesrats: Die unionsregierten Länder verfügten nun dort über die Majorität. Gesetze, zu denen die Zustimmung der Länderkammer erforderlich war, konnten gegen den Willen der Unionsparteien nicht mehr zustande kommen. Im Verlaufe des Juni festigte sich die Übereinkunft, Neuwahlen zum Bundestag auf den Herbst 1972 vorzuziehen.

Unter den neuen Bedingungen — mehr Überschüsse, nähere Wahlen — steigerten beide Seiten den sozialpolitischen Einsatz. Den Beginn machte die Unionsfraktion, indem sie im Juni 1972 ihr Rentenprogramm in einer mit den Arbeitsministern der unionsregierten Länder abgestimmten Weise ergänzte. Dabei erregte am meisten Aufsehen, daß sie nun ihrerseits die flexible Altersgrenze — bisher Hauptthema von SPD und DGB — einbezog. Wie der Regierungsentwurf sah auch die neue Unionsvorlage vor, daß alle Versicherten nach 35 Versicherungsjahren ab dem 63. Lebensjahr ohne besonderen Abschlag Altersruhegeld beziehen konnten. Eine parteispezifische Kontur ergab die Konzeption eines Zuschlagsystems: Bei Rentenverzicht konnte man zwischen dem 63. und 67. Lebensjahr

---

<sup>46</sup> Demographische Folgewirkungen der Weltkriege ergaben im Vorausschätzungszeitraum 1973 bis 1986 einen temporären Rückgang der Versichertenzahl im für die flexible Altersgrenze entscheidenden Alter. Das Ministerium berücksichtigte diese Einbuchung nicht, sondern legte einen langfristigen linearen Trend zugrunde.

<sup>47</sup> Thomas Ruf, Obmann der CDU / CSU-Fraktion im Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung, sagte dort noch im Juni 1972 in anderem Zusammenhang, er „sehe ein, daß ein gewisses Polster“ von „den 169 Mrd. DM in Abzug gebracht werden müsse“. Vgl. Ausschußprotokoll. 98. Sitzung, 23. 6. 1972, S. 50 (PA).

einen stattlichen Zuschlag pro aufgeschobenem Rentenjahr gewinnen. Gegenläufig zum Regierungsentwurf, der nicht auf Flexibilität, sondern auf Herabsetzung der Altersgrenze zielte (einstweilen auf 63, später unter dem Druck des DGB auf 60 Jahre), verstand die Opposition ihren Vorschlag als nach unten und oben offen: „Das Regierungsmodell der flexiblen Altersrente ermuntert ja geradezu zum vorzeitigen Aufhören, während unser Modell dazu ermuntert, länger zu arbeiten“, was die Rentenkasse schone und mehr Steuererträge bringe. In gewissem Maße spielte hier auch der Gedanke herein, dem leergefegten Arbeitsmarkt (mit prognostizierter Dauer-Vollbeschäftigung) möglichst wenig Arbeitskräfte zu entziehen. Diese Absicht führte zu einer weiteren Modifikation. Während der Regierungsentwurf die Nebenerwerbsmöglichkeit bei früherem Rentenbezug deutlich einschränkte, gestattete die Unionsalternative volle Weiterarbeit, also ein nebenher unbegrenzt zulässiges Arbeitseinkommen. Auch einen weiteren Vorschlag der Gegenseite versuchte die Unionsfraktion zu neuer Einheit zu kombinieren. Sie fügte ihrer Gesetzesvorlage zur Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige die — dem Regierungsentwurf weitgehend entsprechende — Möglichkeit hinzu, daß alle Bürger, insbesondere auch die Hausfrauen, der Rentenversicherung freiwillig beitreten. Um die Kosten des im ganzen nun auf 150 Mrd. DM geschätzten Programms nicht noch weiter zu dehnen, rang sich die Fraktion einen „schweren Verzicht in Punkto Baby-Jahr“ ab; diesen Regierungsvorschlag übernahm sie also nicht. Nach wie vor aber gab die Opposition der Erhöhung des allgemeinen Rentenniveaus die oberste Priorität. Das war sozusagen die Sollbruchstelle; hier suchte sie die Konfrontation. „Das ist auf unsere Fahnen gegangen“<sup>48</sup>.

In der ersten Juliwoche 1972 zog die Regierungskoalition mit neuen Beschlüssen zur Rentenreform nach. Längst hatte die SPD zu spüren bekommen, „wie unpopulär ihre Weigerung bei den Rentnern ist, sich für ein höheres Rentenniveau stark zu machen“<sup>49</sup>. So entschloß sie sich nun, ein Gegenstück zu dem Hauptthema der CDU vorzulegen. Man gerate sonst, wie Schellenberg fraktionsintern erläuterte, in „eine fürchterliche Lage“. Man habe sich nun viele Monate mit der anderen Seite herumgeschlagen und ihre Vorstöße „abgeschmiert“, aber es sei nicht zu verkennen, daß die Regierungsvorlage eben doch eine Schwäche habe — wenn auch aus damals finanziell zwingenden Gründen: Sie bringe keine Verbesserungen für alle Rentner. Hier müsse nachgebessert werden, „um in der politischen Schlußabstimmung und -auseinandersetzung nicht als diejenigen von der CDU / CSU gekennzeichnet zu werden, die nichts für die Rentner übrig haben“<sup>50</sup>. Die

---

<sup>48</sup> Alle Zitate aus dem Fraktionsprotokoll, 6. 6. 1972 (ACDP). Vgl. auch Pressemitteilung der Fraktion: „CDU / CSU-Bundestagsfraktion ergänzt Rentenprogramm“, 8. 6. 1972 (PA). Am 11. 4. 1972 hatte die Unionsfraktion bereits einen weiteren Entwurf (Rentenniveau-Sicherungsgesetz, Drs. VI / 3325) nachgeschoben, der eine untere Schwankungsgrenze im Verhältnis zwischen Renten und vergleichbaren aktuellen Arbeitsentgelten vorsah.

<sup>49</sup> Vgl. „Bonner Bericht“, in: Die Sozialversicherung, 27, 1972, S. 188.

Regierungskoalition schlug daher jetzt die Einführung eines zusätzlichen monatlichen Grundbetrags von DM 20,— für jede Rente vor. Das lehnte sich an die Praxis von Tarifverträgen an, mitunter pauschale Erhöhungen vorzunehmen, um die Einkommensschere etwas zu verringern, kam billiger als der Unionsantrag und war für kleinere Renten gleichwohl günstiger. Der Grundbetrag könne „gegenwärtig noch nicht dynamisiert werden“: So angekündigt, kamen künftige Steigerungen in Sicht.

