

Industrielle Welt

Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte
Herausgegeben von Werner Conze

Band 34: Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland

Klett-Cotta

Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland

Beiträge zum Kontinuitätsproblem

Herausgegeben von Werner Conze und M. Rainer Lepsius

1975

Klett-Cotta

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland: Beitr. zum Kontinuitätsproblem/
hrsg. von Werner Conze u. M. Rainer Lepsius. — Stuttgart: Klett-Cotta, 1983.

(Industrielle Welt; Bd. 34)

ISBN 3-608-91072-7

NE: Conze, Werner [Hrsg.]; GT



6 200 164 4 6 R

K 2 1 7 2 5 7

Alle Rechte vorbehalten

Fotomechanische Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages Verlagsgemeinschaft Ernst Klett — J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger GmbH Stuttgart

© Ernst Klett, Stuttgart 1983. Printed in Germany

Umschlaggestaltung: Professor Kurt Weidemann

Satz: Alwin Maisch, Gerlingen

Druck: Verlagsdruck, Gerlingen

Inhalt

M. Rainer Lepsius Die Bundesrepublik Deutschland in der Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen: Einige methodische Überlegungen	11
Knut Borchardt Die Bundesrepublik in den säkularen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung	20
Wolfgang Zapf Die Wohlfahrtsentwicklung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts	46
Wolfgang Köllmann Die Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik	66
Herbert Kötter Die Landwirtschaft	115
Josef Mooser Abschied von der „Proletarität“. Sozialstruktur und Lage der Arbeiterschaft in der Bundesrepublik in historischer Perspektive	143
Heinrich August Winkler Stabilisierung durch Schrumpfung: Der gewerbliche Mittelstand in der Bundesrepublik	187
Jürgen Kocka und Michael Prinz Vom „neuen Mittelstand“ zum angestellten Arbeitnehmer. Kontinuität und Wandel der deutschen Angestellten seit der Weimarer Republik	210
Volker Hentschel Steuersystem und Steuerpolitik in Deutschland 1890—1970	256
Hans Günter Hockerts Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889—1979	296

Norbert Horn	
Arbeitsrecht und soziale Beziehungen in der Bundesrepublik: in historischer Sicht	324
Rainer Wahl und Frank Rottmann	
Die Bedeutung der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik — im Vergleich zum 19. Jahrhundert und zu Weimar	339
Detlef Bald	
Von der Wehrmacht zur Bundeswehr. Kontinuität und Neubeginn	387
Trutz Rendtorff	
Protestantismus zwischen Kirche und Christentum. Die Bedeutung protestantischer Traditionen für die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland	410
Werner Conze	
Staats- und Nationalpolitik. Kontinuität und Neubeginn	441

Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889—1979

Die Institution „Rentenversicherung“ verweist auf ein Zentralproblem der sozialstaatlichen Bemühungen um gesellschaftliche Wohlfahrt: auf die Frage nach der Lebenslage derer, die alt oder invalide sind oder ihren Ernährer verloren haben und deren Bedürfnisse daher nicht oder nicht ohne weiteres vom Zuteilungsmechanismus des Marktes aufgegriffen werden. Als institutionelle Antwort auf die Frage nach Art und Umfang der Altersversorgung hat die Rentenversicherung ein Problem zu lösen, das mit dem Fortschreiten der industriellen Entwicklung wenn nicht „das wichtigste und in mancher Hinsicht das schwierigste von allen Problemen sozialer Sicherheit“¹, so doch zumindest das finanziell aufwendigste geworden ist. In der Bundesrepublik entfallen heute zwei Drittel der Gesamtausgaben der Sozialversicherung, ein Drittel des gesamten Sozialbudgets auf die Rentenversicherung². Um die Größenordnung etwas näher zu veranschaulichen: Die Rentenversicherung bewegte 1976 ein Ausgabenvolumen in Höhe von 82 % der Bundesausgaben im selben Jahr (ohne Finanzausgleich innerhalb der Rentenversicherungsträger 73 %). Eine monatliche Rentenausgabe machte 1976 (7,6 Milliarden) über das Doppelte der Summe aus, die der Bundeshaushaltsplan 1977 für Entwicklungshilfe vorsah (3,2 Milliarden)³.

Im internationalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild: Dem jüngsten Euro-

¹ So: Der Beveridge-Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge. Dem Britischen Parlament überreicht im November 1942. Zürich-New York 1943, S. 137. — Dieser Beitrag wurde Mitte 1979 abgeschlossen. Seither sind einige thematisch wichtige Studien erschienen, insbesondere: *Hans F. Zacher* (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*. Berlin 1979; *Jens Alber*, *Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 9 (1980), S. 313—342; *Detlev Zöllner*, *Landesbericht Deutschland*, in: *Peter A. Köhler, Hans F. Zacher* (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin 1981, S. 46—179.

² Übersicht über die Soziale Sicherung, hg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 10. Auflage, o. O. 1977, S. 26; Sozialbericht 1978, hg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, o. O. 1978, S. 95.

³ Berechnet nach: Renten Anpassungsbericht 1978 (Bundestagsdrucksache 8/1615), Übersicht A 8; Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 74, 13. Juli 1977, S. 697—703 (Zahlen zum Bundeshaushalt 1976/77).

päischen Sozialbudget zufolge macht für die Funktionen „Alter, Tod, Hinterbliebene“ kein Land der Europäischen Gemeinschaft, sieht man vom Sonderfall Luxemburg ab, höhere Aufwendungen als die Bundesrepublik. Bezogen auf 1975 und gemessen am verfügbaren Netto-Volkseinkommen ist die Quote in der Bundesrepublik 12,3 ‰, in England 9,5 ‰, Frankreich 9,1 ‰, Italien 8,7 ‰⁴. Ein solcher Vergleich besagt zunächst noch nicht viel über die effektive Versorgungslage. Er verdeutlicht aber, daß in der Sozialpolitik unseres Landes den von der Rentenversicherung gedeckten Risiken eine hohe Präferenz eingeräumt wird. Dieser Präferenz scheint eine in der Bevölkerung stark ausgeprägte subjektive Erwartungshaltung zu entsprechen, wie neben einer Vielzahl anderer Indizien eine demoskopische Studie vermuten läßt, die 1972/73 im Auftrag der Europäischen Kommission in den Partnerstaaten der Gemeinschaft durchgeführt worden ist. Die Befragten hatten 14 Forderungen aus dem Bereich der Gesellschafts- und Sozialpolitik in eine Rangfolge zu bringen; in *jedem* Partnerstaat erreichte der Wunsch nach einer „ausreichenden Altersversorgung“ mehrheitlich den ersten Rangplatz⁵.