Auch sonst veränderte die neue Beschlußlage das „Arendt-Paket“ in mancher Hinsicht. Bei der flexiblen Altersgrenze erhöhte sie die Zuverdienstmöglichkeit, und sie führte Zuschläge bei Rentenverzicht ab dem 65. Lebensjahr ein<sup>51</sup>. Wie erinnerlich, hatte die FDP das intern schon früher durchgesetzt, ohne dabei so weit zu gehen (ab dem 63. Jahr) wie die Unionsparallele. Den Selbständigen versprachen die Beschlüsse sehr vorteilhafte Möglichkeiten für die Nachentrichtung von Beiträgen. Die damit verbundenen Kosten auf die Bundeskasse abzuwälzen, wie zunächst vorgesehen war, verbot die Finanzlage des Staates. Daher legte man sie nun doch auf die Schultern der Pflichtversicherten. Nach Lage der Dinge führte kein Weg an diesem Affront gegenüber dem Gewerkschaftsbund vorbei. Die Gesamtkosten des neugeschnürten Pakets wurden mit 160 Mrd. DM berechnet.

Betrachtet man die neue Aufbereitung der konkurrierenden Reformpakete im ganzen, so fallen jeweils Anleihen beim politischen Gegner auf. Dies hing mit dem Versuch zusammen, die Zielgruppen über die bisher spezifische Abgrenzung hinaus so auszuweiten, daß sie am Ende — mit der Volksparteien innewohnenden Logik — wechselseitig deckungsgleich wurden. Bisher auf die Rentner und die Selbständigen konzentriert, besserte die Union nun so auf, „daß wir auch bei der Arbeitnehmerschaft bestehen können im kommenden Wahlkampf“<sup>52</sup>. Die Koalition hatte bisher die Arbeitnehmer (SPD) und die Selbständigen (FDP) im Visier und stockte nun auf, um „politisch wirksam zu sein für Arbeiter, Selbständige *und* Rentner“<sup>53</sup>.

Die Chancen der Koalition, ihre Optionen unverändert durchsetzen zu können, verschlechterten sich allerdings an eben dem 7. Juli 1972, an dem sie ihre Ergänzungen öffentlich vorstellte. An diesem Tag trat Karl Schiller als Minister

---

<sup>50</sup> Tonbandmitschnitt der Fraktionssitzung vom 19. 9. 1972 (AsD). Schellenberg erläuterte dort retrospektiv den Werdegang der Reform. — Anders als üblich kein schriftliches Beschlußprotokoll dieser Sitzung erstellt; dem Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion danke ich für die Genehmigung, daher ausnahmsweise das Tonbandprotokoll benutzen zu dürfen.

<sup>51</sup> Ferner wurde nun Schwerbeschädigten (wie später im Gesetz) die Möglichkeit eingeräumt, schon ab dem 62. Lebensjahr Altersrente zu beziehen. — Vgl. im einzelnen: „Koalitionsbeschlüsse zur Rentenreform“, in: Informationen der Sozialdemokratischen Fraktion im Deutschen Bundestag, Ausgabe 442, 7. 7. 1972.

<sup>52</sup> Wie Anm. 48.

<sup>53</sup> Fraktionsprotokoll, 23. 6. 1972 (AsD).

für Wirtschaft und Finanzen zurück. Würde er, nach einem Abschied voller Zorn, den parlamentarischen Plenarverhandlungen künftig fernbleiben? Dann verfügte die Opposition dort aller Wahrscheinlichkeit nach über die Mehrheit — mit der Differenz einer einzigen Stimme, der fehlenden Karl Schillers.

## V.

Seit Ende Juni 1972 herrschten aber erst einmal Parlamentsferien. Beide Seiten justierten ihre sozialpolitischen Positionen rechtzeitig genug, um die Publizistik während der Sommerpause zu beschäftigen. Mit Blick auf den Wahlkampf rückte die Konkurrenz um das attraktivere Rentenkonzept nun endgültig von einem Nebenschauplatz auf eine der Hauptbühnen. Hatte Walter Arendt anfangs als glanzlos gegolten, so war ihm inzwischen, zumal nach Schillers Ausfall, eine Rolle als „Brandts Reformstar“ zudedacht<sup>54</sup>. Dabei sollte vor allem die Rolle als „Vater der Rentenreform“ hervorgehoben werden — was dem Bürger zugleich eine Pause beim Mehr-Demokratie-Wagen gönnte und statt dessen seine tiefe Sehnsucht nach dem fürsorglichen Vater Staat sanft berührte. Zur Krönung sah die Regie eine Schlußzene vor, in der, einen „zentralen Rentnerbrief“ in der bergenden Hand, Willy Brandt hinzutrat<sup>55</sup>. „Daß es ausgerechnet unsere graue Gans sein würde, die uns aus diesem Schlamassel rausziehen muß . . .“, diesen Stoßseufzer unterschob eine Karikatur dem Bundeskabinett; sie zierte eine dem Bundesarbeitsminister gewidmete Titelgeschichte in einem nicht für die Feinheit seines Ausdrucks bekannten Nachrichtenmagazin<sup>56</sup>. Die von der Opposition in Umlauf gesetzte Parole sozialliberaler „Reform-Ruinen“ steigerte den Erfolgsdruck auf das so prominent gewordene Reformvorhaben noch weiter.

Die Opposition wiederum glaubte, den glänzenden Erfolg bei der baden-württembergischen Landtagswahl nicht zuletzt der Härte ihres Rentenreformkurses zu verdanken. Nach dieser Generalprobe fieberte sie nun der ganz großen Aufführung entgegen. Das Publikum müsse wie die erste auch die zweite Rentenreform mit der Kompetenz der Unionsparteien verbinden: Dies war das eisern vorgegebene Ziel. Katzer, Vorsitzender der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft, genoß die ganz außergewöhnliche Machtposition, welche die Umstände den in dieser Hinsicht sonst wenig verwöhnten Sozialausschüssen bescherten. Wann hatte man die Herren des Industrieflügels

---

<sup>54</sup> Der Spiegel, 4. 9. 1972, S. 23.

<sup>55</sup> Der Wahlkampfdokumentation (Anm. 38) zufolge bezog die zentrale Plakatwerbung neben dem Kanzlerkandidaten nur Wehner, Schmidt und Arendt ein. Von insgesamt sechs zentralen Tageszeitungsanzeigen trug eine die Überschrift: „Walter Arendt ist der Vater der Rentenreform. Darauf sind wir stolz“. Die zentralen Zeitschriften-Anzeigen griffen das Sujet „flexible Altersgrenze“ auf. Zum „Rentnerbrief“ vgl. Fraktionsprotokoll, 29. 9. 1972 (AsD).

<sup>56</sup> Der Spiegel, 10. 4. 1972.

oder des gewerblichen Mittelstands je zuvor so stumm ergeben auf den Fraktionsbänken sitzen gesehen, wenn es um Sozialausgaben in Milliardenhöhe ging? Nur einmal stand einer auf, der Bergwerksdirektor Springorum, und redete Fraktur. Er warnte entschieden vor einer Sozialgesetzgebung, die nur bei absoluter Vollbeschäftigung finanzierbar sei. Die Zahlengrundlage der vorhergesagten Überschüsse sei einfach „nicht solide“. Gehe man diesen Weg, so nehme man einer künftigen Unionsregierung jede Möglichkeit, „wieder zu gesunden Finanzen zurückzukehren“. Katzer erwiderte erregt, das seien schließlich regierungsamtliche Zahlen, abgestimmt mit den „stolzen Herren“ der Bundesbank, die ihm in seiner eigenen Ministerzeit immer mit Spar-Appellen Knüppel zwischen die Beine geworfen hätten. Er selber habe seinerzeit die demnächst anstehende Beitragserhöhung auf 18 % durchgesetzt, um einen echten Finanzierungsspielraum zu schaffen, und da gehe diese Regierung hin und stecke sich die „Federn an den Hut“. Im übrigen, ließ Katzer assoziieren, müsse die Opposition erst noch erfunden werden, die päpstlicher sei als der Papst<sup>57</sup>. Springorums Intervention stieß ins Leere. Nach Katzers einleitendem Vortrag hatte der Fraktionsvorsitzende sich demonstrativ erhoben, um ihm die Hand zu schütteln. Das zeigte schon, wo die starken Bataillone standen. Und wer im Sitzungsprotokoll der parlamentarischen Schlußabstimmung blättert, wird in der Spalte, über der „Ja“ steht, auch Springorums Namen finden.

Der Wille zum Sturz dieser Koalition (mit der ja alles viel schlimmer würde) lähmte nahezu jeden Widerspruch<sup>58</sup>. Nicht typisch, aber auch nicht unsymptomatisch für den rabenschwarzen Pessimismus, der Unternehmer alten Schlags angesichts der Politik dieser Koalition ergriff, mag das Verhalten Helmut Hortens sein: Er verkaufte seine Warenhausanteile zwischen 1969 und 1971 und ging in die sichere Schweiz<sup>59</sup>. Allerdings hatte in das Management der Arbeitgeberorganisationen eine neue Generation Einzug gehalten, die sozialpolitisch viel beweglicher dachte und wohl rasch erkannte, daß so etwas wie die flexible Altersgrenze auch unter dem für die Betriebsrentabilität erwünschten Aspekt einer Belegschaftsverjüngung betrachtet werden konnte.

---

<sup>57</sup> Wie Anm. 48. Vielleicht sähe das Diskussionsbild, was den Verlauf, nicht das Ergebnis betrifft, etwas anders aus, bezöge man auch die Arbeitskreise der Fraktion in die Untersuchung ein.

<sup>58</sup> Der Spiegel, 18. 9. 1972, S. 21, berichtete, BDA-Präsident Otto A. Friedrich, sein Stellvertreter Hanns Martin Schleyer und Hauptgeschäftsführer Wolfgang Eichler seien Ende August bei Katzer und dem Leiter des Planungsstabs der Unionsfraktion, Johann Frank, gewesen, um zu sondieren, ob man sich während der parlamentarischen Ausschüßberatungen nicht auf ein „billigeres Programm“ einigen könne. Die Frankfurter Rundschau berichtete am 20. 9. 1972 auf der Titelseite, es heiße, daß die Arbeitgeberseite sich an den CSU-Vorsitzenden Strauß mit der Bitte gewandt habe, sich als „Bremsen“ in die parlamentarische Plenarberatung einzuschalten; er sei darauf nicht eingegangen. Am Vortrag hatte Katzer in der Unionsfraktion über das Gerücht berichtet, die CSU sei „etwas skeptisch“; eine Rücksprache mit Strauß habe ergeben: „Nichts davon ist richtig“. Vgl. Fraktionsprotokoll, 19. 9. 1972 (ACDP).

<sup>59</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine, 7. 1. 1984, S. 12.

Es deutet jedenfalls viel drauf hin, daß Katzer die Gunst der seine Widersacher bannenden Stunde maximal auszuschöpfen entschlossen war. Dabei griff er zuweilen, wenn Eile geboten war oder taktische Gewandtheit dazu riet, der fraktions-internen Willensbildung mit öffentlicher Festlegung vor. Dann erhob sich Murren, am vernehmlichsten bei Hermann Höcherl: „Das ist ein Verfahren wie bei den Ostverträgen. Man kriegt die Dinge auf den Tisch und muß Ja und Amen sagen“. Das sei „nicht ganz die Methode, die dieser verehrlichen Fraktion angemessen ist“<sup>60</sup>. Aber die Umstände trugen Katzer so hoch hinaus, daß derlei Kritik ihn nicht mehr treffen konnte. Allerdings hatten die Dinge längst schon den Charakter eines von Spitzenpolitikern nur noch teilweise steuerbaren, eigendynamischen Prozesses angenommen. So meinte Katzer bei der Vorstellung seines ergänzten Rentenprogramms im Juni 1972 noch, den „Zeitpunkt des Inkrafttretens“ eines Altersgrenzengesetzes unter Generalvorbehalt stellen zu können: Darüber könne „nur im Rahmen einer umfassenden Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Lage entschieden werden“<sup>61</sup>. In Kürze war dieser Vorbehalt hinweggeschwemmt. Auch Walter Arendt hatte schon mancherlei Modifikationen unwillig akzeptieren müssen, und einige Kröten zu schlucken, stand ihm noch bevor.