Unter der Leitfrage dieses Sammelbandes: Historische Vorgegebenheiten, Kontinuität und Diskontinuität der Bundesrepublik wird im folgenden über die Entwicklung der Rentenversicherung berichtet. Zunächst werden (I) einzelne Phasen der Entwicklung skizziert und sodann (II) einige lange Trends herausgearbeitet, wobei zugleich gefragt wird, inwieweit diese unter neuartigen Bedingungen einem Problem- bzw. Reformdruck ausgesetzt sind⁶.

⁴ Die wichtigsten Angaben des Europäischen Sozialbudgets sind für die Jahre 1970, 1972, 1975 zusammengestellt, in: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976, hg. von der Europäischen Kommission, Brüssel-Luxemburg 1977, S. 246 f.

⁵ Vgl. Europäische Kommission, Berichte und Informationen Nr. 20, 21. Mai 1973. Zur hohen Priorität der Sicherheit im Alter vgl. auch Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968—1973, hg. von *Elisabeth Noelle-Neumann — Erich Peter Neumann*. Allensbach-Bonn 1974, S. 132.

⁶ Die Geschichte der Sozialversicherung ist bisher nur wenig erforscht. Beste Überblicksdarstellung: *Florian Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Handbuch der Sozialmedizin, hg. von *Maria Blohmke* u. a., Bd. 3. Stuttgart 1976, S. 385—492. Wichtig ferner: *Volker Hentschel*, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, in: Archiv für Sozialgeschichte 18 (1978), S. 307—352. Eine Darstellung von Gesetzesinhalten: *Horst Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Auflage. Bonn-Bad Godesberg 1973.

I. Phasen der Entwicklung

1. *Kaiserreich*

Die Geschichte der Rentenversicherung setzt 1889 ein, mit dem letzten der drei großen Sozialversicherungsgesetze der Bismarck-Ära. Es war der politisch umstrittenste, praktisch schwierigste und konzeptionell neuartigste Teil dieses Reformgesetzbündels. Denn der Gedanke einer gesetzlichen Massenversicherung zur Substitution von Arbeitslohn bei Invaliderität und Alter war praktisch vorbildlos und galt im Denkhorizont der Zeit als „unerhört“⁷.

Unter den strukturellen Bedingungen dieser Innovation erscheinen folgende drei als die wichtigsten:

(1) Durch die industrielle Entwicklung war eine gewisse Höhe des Sozialprodukts erreicht, die für eine finanzielle Fundierung von Versicherungssystemen für größere Bevölkerungsgruppen notwendig ist⁸.

(2) Im Unterschied zur vorindustriellen Arbeitsverfassung gliederte der frühe kapitalistische Arbeitsvertrag einen Teil der Arbeitskosten aus, nämlich den Unterhalt bei abgenutzter oder verlorengegangener Arbeitsfähigkeit; diese sozialen Kosten wurden ausdifferenziert, ohne daß zunächst zulängliche Auffangsysteme zur Verfügung standen⁹.

(3) Es trafen zusammen eine vergleichsweise starke, radikale Arbeiterbewegung einerseits, in der Tradition absolutistischer Interventionsbereitschaft stehende sozialdefensive Führungseliten andererseits. Dieses Zusammentreffen hilft erklären, daß im Deutschen Reich die unter (1) genannte ökonomische Vorbedingung und der unter (2) genannte Problemdruck wesentlich früher — ereignisgeschichtlich — zu Reformschritten geführt hat als dies in den liberalen Demokratien der Fall war — wo sowohl die paternalistische Bereitschaft wie auch die autoritäre Macht zur Durchsetzung staatlicher Wohlfahrtsmaßnahmen geringer war¹⁰.

⁷ *Alfred Manes*, Die Arbeiterversicherung in den einzelnen Staaten, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 3. Auflage. Jena 1909, S. 795—809, Zitat S. 805. — Grundlegend: *Walter Vogel*, Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit. Braunschweig 1951. Die Vorstufen der Sozialversicherungsgesetze arbeitet vorzüglich heraus: *Heinrich Volkmann*, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848—1869. Berlin 1968.

⁸ *Wolfram Fischer*, Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Verhandlungen der Arbeitstagung des Vereins für Sozialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg 1976, hg. von *Bernhard Külp* u. *Heinz-Dieter Haas*, 1. Halbband. Berlin 1977, S. 35—68, bes. S. 51.

⁹ *Detlev Zöllner*, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich. Berlin 1963, bes. S. 32.

¹⁰ *Peter Flora*, *Jens Alber*, *Jürgen Kohl*, Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. 707—772.

Wenn man in eine historische Bilanz wie die Nachteile so auch die Vorzüge des deutschen „Sonderwegs“ einsetzen will, dann gehört diese Hinwendung zum Aufbau eines Sozialversicherungssystems — das in einer entwickelteren Form „den Kern des Wohlfahrtsstaates“ bildet¹¹ — zu den wichtigsten Aktivposten. Dabei ist seine anfängliche Ambivalenz natürlich nicht zu übersehen: Jene spezifische Konstellation, in der das Deutsche Reich zum Pionierland der Sozialversicherung wurde, fügte diese zugleich in einen repressiven Funktionszusammenhang: Verkopplung mit der Politik des Sozialistengesetzes, Kompensation für ein Abbremsen der Weiterentwicklung von Arbeitsschutz und Koalitionsrecht. Hieraus erklärt sich bekanntlich auch die Feindseligkeit, mit der die sozialdemokratische Arbeiterbewegung der Sozialversicherung anfänglich begegnet ist, ohne sie lange durchzuhalten: 1899 stimmte die SPD im Reichstag erstmals einer sozialpolitischen Regierungsvorlage zu, und zwar einer Novellierung des Rentenversicherungsgesetzes¹².

Was die gesetzlichen Bestimmungen von 1889 einschließlich der Novelle von 1899 angeht, so erscheinen vier Punkte im vorliegenden Zusammenhang besonders bemerkenswert:

- (1) Der hauptsächlichliche Leistungszweck lag in der Zahlung einer Rente im Falle von Invalidität, wobei „Invalidität“ restriktiv als Verlust von zwei Dritteln der Erwerbsfähigkeit definiert wurde. Nicht „Alter“ war also das wichtigste Risiko¹³; im Gegenteil: die Altersrente war ein dekoratives Beiwerk, gedacht für die wenigen Glücklichen, die in Rüstigkeit 70 Jahre alt wurden. Zur weitaus dominierenden Leistung wurde die Altersversicherung erst durch die langfristige Altersstrukturverschiebung: 1871 war jeder zweiundzwanzigste Deutsche älter als 65 Jahre, 1950 war es jeder zehnte, heute fast jeder siebte, demnächst fast jeder sechste.
- (2) Im Unterschied etwa zu der in England 1912 begründeten¹⁴ und im Beveridge-Plan von 1942 gipfelnden Tradition der Einheitsrente setzten die deutschen Rentengesetze die Höhe von Beitrag und Leistung in eine relativ enge, wengleich durch feste Grundbeträge gelockerte Relation zur Höhe des Arbeitseinkommens. Damit wurde — mit Zustimmung von sozialdemokratischer Seite¹⁵ — ein individualisierendes Prinzip eingeführt, das für die Struktur der deutschen Rentenversicherung künftig bestimmend blieb.