Einer Vereinbarung der parlamentarischen Regisseure zufolge, tagte der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung in der Schlußphase der Parlamentsferien in Permanenz, um über sämtliche Rentenvorlagen, die sich bisher aufgeschichtet hatten, zu beraten, und um zu sehen, was sich für das am 20. September 1972 wieder zusammentretende Plenum daraus machen lasse. Mit Blick auf die eine Stimme Mehrheit, über welche die Regierungskoalition im Ausschuß verfügte, stellte der Ausschuß-Obmann der Union, Thomas Ruf, gleich zu Beginn klar: „Wir wissen, daß Sie, wenn Sie es für richtig halten, in diesem Ausschuß mit Ihrer Mehrheit alles beschließen können; ich darf aber darauf aufmerksam machen, daß die Verhältnisse bei der zweiten und der dritten Beratung im Plenum anders sind“<sup>62</sup>. Indessen trat kurz darauf der Bundesarbeitsminister herein und machte einen so überraschenden Vorschlag, daß es den Unionsabgeordneten zunächst die Sprache verschlug.

Was er sagte, war einige Tage zuvor im Fraktionsvorstand unter Leitung Herbert Wehners und in Gegenwart des Bundeskanzlers als sozialdemokratische Marschroute für die Ausschußberatungen festgelegt worden. Man hatte sich dort

---

<sup>60</sup> Fraktionsprotokoll, 11. 4. 1972 (ACDP), im Zusammenhang mit dem am selben Tag von der Fraktion verabschiedeten Entwurf für ein Rentenniveau-Sicherungsgesetz (Anm. 48).

<sup>61</sup> Pressemitteilung vom 8. 6. 1972 (Anm. 48), S. 5. — Im Juni, als Schiller noch nicht zurückgetreten und das Vorziehen der Bundestagswahl auf den Herbst 1972 noch nicht sicher war, sah Katzers Zukunftsplanung auch in einem weiteren wichtigen Punkt anders aus als das schließliche Resultat: Die Beratungen im Bundestagsausschuß sollten bis zum Oktober dilatorisch geführt werden, da dann mit einer Neuregelung der Ausschuß-Besetzung zu rechnen sei.

<sup>62</sup> Ausschußprotokoll, 99. Sitzung, 4. 9. 1972, S. 16 (PA).

auf den harten Boden der Tatsache gestellt, daß im Bundestag bestenfalls Patt und im Bundesrat die Union herrsche. Man könne das Reformwerk also nicht gegen, sondern nur mit der Union durchbringen. Daraus folgerte man, das Herzstück der Union — Aufstockung des Rentenniveaus durch Vorverlegung der Anpassung — müsse akzeptiert und die eigene, so mühsam aufgebaute Grundbetragsalternative schleunigst wieder über Bord geworfen werden. So könne man die von der Opposition als Sollbruchstelle hochgezogene Klippe umschiffen, und sie ihrerseits dazu bringen, dem Reformwerk der Regierung zuzustimmen. Je länger die Runde um Wehner nachdachte, um so geschickter fand sie dieses Kombinationsrezept. Das erleichtere es, das „ganze Werk“ durchzubringen und als „unser Werk“ zu kennzeichnen. Auf diese Weise werde es der Opposition unmöglich gemacht, die flexible Altersgrenze — Kernstück der SPD und explizit Programmpunkt der Regierungserklärung — auflaufen zu lassen. So vermeide man es auch, sich in der Frage des Rentenniveaus der „Gefahr einer Niederlage kurz vor Auflösung des Hauses auszusetzen“, zumal es für die einzelnen Abgeordneten heikel wäre, wenn die Opposition sie gerade in diesem Punkt in die namentliche Abstimmung treibe.

Der eigens von einer Australienreise herbeigerufene Bundesarbeitsminister ließ sich überzeugen. Es traf sich gut (sogar so gut, daß manche eine absichtsvolle Zahlenmanipulation vermuteten, was einer Überprüfung aber nicht standhält), daß zur selben Zeit eine neue Vorausberechnung einen nochmals um 20 Mrd. DM wachsenden Prognoseüberschuß auswies, womit nun schließlich die Rekordsumme von 186 Mrd. DM frei verfügbar und die teurere Unionsalternative finanzierbar erschien. Es drang weniger nach außen, gab aber für Arendts Bereitschaft zum Grundbetragsverzicht wohl den Ausschlag, daß dem Gewerkschaftsbund die Idee eines für alle Renten gleichen Sockelbetrags gar nicht schmeckte. Das nütze Zufallsbeteiligten wie z. B. den Beamten, die einmal Angestellte waren, und nun neben einer schönen Pension auch eine kleine Rente bezogen (somit in der Statistik als arme Kleinrentner figurierten); sie würden das Gleiche erhalten wie Facharbeiter, die lebenslang Beiträge gezahlt hatten und bei einer prozentualen Anpassung im Sinne des Unionsvorschlages deutlich mehr erwarten könnten. Der Druck der Gewerkschaften wurde „viel zu stark“, um in diesem Punkt noch standhalten zu können<sup>63</sup>.

Nach dieser überraschenden Wende wählte der Ausschuß ein additives Verfahren, das weitgehend zustande brachte, wovor der Sozialbeirat so nachdrücklich gewarnt hatte: eine „Kumulation“ der Reformvorhaben beider Seiten. Der vom Ausschuß verabschiedete Entwurf verband nun alles: Flexible Altersgrenze. Anhebung des Rentenniveaus, Öffnung der Rentenversicherung, Rente nach Min-

---

<sup>63</sup> Zu den äußeren Umständen dieser Fraktionsvorstandssitzung vom 29. 8. 1972 vgl. Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, 23, 1972, Nr. 164. Der innere Verlauf läßt sich weitgehend aus dem retrospektiven Bericht Schellenbergs (Anm. 50) erschließen. Aus diesem Bericht stammen auch die Zitate.



desteinkommen und „Baby-Jahr“<sup>64</sup>. Auch in manchen Einzelheiten näherte man sich während der Beratungen an. Es blieben aber vier Hauptdifferenzen, die dazu führten, daß die Mitglieder der CDU / CSU-Fraktion sich bei der Schlußabstimmung im Ausschuß der Stimme enthielten. Am umstrittensten blieb die Frage, ob volle Weiterarbeit neben dem vorgezogenen Altersruhegeld möglich sein solle, was die Union wünschte, während die Ausschußvorlage es ablehnte. Bei der Rente nach Mindesteinkommen hielt die Union an einer teureren Variante fest, lehnte aber, da dies den finanziellen Gesamtrahmen sprengte, das „Baby-Jahr“ ab. Schließlich blieben noch Modalitäten der „Öffnung“ der Rentenversicherung strittig. Der Dissens ergab sich zum Teil aus einem unterschiedlichen Problemverständnis, wurde aber auch als Ersatz für die inzwischen abhanden gekommene Sollbruchstelle gebraucht, um das Oppositionskonzept unterscheidbar zu halten und um Stoff zu bieten für Kampfabstimmungen im Parlamentsplenum.

Wie eingangs erwähnt, schloß sich die zweite Beratung des Rentenreformgesetzes am 20. September 1972 unmittelbar an die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Brandt an. Katzer hatte seinen Kollegen am Vortag nochmals eingeschärft, daß „die erste Abstimmung danach ein Sieg für unsere Fraktion sein muß“; so werde auch psychologisch klar, „wohin die Reise geht“<sup>65</sup>. Im ganzen waren es dann vier Abstimmungssiege, mit denen die Opposition, dank Schillers Fernbleiben mit einer Stimme in der Mehrheit, die Ausschußvorlage revidierte und das Gesetz zur eigenen Sache machte. Neben den genannten, in der Sache wichtigen Differenzpunkten setzte die Union auch eine Fülle von Änderungen eher organisatorischer und technischer Art durch, die sie unter anderen Umständen wohl auf sich beruhen gelassen hätte. Diesen Aktionismus wird man der symbolischen Funktion politischen Handelns zurechnen dürfen: Durch Dramatisierung des Unterschieds sollte der Wähler diesmal davor behütet werden, sozialpolitische Leistungen in gewohnter Trägheit der gerade amtierenden Regierung zugute zu halten. Der „erschlichenen Mehrheit von einer Stimme“<sup>66</sup> ansonsten ohnmächtig ausgeliefert, trieb die Regierungskoalition die Opposition an einem Punkt in die Enge. Obwohl sie wußte, daß das Limit von 186 Mrd. DM ohnehin schon restlos ausgeschöpft war, beantragte sie namentliche Abstimmung über die Einführung des „Baby-Jahres“. Sie tat das im Vertrauen auf das Minderheitsprivileg, folgenlos „Ja“ sagen zu können, während jede(r) einzelne Unionsabgeordnete — Nemesis der minimalen Mehrheitsmacht — „Nein“ zu sagen gezwungen war. Das ergebe eine „gute Agitationsgrundlage“, hieß es fraktionsintern<sup>67</sup>. Alles kam wie erwar-

---

<sup>64</sup> Vgl. im einzelnen den Schriftlichen Bericht des Ausschusses, 13. 9. 1972 (Drs. VI / 3767).

<sup>65</sup> Fraktionsprotokoll, 19. 9. 1972 (ACDP).

<sup>66</sup> So der FDP-Abgeordnete Hansheinrich Schmidt (Kempten) in der Schlußdebatte (Sten. Ber. 21. 9. 1972, S. 11707).

<sup>67</sup> Wie Anm. 50.

tet, und so konnte Schellenberg die „mütterfeindliche Haltung der Union“ an den Pranger stellen; sie trage „schwere politische Schuld gegenüber den Müttern“<sup>68</sup>.

Der letzte Akt, die dritte Lesung, stand am 21. September 1972 auf dem Programm. In der vorbereitenden Sitzung der SPD-Fraktion berichtete Schellenberg, daß Minister Arendt gegen das Gesetz in der Unionsfassung erhebliche Bedenken habe. Insbesondere hielt Arendt die Möglichkeit zur Kombination von vorgezogenem Altersruhegeld und vollem Hinzuverdienst für ganz unerträglich. Eine Weile blieb in der Schwebe, ob Arendt das ungeratene Reformwerk annehmen oder abweisen werde. Seine Beamten entwarfen für die Schlußdebatte vorsichtshalber beiden Varianten angepaßte Redetexte. Bedenken anderer Art bedrückten den Vorsitzenden des finanzwirtschaftlichen Arbeitskreises der SPD-Fraktion, Hans Hermsdorf. Er erinnerte daran, daß das Gesetz nur bei permanenter Vollbeschäftigung zu verkraften sei. Erst die Zukunft werde auch zeigen, ob die Kosten der flexiblen Altersgrenze richtig eingeschätzt seien. Genau wisse man ja nicht, wie viele Arbeitnehmer davon kostenwirksam Gebrauch machen werden. Es könne eigentlich „niemand mit gutem Gewissen dem Rentenreformgesetz zustimmen“, allenfalls aus „Loyalität zu Regierung und Partei“<sup>69</sup>. Auch Schillers Nachfolger im Amt des Doppelministers für Wirtschaft und Finanzen, Helmut Schmidt, sah die Sache sehr zwiespältig. Das sei bisher nie dagewesen, daß „eine Gruppe in der Fraktion“ eine Regierungsvorlage nimmt, sie (verteilt auf fünfzehn Jahre) um 60 Mrd. DM verteuert und in der Auseinandersetzung mit der Opposition dann nochmals -zig Milliarden drauflegt. Das Gesetz sei für die Rentenkassen „schon problematisch genug“; Nebenwirkungen auf den Bundeshaushalt sehe er „mit ganz großer Sorge eintreten“<sup>70</sup>. Der Beschluß, das Gesetz in dritter Lesung anzunehmen, fiel „mit Mehrheit“.

Die Schlußdebatte im Plenum glich einem Streit um die Urheberrechte an den besseren Teilen des Prunkstücks „Rentenreform 72“. Schellenberg sah ein „Ergebnis von historischer Bedeutung“ in dieser „großen Reform der sozialliberalen

---

<sup>68</sup> Sten. Ber. 20. 9. 1972, S. 11590, 21. 9. 1972, S. 11707; der zuletzt genannte Beleg erfaßt auch den Refrain des FDP-Sprechers Schmidt: „ablehnende Haltung der CDU/CSU gegenüber den Frauen und Müttern“.

<sup>69</sup> Fraktionsprotokoll, 21. 9. 1972 (AsD).

<sup>70</sup> Helmut Schmidts Stellungnahme in der Fraktion am 19. 9. 1972 (Anm. 50). Bei den Nebenwirkungen dachte er vor allem an die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Kriegsoferversorgung, für die demnächst massiv und unausweichlich analog zur Rentenversicherung auf vorgezogene Anpassung gedrängt werde. Die Grundbetragsalternative zum Unionsvorschlag hatte u. a. auch den Sinn gehabt, eine solche kostentreibende Präjudizwirkung geschickt zu umgehen (ein Grundbetrag war in der Kriegsoferversorgung bereits eingebaut). — Auch in der Unionsfraktion gab es wegen dieser Nebenwirkung auf den Bundeshaushalt Bedenken. Katzer zerstreute sie mit einer argumentativen Flucht nach vorne: Man könne nicht 10 Millionen Rentner leer ausgehen lassen, nur weil die Regierung den Bundeshaushalt so ruiniert habe, daß die Kriegsoferversorgung nicht gleichermaßen berücksichtigt werden könnten.