¹¹ Ebd. S. 771.

¹² *Hertha Wolff*, Die Stellung der Sozialdemokratie zur deutschen Arbeiterversicherungsgesetzgebung von ihrer Entstehung bis zur Reichsversicherungsordnung. Diss. Freiburg 1933.

¹³ So z. B. *P. Flora, J. Alber, J. Kohl*, Entwicklung, S. 731.

¹⁴ Mit der „National Insurance Act“, die 1912 Versicherungsleistungen bei Krankheit und Invalidität einführte. Das Risiko „Alter“ (ab 70 Jahren) suchte die „Old Age Pensions Act“ von 1908 nicht auf dem Versicherungswege, sondern durch eine steuerfinanzierte Rente zu decken, deren Bezugsberechtigung an Bedürftigkeitsprüfungen geknüpft war.

¹⁵ Abg. Singer (SPD) im Reichstag am 17. Mai 1899 (Stenographische Berichte, 7. Leg. per., 69. Sitzung, S. 1790).

(3) Als ein fortwirkender Gestaltungsgrundsatz erwies sich ebenfalls die Dreiteilung des Finanzierungssystems: Beitragshäufteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Staatszuschuß. Die Heranziehung der Arbeitgeber und des Staatshaushalts zielte auf eine vertikale Umverteilung zugunsten der als „hilfsbedürftig“ definierten Klasse der Versicherungspflichtigen. Ein solcher Umverteilungseffekt dürfte ursprünglich auf beiden Wegen eingetreten sein. Die vertikale Umverteilungswirkung der Staatszuschüsse schwächte sich langfristig jedoch in dem Maße ab, wie der Kreis der Beitragszahler sich ausweitete (d. h. sich demjenigen der Steuerzahler annäherte) und die Regressivtendenz des Steuersystems (indirekte Steuern) zunahm. Vollends sind die Arbeitgeberbeiträge, ursprünglich als „zusätzliche Zuwendungen“ zu dem „marktüblichen Leistungslohn“ gedacht¹⁶, verteilungspolitisch zur Fiktion geworden; sie stellen einen in besonderer Weise verbuchten Lohnkostenbestandteil dar, der nur unter extrem ungünstigen Überwälzungsbedingungen gewinnmindernd wirkt¹⁷. Die traditionelle Form der Mischfinanzierung überdauerte — nicht unangefochten, aber mit starker Beharrungskraft — die strukturellen Bedingungen ihrer ursprünglichen Intention¹⁸.

(4) Der in die Versicherungspflicht einbezogene Personenkreis war nach Maßgabe der „Schutzbedürftigkeit“ begrenzt, wobei als primäres Abgrenzungskriterium das Merkmal der unselbständigen Erwerbstätigkeit herangezogen wurde; für bestimmte Arbeitnehmergruppen trat die Einkommenshöhe als Zusatzkriterium hinzu. Die Zielgruppen der Versicherungspflicht waren daher keineswegs identisch mit dem eigentlich politisch „gefährlichen“ Protestpotential (industrielle Arbeiterschaft und Handwerksgehilfen); auch nicht nur Teile der neuen Betriebsbeamten- bzw. Angestelltenschicht wurden betroffen; sondern es wurden auch sozialpolitisch sonst viel vernachlässigte, obgleich besonders schutzbedürftige, aber politisch ungefährliche Unterschichten einbezogen: die Landarbeiter, die Dienstboten einschließlich des landwirtschaftlichen Gesindes, sofern es nicht nur gegen Kost, sondern auch gegen Lohn beschäftigt war; weiterhin (Bundesratsbeschlüsse 1891, 1894) die wichtigsten Zweige des Hausgewerbes (Tabak, Textil)¹⁹.

¹⁶ Wilfrid Schreiber, Schein und Wirklichkeit in der Sozialversicherung, in: *Ders.*, Zum System sozialer Sicherung, hg. von Heinz Allekotte. Köln 1971, S. 49.

¹⁷ Winfried Schmähl, Alterssicherung und Einkommensverteilung. Theoretische und empirische Untersuchungen zur Finanzierung, Leistungsgewährung und zur Verteilung zwischen Generationen. Tübingen 1977, S. 110—243.

¹⁸ Am Arbeitgeberanteil wird vor allem zur Legitimation der Arbeitgeberbeteiligung an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger festgehalten.

¹⁹ Die Einbeziehung von Hausgewerbetreibenden sollte insbesondere verhindern, daß die Unternehmer, um Beiträge zu sparen, die Produktion aus der Fabrik in das Hausgewerbe verschieben. Vgl. Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiterversicherung, im Auftrage des Reichs-Versicherungsamts bearbeitet von Ludwig Lass u. Friedrich Zahn. Berlin 1902, S. 222 f.

Was die konkreten Auswirkungen der Rentenversicherung in dieser Frühphase betrifft, so ist zunächst die außerordentliche Niedrigkeit der Leistungen festzuhalten. Dies war in erster Linie Folge der niedrigen Beitragshöhe, die — wenn man die geklebten Marken in Lohnprozent umrechnet — sich bis zum Ende des Kaiserreichs zwischen 1 % und 2 % (Gesamtbeitrag) bewegte. Das spiegelt einerseits die wirkungsvolle Arbeitgeberopposition gegen höhere Beitragskosten wider, andererseits auch die geringe Belastungsfähigkeit des Lohnniveaus. Daß insbesondere die Industrie höhere Beitragslasten leicht hätte verkraften können, zumal sie Nutznießer der gleichzeitig auf Kosten der Konsumenten betriebenen Schutzzollpolitik war und in einer Phase starken ökonomischen Wachstums stand, konnte kein unvoreingenommener Sachkenner bestreiten²⁰. Schwieriger stellte sich das Problem der Beitragslast allerdings für zahlreiche kleinere Arbeitgeber in Gewerbe, Handel und Landwirtschaft, so daß die Rentenversicherung „namentlich mit der Gegenderschaft des Mittelstandes zu kämpfen“ hatte²¹.

Oft übersehen, aber ebenso wichtig wie das schwache Beitragsfundament war die niedrige Bemessungsgrenze, bis zu der der Lohn beitragspflichtig war: Bis 1949 waren die höher verdienenden Arbeiter eklatant unterversichert, so daß auch daher kein hohes Rentenresultat entstehen konnte. Um ein Beispiel zu geben: Wer auf dem durchschnittlichen Verdienstniveau der Arbeiter der Siemens-Werke in Höhe von 1468 Mark im Jahre 1908 lag, hatte bei 20jähriger Beitragsdauer 270 Mark Invalidenrente = 18,4 % dieses Lohnes zu erwarten; eine 50jährige Beitragsdauer hätte ihm 30 % gesichert²².