Koalition“ und dankte „dem Vater der Rentenreform“. Dieser schluckte den Ärger über das ungeratene Kind herunter, lobte die sozialliberale „Initialzündung“ und verlieh dem Ergebnis paradigmatische Beweiskraft: „Es gibt keine Reformruinen!“ Dagegen hob Katzer hervor: „Hier und heute wird über die Vorschläge der CDU / CSU-Bundestagsfraktion abgestimmt“, und sein Kollege Thomas Ruf bekräftigte, das Gesetz trage „für jedermann deutlich sichtbar den Stempel der CDU / CSU-Bundestagsfraktion“. Schließlich nahm das Parlament das Reformgesetz bei einer Enthaltung einstimmig an. Auch der Bundesrat stimmte zu, nachdem er in einem höchst merkwürdigen Verfahren nachträglich noch eine größere Zahl von im Bundesarbeitsministerium erstellten Berichtigungen mehr oder minder redaktioneller Art erhalten hatte: Dem Bundestag waren in der Fassung der Vorlage der Unionsfraktion Fehlformulierungen mit schwerwiegenden finanziellen Folgen unterlaufen<sup>71</sup>. Aber es gehörte schon allerhand Kunst dazu, „überhaupt noch ein verkündungsfähiges Gesetz im Wirbel der Abstimmungen zustande zu bekommen“<sup>72</sup>.

Im kurzen Streiflicht zeigt die Nachgeschichte zunächst, im November 1972, einen Wahlsieg der sozialliberalen Koalition, der für fast alle Beobachter überraschend hoch ausfiel. Vielleicht entpuppte die Abstimmungsniederlage der Koalition bei der Rentenreform sich als ein „Pyrrhus-Sieg der Union“, da die Wähler — vom dramatisierenden Gegensteuern der Opposition wenig beeindruckt — die sozialpolitische Wohltat wie immer vor allem der Regierung zurechneten<sup>73</sup>. Es könnte aber auch sein, daß der Rentenpoker sich in einer Zirkularbewegung erschöpfte, die den Vorsprung der Gegenseite jeweils einholte, ohne per Saldo irgendeine Stimmenverschiebung zu erreichen. Ohnehin wird man annehmen müssen, daß die Hauptwahlkampfthemen — auch die Ostpolitik — nicht die dominanten Kriterien für die Wählerentscheidungen lieferten, diese vielmehr stärker an längerfristige Tendenzen sozialkultureller Art gebunden waren<sup>74</sup>.

Schon im Dezember 1972 nahm die Regierungskoalition die erste Gesetzesänderung vor, indem sie die Vorschriften über Zuverdienstmöglichkeiten und Zuschläge wieder auf das im Abstimmungskampf der zweiten parlamentarischen Beratung unterlegene Maß zurückschnitt. Für diese im Eilverfahren durchgesetzte

---

<sup>71</sup> Singulär dürfte sein, daß ein Ministerium Beamte abordnet, damit sie der Opposition legislatorische Formulierungshilfe leisten. Dies geschah hier mit zwei Ministerialräten des Arbeitsressorts vor dem Hintergrund der parlamentarischen Patt-Situation. Andeutung des Vorgangs im Ausschußprotokoll, 94. Sitzung, 15. 6. 1972, S. 33 (PA).

<sup>72</sup> Dieter *Schewe*, Von der ersten zur zweiten Rentenreform 1957-1976, in: *Bartholomäi*, 1977, S. 183-190, Zitat S. 188.

<sup>73</sup> Jürgen W. *Falter*, Die Bundestagswahl vom 19. November 1972, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4, 1973, S. 115-132, Zitat S. 129. In gewisser Spannung dazu aber *Klingemann*, 1973, S. 252.

<sup>74</sup> M. Rainer *Lepsius*, Wahlverhalten. Parteien und politische Spannungen. Vermutungen zu Tendenzen und Hypothesen zur Untersuchung der Bundestagswahl 1972, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, 14, 1973, S. 295-313.

Revision sprachen erwägenswerte Argumente; daß der Bundestag im Dezember wieder zurücknahm, was er im September nahezu einstimmig beschlossen hatte, war allerdings nicht dazu angetan, das Vertrauen des Publikums in die Verlässlichkeit des parlamentarischen Tuns zu stärken. Wenig später entstand ein Krisenszenario, das tragende Prämissen der Reform, insbesondere auch der Überschuß-Prognose, nachhaltig erschütterte<sup>75</sup>. „Immer häufiger erwiesen sich die politischen Probleme als Folgeprobleme der Politik selbst“<sup>76</sup>: Diese Beobachtung gilt auch für die Abbrucharbeiten an der Rentenreform, die sich als nächstes jener Komponente zuwandten, welche durch die Unionsparteien zu rechtsverbindlicher Stärke gelangt war: der allgemeinen Erhöhung des Renten-Niveaus durch Vorverlegung des Anpassungstermins. Unmittelbar nach der Bundestagswahl von 1976 gedachte Bundeskanzler Helmut Schmidt, diesen Reformschritt wieder zu annullieren. Da er vor der Wahl das Gegenteil versprochen hatte, brach ein Aufstand in der SPD-Fraktion aus und erzwang — eine Schamfrist von einem Jahr. Darüber hinaus kürzte der Gesetzgeber die Bundeszuschüsse und legte die Anpassungssätze ab 1979 niedriger fest als es der Regel entsprochen hätte; an die Stelle einer die Rentenentwicklung verstetigenden Indikatorbindung trat wieder (wie vor 1957) eine dezisionistische Gesetzgebungspraxis. Die „Arche der Kontinuität“ zwischen den Generationen war so spürbaren und zudem so unsystematischen Eingriffen ausgesetzt, daß das Bundesverfassungsgericht 1980 ein deutliches Zeichen für angebracht hielt und die Rentenanwartschaften mit dem Purpur des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes bekleidete. Zuvor schon sahen sich einige Akteure des Lehrstücks „Rentenreform 1972“ nicht nur von der Geschichte, sondern auch schon von bohrenden Fragen der Historiker eingeholt, und man konnte das reumütige Geständnis vernehmen: „Da haben wir alle miteinander gesündigt“<sup>77</sup>.

## VI.

Erwägt man zum Abschluß Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz im Lichte dieses Lehrstücks, so würde man entschieden zu kurz greifen, wollte man den Vorgang lediglich mit der schlichten Formel „Wahlgeschenke“ charakterisieren<sup>78</sup>. Gewiß wurde die Reform als Mittel für die Zwecke des Wahl- und Machtkampfs eingesetzt. Das erweiterte und veränderte ihre

---

<sup>75</sup> Hans F. Zacher, Der gebeutete Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt, 33, 1984, S. 1-12; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahrsschrift, 27, 1986, S. 28-60; Hans Günter Hockerts, Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats, in: Martin Broszat (Hrsg.), Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte, München 1990, S. 35-45.

<sup>76</sup> Jäger, 1986, S. 154.

<sup>77</sup> Konrad Repgen (Hrsg.), Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute, Stuttgart-Zürich 1978, S. 77 (Thomas Ruf).

<sup>78</sup> Das hebt Hermann, 1988, S. 13, zu Recht gegen andere Autoren hervor.

Funktionszusammenhänge, zehrte ihre spezifische Bedeutung in der sozialpolitischen Sphäre — von der die Lektüre der nahezu 1 000 Protokollseiten der Einzelberatung im Ausschuß einen durchaus imponierenden Eindruck gibt — aber nicht auf. Würde man die politikgeschichtliche Dimension stärker mit der sozialgeschichtlichen verknüpfen als es die vorliegende Studie tat und sich dabei der Anstrengung, ins Detail zu gehen, nicht entziehen, so träte diese Bedeutung klar hervor. So ließe sich z. B. zeigen, daß die flexible Altersgrenze nicht nur allgemein den Spielraum der älteren Arbeitnehmer für eigene Entscheidungen mit entsprechender Wirkung auf das Selbstgefühl erweiterte, sondern sie erleichterte auch das Leben von Gruppen, die bisher auf Sonderregelungen angewiesen waren<sup>79</sup>: Für ältere Arbeitnehmer mit unsicherer Beschäftigung war es nicht gleichgültig, ob sie ohne weiteres das vorgezogene Altersruhegeld beantragen konnten, oder erst ein Jahr lang arbeitslos „stempeln gehen“ mußten. Eben- sowenig war es für die älteren Versicherten mit schlechtem Gesundheitszustand gleichgültig, ob sie die neue Wahlmöglichkeit besaßen oder wie bisher einen nicht immer leichten, mit dem Nachweis der Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit verbundenen „Kampf um die Rente“ führen mußten. Sozialpolitisch hoch bedeutsam war auch die in der „Rente nach Mindesteinkommen“ Gestalt annehmende Idee: frühere Kümmerlöhne nicht in der Form entsprechend niedriger Renten auf Dauer zu stellen, sozusagen mit unzureichender Alterssicherung zu bestrafen. An diesem Beispiel ließe sich zudem zeigen, daß die Rentenreform 1972 durchaus nicht immer übermäßig generös verfuhr, sondern auch vergleichsweise strenge Leistungsvoraussetzungen definierte<sup>80</sup>. Man wird sich auch schwer tun, den politisch hohen Stellenwert der Rentnergeneration, der im Kampf um das allgemeine Rentenniveau zum Ausdruck kam, zu tadeln. Das Bild einer Diktatur, in der die Rentner die Brosamen auflasen, die vom Tisch einer auf die aktive Erwerbsbevölkerung fixierten Sozialpolitik fielen, steht im östlichen Deutschland noch lebhaft vor Augen.

Wie der vergleichende Blick auf die Diktatur schon andeutet, wäre es ebenfalls verfehlt, wollte man die ‚internen‘ Faktoren der sozialpolitischen Sphäre von den ‚externen‘ Bedingungen der allgemeinen Politik so trennen, daß diese allenfalls als Störfaktoren in Sicht kämen. Um soziale Probleme vielfältig wahrzunehmen und zu definieren, um unterschiedliche Lösungen programmatisch zu verdichten und politisch durchsetzbar zu machen, ist die in konkurrierende Parteien verfaßte, offene Gesellschaft eine notwendige Bedingung.

---

<sup>79</sup> Vgl. Anm. 9.

<sup>80</sup> Mindestens 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre muß nachweisen können, wer die Rente nach Mindesteinkommen in Anspruch nehmen will; das Mindesteinkommen, das dann als einer von mehreren Faktoren in die Rentenberechnung Eingang findet, beläuft sich auf 75 % des Durchschnittsverdiensts der Versicherten. Mit einer Mindestrente, die ganz andere Verteilungswirkungen hat, ist diese Konstruktion nicht zu verwechseln.

Das Beispiel Rentenreform zeigt aber auch Schattenlinien parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Zählt hierzu schon der Fehlschlag des Versuchs, aus der Sozialpolitik ein „Instrument rationaler Gesellschaftsgestaltung“ zu machen? Die Sozialpolitik mit „modernsten Mitteln“ zu einem „logischen, geschlossenen, überschaubaren System“ auszubauen, das sich „ohne Stufen und Sprünge in die Gesamtpolitik einfügt“: Tapfer trug Minister Arendt solche Sätze vor, die ihm die Reißbrettplaner in die Reden schrieben<sup>81</sup>. Der reale politische Prozeß scherte sich um solche Schreibtischprodukte nur wenig. Ihn dafür zu tadeln wäre müßig, denn wenn die Geschichte eines lehrt, dann dies: daß die Menschen mehr auslösen als steuern können. Wie die Genese der Reform jede in sich geschlossene Planung sprengte, blieben auch, wie eine wirkungsbezogene Analyse zeigen könnte, manche intendierten Folgen aus — z. B. erwies sich die Öffnung der Rentenversicherung für Hausfrauen als ein Schlag ins Wasser —, während unbeabsichtigte Wirkungen eintraten. So ist ungewiß, in welchem Maße die flexible Altersgrenze ihre weiterreichenden sozial- und gesundheitspolitischen Ziele erreichte; sie mutierte schnell zu einem „arbeitsmarktpolitischen Puffer“<sup>82</sup>.