Genauere Feststellungen über den Prozentsatz der Invalidenrentner, die neben ihrer Rente Armenfürsorge beziehen mußten, liegen für die Kaiserzeit nur vereinzelt und nur schwer verallgemeinerungsfähig vor. Wenn man ihn nicht höher als etwa 10 % (in den Städten; auf dem Lande weniger) ansetzen muß, wofür spricht, so vor allem deshalb, weil die Rente mit anderen Versorgungsquellen — Familienverband, Naturalwirtschaft, gewerkschaftliche Unterstützung usw. — vielfach kombiniert werden konnte²³.

So ist der eigentliche Fortschritt, den die Rentenversicherung brachte, zunächst weniger in der Höhe ihrer materiellen Leistungen zu sehen, als vielmehr in der genaueren Abschätzbarkeit und rechtlichen Einklagbarkeit dieser Leistungen (beides war in der Armenfürsorge nicht gegeben) und in der Freiheit von politischer und

²⁰ Ebd. S. 219—222.

²¹ *Heinrich Herkner*, *Die Arbeiterfrage. Eine Einführung*, Bd. 1, 7. Auflage. Berlin, Leipzig 1921, S. 363.

²² Eigene Berechnung.

²³ *Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge als Grundlagen der Alters- und Invalidenversorgung*, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Karlsruhe 1930, S. 10; vgl. auch *Else Wex*, *Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland (1914 bis 1927)*. Berlin 1929, S. 4.

sozialer Diskriminierung (z. B. Wahlrechtsentzug), an die der Bezug kommunaler Armenunterstützung geknüpft war. Eine breitere Popularität gewann die Rentenversicherung in der Zeit des Kaiserreichs freilich erst aus einem anderen Grund: wegen des starken Engagements der Landesversicherungsanstalten im Kampf gegen die Tuberkulose. Dieses Engagement mit dem Hinweis auf die „eigennützige“ Motivation einer Rentenersparnis²⁴ abwerten zu wollen, wäre durchaus verfehlt. Ganz abgesehen von der Modernität des Grundsatzes, daß Vorbeugen und Heilen besser sei als „Verrentung“, spricht eine genauere Bilanzierung dafür, daß die Heilfürsorge die Kostenbelastung der Landesversicherungsanstalten nicht senkte, sondern vielmehr erhöhte²⁵. Weniger ein Kostenkalkül, als vielmehr ein genuin sozialpolitisches Motiv war dafür maßgeblich, daß aus der Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger heraus der Kampf gegen die Tuberkulose initiiert und — zunächst contra legem — tatkräftig durchgeführt wurde²⁶.

Die wichtigste Ausweitung im Leistungsrecht der Vorkriegszeit — das Deutsche Reich ging hier wiederum voran — war die Einbeziehung der Hinterbliebenen durch die Reichsversicherungsordnung 1911; konkret also die Einführung von Renten für Witwen und Waisen — freilich auf einer „deprimierend“ niedrigen Höhe wie der Zentrumsabgeordnete Trimborn kommentierte²⁷ und an eine restriktiv gefaßte Voraussetzung geknüpft: die Witwe erhielt Rente nur bei Nachweis der Invalidität, wenn also ihre Erwerbsfähigkeit um zwei Drittel vermindert war.

Mit dem Angestelltenversicherungsgesetz von 1911 setzte dann jene Zweiteilung der Rentenversicherung ein, die bis in die Gegenwart ein Dauerthema der Kritik und der Reformbestrebungen geworden ist. Die eminente Präjudizwirkung dieses Gesetzes für die begriffliche, arbeits- und sozialrechtliche Abgrenzung des „Angestellten“ gegenüber dem „Arbeiter“ ist bekannt; in gewisser Hinsicht ist „der Angestellte“ ein definitorisches Produkt der Versicherungsgesetzgebung. Nicht das einzige aber ein wichtiges Motiv dieser differenzierenden Gesetzgebung war es, die schnell wachsende Angestelltenschicht durch Abhebung von den Arbeitern zugleich von der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zu distanzieren²⁸. — Für unsere Zwecke ist festzuhalten, daß das Gesetz von 1911 für die Angestellten — obgleich etwa zwei Drittel der Angestellten zu dieser Zeit schon in der Arbeiterversicherung pflichtversichert waren — eine organisatorisch abgesonderte, eigen-

²⁴ So z. B. *Dirk Blasius*, Geschichte und Krankheit. Sozialgeschichtliche Perspektiven der Medizingeschichte, in: *Geschichte und Gesellschaft* 2 (1976), S. 402.

²⁵ *Storck*, Die Hilfsfürsorge der deutschen Rentenversicherung, in: *Reichsarbeitsblatt*, Teil II, Nr. 7, 1942, S. 150—161, bes. (retrospektiv) S. 151.

²⁶ *F. Tennstedt*, Sozialgeschichte, S. 453—455.

²⁷ Im Reichstag am 26. Mai 1911 (Stenographische Berichte, 12. Leg.per., 184. Sitzung, S. 7146).

²⁸ *Florian Tennstedt*, Berufsunfähigkeit im Sozialrecht. Ein soziologischer Beitrag zur Entwicklung der Berufsunfähigkeitsrenten in Deutschland. Frankfurt 1972, S. 48—61.

ständige Rentenversicherung schuf und diese in vielerlei Hinsicht mit günstigeren, an das Beamtenrecht angelehnten Leistungen ausstattete:

(1) Altersgrenze nicht bei 70, sondern bei 65 Jahren.

(2) Witwenrente ohne jede besondere Vorbedingung.

(3) Günstigere Fassung des Invaliditätsbegriffs, und zwar quantitativ dadurch, daß Erwerbsminderung nicht um zwei Drittel, sondern nur um die Hälfte vorausgesetzt wurde; qualitativ dadurch, daß der Angestellte im Verfahren der Feststellung von Erwerbsunfähigkeit nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern nur auf ein engeres Berufsfeld verwiesen werden konnte.

(4) Es waren höhere Rentenleistungen erzielbar. Allerdings nicht annähernd so hohe wie von seiten der Angestelltenverbände zunächst gefordert wurde. Dies scheiterte schon durch die Wahl eines ebenso teuren wie unzumutbaren Deckungsverfahrens, nämlich der nicht nur auf eine volle Kapitaldeckung, sondern auf eine Überdeckung hinauslaufenden „Anwartschaftsdeckung für eine Generation“; warum die Reichsministerialbürokratie dieses Deckungsprinzip durchsetzen konnte, ist bisher noch nicht untersucht.

Allerdings mußte sich die solchermaßen privilegierte Angestelltenversicherung allein aus Beiträgen tragen; es gab (bis 1941) keine Reichszuschüsse wie in der Arbeiterrentenversicherung. — Der jahrzehntelang geführte Kampf um Angleichung der Leistungen in Arbeiter- und Angestelltenversicherung setzte unverzüglich ein, und er hatte einen ersten Erfolg unter den Legitimationsbedingungen des Krieges, auf dem finanziell damals am wenigsten einschneidenden Gebiet: 1916 wurde die Altersgrenze auch in der Arbeiterversicherung auf 65 Jahre herabgesetzt, wo sie bis zur Einführung der „flexiblen Altersgrenze“ 1972 fixiert blieb.

2. Weimarer Republik

¹In der Frühphase der Weimarer Republik (1918/23) stand die Rentenversicherung ganz im Zeichen der raschen Geldentwertung. Der Versuch, dem Wertschwund durch Teuerungszulagen gegenzusteuern, war zum Scheitern verurteilt, und so wurde notgedrungen der Weg gewählt, die Versorgung der Invaliden, Alten und Hinterbliebenen großenteils wieder in die Fürsorge überzuleiten. Politisch war dies dadurch durchsetzbar, daß den Sozialrentnern in der Fürsorge ein besonderer Status eingeräumt wurde, in Form von günstigeren Anrechnungsbestimmungen und höheren Leistungsrichtsätzen. 1923 hatte die Rente praktische Bedeutung nur noch als Berechtigungsnachweis für diese Sonderfürsorge.

Die Krise der Rentenversicherung wurde dadurch verschärft, daß das Deckungskapital in der Inflation fast ganz verlorenging, während andererseits die Zahl der Leistungsberechtigten gewaltig anstieg, vor allem durch die Ansprüche der Witwen und Waisen von Kriegsteilnehmern: gegenüber 1913 hatte sich der Rentenbestand 1924/25 verdreifacht ²⁹.

²⁹ Vgl. die dem Reichstag im Dezember 1925 vom Reichsarbeitsministerium vorgelegte

In dieser Situation setzte eine intensive Reformdiskussion ein, aus der hier die beiden historisch interessantesten Punkte herausgegriffen werden:

(1) Ersetzung der Rentenversicherung durch eine beitragsfreie, steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung;

(2) Verschmelzung der für Arbeiter und Angestellte getrennten Versicherungszweige.

Ein Kurswechsel in Richtung Staatsbürgerversorgung wurde — nicht allgemein, aber überwiegend — auf sozialistischer Seite gefordert, allerdings ohne genau konkretisierte Vorschläge und mit geringem politischem Nachdruck³⁰. Im internationalen Vergleich konnten besonders Dänemark und England als Modell dienen, wo 1891 bzw. 1908 ein zur deutschen Rentenversicherung alternativer Weg eingeschlagen worden war. Der moderne Begriff der „Volkspension“³¹ ist für diese Versorgungssysteme aber abzulehnen, denn ihre Leistungen waren nur für Minderbemittelte konzipiert und an eine Prüfung der Einkommensverhältnisse geknüpft. Wie sehr diese Systeme noch im Odium der Armenfürsorge standen, zeigt sehr eindrücklich eine dänische Enquête von 1955, wonach damals noch ungefähr 30 % der von den Einkommensgrenzen her Berechtigten die staatliche Rente nicht beantragten, zumeist, weil das als entehrend galt³².

Das Weimarer Reichsarbeitsministerium dachte zu keinem Zeitpunkt ernstlich daran, von dem traditionellen Sozialversicherungsprinzip abzugehen. Als entscheidende Vorteile wurde vor allem viererlei herausgestellt: die eigene Beitragsbeteiligung halte erstens den Selbsthilfegedanken wach und stütze zweitens den unbedingten Rechtsanspruch. Drittens ermögliche die Beziehung zwischen Beitragszahlung und Rentenhöhe im Prinzip höhere Renten als eine staatliche Versorgung, die mit Rücksicht auf Kosten und Arbeitsmoral ein niedriges Minimum nicht überschreiten könne; und schließlich sei viertens auch im System der Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich angelegt, auf der Aufbringungsseite durch Staatszuschuß und Arbeitgeberbeitrag, auf der Leistungsseite durch die festen, beitragsunabhängigen Grundbeträge³³.

„Denkschrift über die Sozialversicherung“ (Verhandlungen des Reichstags, 3. Wahlperiode 1924, Bd. 405, Anlage Nr. 1651).

³⁰ *Ehrenfried Manning*, Die SPD und die Sozialversicherung von 1918 bis 1933. Diss. Marburg 1956; *Erich Ritter*, Die Stellungnahme der Gewerkschaften zu den Problemen der Sozialversicherung in Deutschland. Diss. Frankfurt 1933.

³¹ So in diesem Zusammenhang: *P. Flora, J. Alber, J. Kohl*, Entwicklung, S. 741.

³² *Stephanie Münke*, Die allgemeine Volkspension in Dänemark, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 99—101. Vgl. auch: Grundprobleme der Sozialversicherung, hg. vom Internationalen Arbeitsamt. Genf 1925, S. XVIII: „Durch das System der sog. Staatsbürgerversorgung wird jedem *bedürftigen* Staatsbürger ein Teil des Volkseinkommens zugewendet“ (Hervorhebung von mir).

³³ Vgl. z. B. schon aus einer am 11. Dezember 1920 veröffentlichten Verlautbarung des Reichsarbeitsministeriums „Der Beginn des Gesamtumbaus der Sozialversicherung“ (Reichs-

Eine in sich geschlossene, vom Fürsorge-Odium freie und dadurch attraktive Gegenkonzeption bot in Europa erst der Beveridge-Plan 1942. Zehn Jahre zuvor, als die Internationale Arbeitskonferenz in Genf ein allgemeines Übereinkommen über Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenensicherung vorzubereiten begann, hatten es die dänischen Delegierten noch überaus schwer, den Typ „Staatsbürgerversorgung“ überhaupt als einen Diskussionspunkt durchzusetzen. Die Konferenz wählte den Staatssekretär des deutschen Reichsarbeitsministeriums, Andreas Grieser, zum Vorsitzenden des vorbereitenden Ausschusses, und dies illustriert, daß eine Alternative zu dem von Deutschland eingeschlagenen Weg noch schwer denkbar und sozusagen international noch wenig hoffähig war³⁴.