Den geringen Grad an Planungserfolg wird man mit Nachsicht vermerken. Gravierender verhält es sich damit, daß die Überbietungskonkurrenz (anfangs vor allem von Katzers Planungsstab) mit viel Leichtsinn vorangetrieben wurde und schließlich eine Mixtur entstand, der „niemand mit gutem Gewissen“ zustimmen konnte — und der dann doch von 494 Abgeordneten 493 zugestimmt haben. Dieses Resultat spiegelt zunächst einmal eine Sondersituation, die darin bestand, daß beide Seiten noch nicht in der Lage waren, den „Machtwechsel“ mit den Normalitätskriterien eines Regierungswechsels zu sehen. Das setzte ein sozialpolitisches Regelwerk außer Kraft, das zuvor und danach einigermaßen ausgleichend funktionierte: Während die Unionsparteien im allgemeinen geneigt waren, das Leistungsprinzip hervorzuheben und die Umverteilung zu zügeln, tendierte die Sozialdemokratie stärker zum redistributiven Solidarausgleich. Dieses Verhältnis stiftete keine prästabilierte Harmonie, hilft aber erklären, daß die Geschichte der Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine solche des „mittleren Weges“ ist<sup>83</sup>. Das Regelwerk war 1972 durch eine Sonderlage gestört, in der die CDU/CSU glaubte, die SPD — koste es was es wolle — auf der sozialpolitischen Bahn links überholen zu müssen und die Sozialdemokratie — *coûte que coûte* — die Spur nicht freigab.

Diese Überdosis an politischer Unvernunft war situationsbedingt, lenkt den Blick aber auch auf eine grundsätzliche Konstitutionsschwäche des parlamentarischen Prozesses. Im „Kurzstreckenlauf der Legislaturperioden“<sup>84</sup> herrschen Ra-

<sup>81</sup> Zitate aus der Rede vom 10. 10. 1970 (Anm. 13).

<sup>82</sup> *Hermann*, 1988, S. 17.

<sup>83</sup> Manfred G. *Schmidt*, Die Politik des mittleren Weges, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9-10, 1990, S. 23-31.

<sup>84</sup> Michael *Stolleis*, Referat, in: *Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz*. Verhandlungen

tionalitätskriterien, die sich auf lange Sicht — etwa unter Gesichtspunkten der Stetigkeit und Verlässlichkeit, die der Arche der Kontinuität zwischen den Generationen angemessen sind — als höchst irrational erweisen können. Niemand kann den Parteien vorwerfen, daß sie den kurzfristigen (Wahl-)Erfolg anstreben, zumal sie ohne ihn den langfristigen erst recht nicht haben können. Aber nur sehr kluge Politiker sind in der Lage, den kurzfristigen Erfolg und das langfristig Vernünftige miteinander zu verbinden, und die Parteienkonkurrenz kennt keine Vorkehrung, die sicher bewirkt, daß solche Politiker zur richtigen Zeit am richtigen Ort zum Zuge kommen.

Eine weitere Schattenlinie wird im Lehrstück „Rentenreform 1972“ sichtbar. Während die wahlrelevante Klientel sich großer und größter Beachtung erfreut (hier ist z. B. an die äußerst rentablen Konditionen für Selbständige zu erinnern), bleibt das Schutzbedürfnis artikulationsschwacher Gruppen zwar nicht unbedingt unbeachtet, hat aber eine geringere strukturelle Durchsetzungschance. So wäre etwa eine auch nur annähernd so intensiv betriebene „Sozialhilfe reform 1972“ völlig undenkbar. Prämiert wird „der Mittelwähler, den alle Parteien am meisten fürchten, weil er wechseln könnte“<sup>85</sup>. Was solche in der parlamentarischen Demokratie schwer auflösbaren Dilemmata zum Vorschein bringen, verweist zuletzt auf Antinomien in der Grundanlage der offenen Gesellschaft: Sie kann „nicht Strukturhomogenität im Namen der dogmatischen Reinheit einer Ordnungsidee zum Ziel erheben, sie würde gerade dadurch gezwungen, Wertantinomien zu entscheiden und damit Offenheit zu schließen“<sup>86</sup>. Die deutsche Erfahrung des 20. Jahrhunderts zwingt dazu, diese Grundtatsache anzuerkennen. Mehrfach wurden homogenitätsverbürgende Gegenentwürfe erprobt, immer sind sie mit schlimmen Folgen fehlgeschlagen. Die Idee einer landesväterlichen Gerechtigkeit „über den Parteien“ erwies sich als Legende der Monarchie. Weimar bleibt eine ständige Warnung vor den Gefahren, die in der Flucht aus der Verantwortung des Parlaments liegen. Der Zusammenbruch der Zivilisation im Nationalsozialismus war mit dem Glauben an eine charismatische Führergestalt verbunden. Die dreidimensionale Welt in eine eindimensionale Wissenschaftsideologie strecken zu wollen, erstickte die demokratische Legitimität der DDR von Anfang an, nicht erst im Maße der Reduktion zum Machterhaltungskartell der SED.

---

des 55. Deutschen Juristentages, Bd. 2 (Sitzungsberichte), München 1984, S. 9-68, Zitat S. 13.

<sup>85</sup> Zacher, Diskussionsbeitrag, ebd. S. 173.

<sup>86</sup> M. Rainer Lepsius, Sozialstruktur und soziale Schichtung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Richard Löwenthal / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 263-288, Zitat S. 286. Ähnlich ders., Max Weber in München, in: Zeitschrift für Soziologie, 6, 1977, S. 103-118, Zitat S. 114: „Es gibt keine konfliktlose Strukturhomogenität zwischen Legitimationswerten, Herrschaftsinstitutionalisierung und differenzierten sozio-ökonomischen Interessenlagen“. Vgl. exemplarisch zur Spannung zwischen Bedürfnisgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Besitzstandsgerechtigkeit Zacher, 1984 (Anm. 75), S. 6.

Wahrscheinlich ließe sich der Rationalitätsgehalt parlamentarisch-demokratischer Politik unter dem Gesichtspunkt langfristiger Kosten- und Ertragskriterien durch neue institutionelle Regelungen steigern. Aber die Institutionalisierung von Sachverstand kann und darf den politischen Prozeß nur begrenzt ruhigstellen. Daher bedeutet es kein Ausweichen in die Unbestimmtheit eines schönen Begriffs, sondern folgt aus dem Bedingungsgefüge der offenen Gesellschaft, welche die verbindliche Appellation an eine überlegene Autorität nicht kennt und auf Selbst-domestizierung angewiesen ist: Den Tendenzen gegenzusteuern, die den Segen des Wettbewerbs parlamentarischer Parteien in den Fluch der hemmungslosen Überbietungskonkurrenz, des rücksichtslosen Vormachtkampfs oder des Diktats der kurzfristigen Rationalitätskriterien verkehren, ist Aufgabe politischer Kultur.