Auch die zweite Reformforderung — Zusammenlegung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung — ist in der Weimarer Republik einer Realisierung nie nahe gekommen. Programmatisch wurde diese Forderung von SPD und ADGB vertreten, wobei es sich allerdings mehr um eine Art Langzeitforderung als um einen aktuellen Programmpunkt handelte. Der Unterschied der Leistungen — so hieß es z. B. auf dem Hamburger ADGB-Kongreß 1928 — sei derart groß, daß eine Angleichung „jetzt nicht möglich“ sei³⁵. Auf eine Trennung der beiden Versicherungszweige eingeschworen waren insbesondere die nichtsozialistischen Angestelltengewerkschaften, und sie hatten dabei einen starken Rückhalt an der Basis: Er ist am besten am Ergebnis der Wahlen zur Selbstverwaltung in der Angestelltenversicherung 1928 meßbar, wo die nichtsozialistischen Angestelltengewerkschaften gut drei Viertel aller Stimmen erhielten, während die ADGB-nahe AfA-Liste weit abgeschlagen landete³⁶. Bei der hohen Bedeutung, die die expandierende Angestelltenschicht für das Wählerpotential der maßgeblichen Parteien hatte, war unter diesen Bedingungen an eine Reform nicht zu denken.

Der Wiederaufbau der Rentenversicherung nach 1923 vollzog sich also ganz in

Arbeitsblatt Nr. 5, 1920, S. 188): Eine „allgemeine Staatsbürgerversorgung“ sei „zur Zeit wenigstens schon deshalb ausgeschlossen, weil die Aufbringung der erforderlichen Mittel ohne die Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht möglich ist und die Versicherung als Basis der Fürsorge wegen des ihr zugrundeliegenden Selbsthilfe- und Gemeinschaftsgedankens nicht entbehrt werden kann“. — Zur festen Verwurzelung maßgeblicher Mitglieder der Ministerialbürokratie (Grieser, Krohn, Eckert, Sauerborn) in der Tradition der „klassischen“ deutschen Sozialversicherung vgl. näher: *Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Stuttgart 1980.

³⁴ Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung, hg. vom Internationalen Arbeitsamt. Genf 1932, bes. S. 43, wo (für Griesers Position repräsentativ) Vorzüge des Sozialversicherungsprinzips gegenüber dem dänischen Modell dargelegt sind.

³⁵ Vgl.: Der 3. Kongreß der Freien Gewerkschaften Deutschlands in Hamburg, September 1928, in: *Soziale Praxis* 37 (1928), Sp. 878—881, 900—906, Zitat (aus dem Referat des stellv. Bundesvorsitzenden Hermann Müller) S. 906.

³⁶ *Soziale Praxis* 37 (1928), Sp. 713.

den tradierten Bahnen, führte jedoch schnell bis 1929 auf eine Leistungshöhe, die deutlich über dem Vorkriegsniveau stand. Die wichtigsten Vorbedingungen dafür waren das schnelle Wirtschaftswachstum und das neue Element massendemokratischer Parteien- und Verbandskonkurrenz. Finanzierbar war die Verbesserung von Leistungshöhe und Leistungsbedingungen nur unter Verzicht auf die Ansammlung von Deckungskapital, also durch Praktizierung des von den meisten Sachverständigen als windig beurteilten Umlageverfahrens. Auch so noch mußten die Reichszuschüsse in diesen Jahren vervierfacht wie auch die Beiträge spürbar angehoben werden: Wenn man die in den einzelnen Lohnklassen zu zahlenden Beitragsmarken in Lohnprozent umrechnet, so ergibt sich für 1924 im Schnitt 3,5 %, für 1928 im Schnitt 5,5 %³⁷.

Gleichwohl blieben die Leistungen, an den Lebenshaltungskosten gemessen, kümmerlich. Für das Jahr 1929, Höhepunkt der Leistungsausbauphase, liegt ungewöhnlich gutes statistisches Material zur Lage der Sozialrentner vor, aus dem unter anderem ermittelt werden kann, wieviel Prozent der Bezieher einer Rente aus der Arbeiterversicherung zugleich laufend Fürsorgeunterstützung erhielten. Das waren in den Stadtkreisen 30 %, in den Landkreisen 22 %. Ein weiteres Fünftel entging der Fürsorge nur durch zusätzliche Erwerbstätigkeit, wofür in der Hochkonjunktur mancherlei Gelegenheit bestand, die dann in der Deflationsperiode nicht mehr gegeben war³⁸.

Die Fürsorgequote war 1929 also wesentlich höher als dies für die Vorkriegszeit anzunehmen ist. Und dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß die Versicherten jetzt in viel größerem Umfang auf die Versicherungsleistungen angewiesen waren als früher, weil die durch Familienverband, Naturalwirtschaft und dergleichen erreichbare Absicherung geringer geworden war. Insofern veränderte sich im Strukturwandel zur hochindustrialisierten Gesellschaft die Funktion der Rente; sie als Zuschuß zu einer anderwärts einigermaßen gesicherten Subsistenz zu betrachten, war zunehmend Fiktion; sie war jetzt oft einzige oder hauptsächliche Existenzgrundlage, ohne daß die gesetzlichen Normen die notwendigen Konsequenzen rechtzeitig in ausreichendem Maße zogen.

Die Weltwirtschaftskrise brachte die Rentenversicherung ein zweites Mal an den Rand des Ruins. 1929/32 gingen die Beitragseinnahmen drastisch zurück — um 40 %, infolge Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Lohnsenkung³⁹. Brünnings und Pa-

³⁷ *Wilhelm Dobbernack*, Die Rettung der Rentenversicherung. Die finanzielle Neuordnung der Invaliden-, Angestellten- und Knappschaftlichen Pensionsversicherung. Stuttgart, Berlin 1934, S. 11, 14.

³⁸ Vgl. im einzelnen: Die wirtschaftliche Lage der Sozialrentner in 92 deutschen Städten und 105 deutschen Landkreisen. Ergebnisse einer Erhebung vom März 1929, in: Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge (wie Anm. 23), S. 35—186.

³⁹ *W. Dobbernack*, Rentenversicherung, S. 13. Zur Sozialversicherung in der Endphase der Weimarer Republik vgl. auch: *Karl Tepp*, Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am

pens Notverordnungen zogen die Konsequenz der Ausgabendrosselung, indem sie — prozyklisch — Leistungen kürzten und Leistungsvoraussetzungen verschärften. Dabei wurden die Angestellten in einem geringeren Maß betroffen als die Arbeiter ⁴⁰.

3. Drittes Reich

Auf diesem Notverordnungs-Niveau blieb die Rentenversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg, d. h. die Nationalsozialisten behielten es trotz der ökonomischen Aufwärtsentwicklung in den 1930er Jahren bei. Freilich bestimmte zumindest bis 1939 nicht eigentlich die NS-Bewegung, sondern die traditionelle, eher konservativ zu nennende Ministerialbürokratie des Reichsarbeitsministeriums die Sozialversicherungs politik ⁴¹. Eine Bürokratie, die schon durch die Notverordnungspraxis parlamentsunabhängig und normbestimmend geworden war und ihre Handlungsautonomie in der Hitler-Diktatur zunächst noch weiter festigen konnte. Und das folgenreiche Hauptziel dieser Bürokratie war es zunächst, das nach 1923 unwillig hingegenommene Umlageverfahren wieder durch das traditionelle Anwartschaftsdeckungsverfahren zu ersetzen. Es handelt sich hier um eine etwas verzwickte Materie, die aber genauer analysiert werden muß, will man der Argumentation der Ministerialbeamten nicht sozusagen auf den Leim gehen ⁴² und einen Sachzwang konstatieren, wo in Wirklichkeit eine alternativfähige und im Endergebnis zu Lasten der damaligen Sozialrentner gehende Entscheidung vorlag. Nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren müssen die Beiträge — vergrößert gesagt — so bemessen sein, daß sie für eine kapitalmäßige Deckung der erworbenen Ansprüche ausreichen. Daß eine solche Deckung nur scheinbar Sicherheit gibt und auch volkswirtschaftlich durchaus nicht sinnvoll ist, konnte man schon 1931 erleben. Denn damals erwies es sich als unmöglich, Vermögensbestände der Landesversicherungsanstalten auf dem Kapitalmarkt zu liquidisieren. Allgemeiner formuliert: In einer Depression versagt ein Kapitaldeckungsverfahren auch nicht weniger als ein Umlageverfahren, oder anders gesagt: Die Realisierbarkeit von Sozialleistungsansprüchen (jedenfalls in der hier interessierenden Größenordnung) kann nicht durch versicherungsmathematisch kalkulierte Kapitalansammlung, sondern nur durch wirtschaftspolitische Steuerung des volkswirtschaftlichen Prozesses gewährleistet werden. Sinnvoll ist allein eine begrenzte Reservenbildung zur Überbrückung von Konjunkturschwankungen.

Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte 17 (1977), S. 195—250, hier S. 197—296.

⁴⁰ Vgl. Mehrleistungen in der Angestelltenversicherung, in: Soziale Praxis 41 (1932), Sp. 1567 f.

⁴¹ Grundlegend: *Wolfgang Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus. Diss. Köln 1967. Auf breiterer Quellenbasis weiterführend: *Teppe* (wie Anm. 39).

⁴² Dieser Gefahr ist zuletzt auch *K. Teppe*, Sozialpolitik, S. 215 f. nicht entgangen.

Das vorkeynesianische Denken, das sich im Anwartschaftsdeckungsverfahren äußert, konkretisierte sich in der versicherungsmathematischen Bilanz, mit der 1933 die nach dem gewählten Deckungsverfahren gebotene Beitrags-Leistungs-Relation ermittelt wurde: Sie setzte für alle Zukunft Invarianz der volkswirtschaftlichen Daten voraus. Der Fehlbetrag von 12 Milliarden Mark in der Arbeiterversicherung, mit dem die Öffentlichkeit 1933 erschreckt wurde, galt also nur unter den Bedingungen einer statischen Wirtschaft und war unter den Bedingungen einer expandierenden Industriewirtschaft wirklichkeitsfremd.

Der 1933 eingeschlagene Weg, mehr einen errechneten Deckungsbedarf als einen beobachtbaren Leistungsbedarf zum Maßstab zu nehmen, war insofern alles andere als zwangsläufig. 1949 (nachdem das überwiegend in Reichsanleihen angelegte Deckungskapital im Krieg buchstäblich verpulvert worden war) wurde der umgekehrte Weg eingeschlagen — zunächst notgedrungen, dann in der Rentenreform von 1957 auch durch Kreislauftheorien nationalökonomisch fundiert und durch die Idee des Generationenvertrags normativ abgesichert.

Nicht im Rentenniveau, wohl aber in anderer Hinsicht gab es im Dritten Reich bemerkenswerte Weiterentwicklungen. Zukunftsweisend war vor allem die Einführung des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes für Rentner 1941. Drei Jahre zuvor war mit dem Gesetz über die Altersversorgung für das Deutsche Handwerk eine große Gruppe von Selbständigen in die Rentenversicherung einbezogen und deren traditioneller Arbeitnehmercharakter erstmals massiv durchbrochen worden. Damit wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, daß das Merkmal selbständiger Erwerbstätigkeit, auch der Besitz von Betriebseigentum, unter industriewirtschaftlichen Bedingungen keine Gewähr für die Möglichkeit ausreichender privater Vorsorge für das Alter bietet. Freilich war die konkrete Ausformung des Gesetzes für die private Lebensversicherungswirtschaft sehr günstig, für die Angestelltenversicherung hingegen ungünstig, denn sie führte zu einer Subvention des Handwerks durch Angestelltengelder⁴⁴. Eine genauere Untersuchung dieses Stücks nationalsozialistischer Mittelstandspolitik steht zur Zeit noch aus.

Insgesamt gesehen hielt also der Einfluß der Ministerialbürokratie die Rentenversicherung im Dritten Reich auf den tradierten Bahnen. Dabei hat es Versuche, einen völligen Neuanatz, eine radikale Alternative durchzusetzen, durchaus und mit wachsender Realisierungschance gegeben, und zwar von seiten der Deutschen Arbeitsfront. Es ist bisher wenig beachtet worden, daß sich auch auf diesem Feld ein heftiger Kampf zwischen traditionell konservativen Facheliten einerseits, gesellschaftlich radikalen NS-Führern andererseits, abgespielt hat. Insbesondere wird

⁴³ W. *Dobbernack*, Rentenversicherung, S. 18.

⁴⁴ Vgl. Memorandum zur Begründung von Änderungen des geltenden Rechts der Handwerksversicherung. Anlage zu: Vorläufiger Referentenentwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherungen, Juli 1948 (Parlamentarchiv des Deutschen Bundestags, VWG 83, Nr. 4).

man sich in der Diskussion über die Frage nach Modernisierungselementen im Nationalsozialismus dieses Themas noch eingehend annehmen müssen. Denn — um es ganz überspitzt zu sagen — in gewisser Hinsicht war Robert Ley der deutsche William Beveridge. Zu diesem Ergebnis führt ein Vergleich des Beveridge-Plans mit Plänen für ein „Versorgungswerk des deutschen Volkes“, die Ley, von Hitler zeitweilig autorisiert und mit Bezug auf Punkt 15 des NSDAP-Parteiprogramms, mit Hilfe des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der DAF entwickelte⁴⁵.

Wie Beveridge wollte Ley die *gesamte* Bevölkerung in ein *einheitliches* Sicherungssystem einbeziehen, also sowohl die traditionelle gruppenspezifische Organisation⁴⁶ wie auch die Begrenzung auf „Schutzbedürftige“ überwinden. Dabei war in einer Variante — wie bei Beveridge — eine die basic needs deckende Einheitsrente für alle vorgesehen; eine spätere Variante sah Mindestrenten mit einer nach Arbeitseinkommen abgestuften Steigerungshöhe vor. Das „Versorgungswerk“ sollte aus der Einkommenssteuer finanziert werden, was eine stärkere vertikale Umverteilung ergeben hätte als der Beveridge-Plan, in dem die Einheitsrente einem Einheitsbeitrag (zuzüglich Staatszuschuß) entsprach. Natürlich sind der Analogie enge Grenzen gesteckt — vor allem die, daß die kollektive Versorgung im politischen System des Nationalsozialismus eine Beherrschungsfunktion erhielt, die sie im politischen System Nachkriegsengland eben nicht hatte.

4. Besatzungsherrschaft 1945—1949

Von einer ganz anderen Seite wurden nach 1945 Bestrebungen aufgegriffen, die auf Traditionsabbruch und Neuanfang drängten. Sie verdichteten sich in einem Entwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz, das der Alliierte Kontrollrat 1946 ausarbeitete und dann bis zu seinem Auseinanderbrechen im März 1948 auf der Tagesordnung behielt — zunächst zur Verabschiedung entschlossen, dann auf westlicher Seite zunehmend dilatorisch⁴⁷.

Der Entwurf wollte die Kranken-, Renten- und Unfallversicherung in einer gemeinsamen Organisation zentralisieren, die Versicherungspflicht auf (fast) alle Erwerbstätigen ausdehnen und den Gewerkschaften eine Zweidrittelmajorität in der

⁴⁵ Hierzu jetzt detailliert: *W. Teppe*, Sozialpolitik, S. 237—248. Zu Leys Reformplänen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens vgl. *Florian Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1977, S. 219—222.

⁴⁶ Zur traditionellen Separierung der Angestellten vermerkte die DAF, daß die Angestellten „sich überhaupt mehr und mehr mit dem nationalsozialistischen Grundgedanken vertraut machen müssen, daß innerhalb der Schaffenden Großdeutschlands keiner Gruppe eine Sonderstellung zugebilligt werden kann“. Vgl. Deutsche Sozialpolitik. Bericht der Deutschen Arbeitsfront, Zentralbüro, Sozialamt. Zeit: 1. Januar 1938 bis 31. Dezember 1938. Berlin 1939, S. 258.

⁴⁷ Zum folgenden vgl. generell *H. G. Hockerts*, Entscheidungen.

Selbstverwaltung dieser Einheitsversicherung geben. — In diesem Entwurf trafen drei Einflußrichtungen zusammen: 1. eine Reihe traditioneller sozialdemokratisch-freigewerkschaftlicher Forderungen, 2. Elemente der social security-Bewegung, die während der Weltkriegerschütterungen in den westlichen Staaten eingesetzt und im Beveridge-Plan ihre Signatur gefunden hatte. Aber — und dies darf auf keinen Fall übersehen werden — als drittes standen massive alliierte Einsparungsabsichten Pate.

Für die Rentenversicherung hatte das Sparprogramm zur Folge, daß die Angleichung von Arbeiter- und Angestelltenrecht nicht — gemäß altem gewerkschaftlichem Kampfziel — auf dem höheren Angestellten-, sondern auf dem niedrigeren Arbeiterniveau vorgesehen war. Dies gilt insbesondere für Witwenrenten- und Invaliditätsbestimmungen. Auf bürgerlicher Seite führte eine Vielfalt von Interessen zu heftigem Widerstand gegen diesen Entwurf, vor allem gegen die vorgesehene Organisationsvereinheitlichung und die Ausdehnung der Versicherungspflicht. Wegen der in Aussicht genommenen Leistungsverschlechterungen opponierten andererseits auch Teile der Gewerkschaften, vor allem der DGB der britischen Zone⁴⁸.

Widerstände wurden auch dadurch mobilisiert, daß die Reform als ein Oktroy von Besatzungsmächten drohte — und dies auf dem Gebiet der Sozialversicherung, auf dem die Deutschen einem verbreiteten Selbstverständnis zufolge seit Bismarck die führende Nation waren. Die Empfindlichkeit war um so größer, als die Sozialversicherungstradition zu den wenigen Traditionen zählte, an die das bürgerliche Deutschland in Anbetracht der „deutschen Katastrophe“ auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewußtsein leicht anknüpfen konnte: Die Sozialversicherung, die dem Deutschen Reich so lange ein international hohes Ansehen eingetragen hatte, bot sich als ein zu hütender Restbestand nationalen Stolzes an⁴⁹. Und gebot nicht — so fragte man auf konservativer Seite teils aus Überzeugung, teils auch taktisch — gerade die notwendige Abkehr von der nationalsozialistischen Zentralisierungs- und Kollektivierungstendenz ein Festhalten an der traditionellen Sozialversicherungsform⁵⁰? Auf Gewerkschaftsseite stellte man eine andere Überlegung

⁴⁸ Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschafts-Bundes (britische Besatzungszone), 1947—1949. Köln 1949, S. 320 f.

⁴⁹ Vgl. z. B. Konrad Adenauer auf einer Großkundgebung in Essen am 24. August 1946: „Die Sozialversicherung muß erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf“ (Redemitschrift im Archiv der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf).

⁵⁰ Schon im Kreise des Widerstands gegen Hitler war im Gegenzug zu den Plänen Leys eine Wiederbelebung der traditionellen Sozialversicherungsprinzipien gefordert worden, z. B. in einer Denkschrift Becks und Goerdelers Anfang 1941. Vgl. Beck und Goerdeler. Gemeinschaftsdokumente für den Frieden 1941—1944, hg. von *Wilhelm Ritter von Schramm*. München 1965, S. 127 f. — Ein Beispiel für eher taktische Argumentation bietet eine Stellungnahme der Ärztekammern der drei westlichen Zonen zur Reform der Sozialversicherung, 3. November 1946: „Die Ärzteschaft wendet sich gegen den Gedanken der

an: Man konnte nicht ausschließen, daß das vom Kontrollrat vorgesehene Versicherungssystem aufgrund der zerrütteten Volkswirtschaft in ernste Finanzierungs- und Leistungsschwierigkeiten geraten werde. Dies würde dann, so fürchtete man, zu einer verheerenden Diskreditierung der eigenen Reformprinzipien führen und zugleich einen gefährlichen Ansatzpunkt für nationalistische Agitation bilden. Die ebenso heterogene wie breite innerdeutsche Oppositionsbewegung brachte den Kontrollratsentwurf 1947/48 zum Scheitern, nachdem die deutsche Sozialversicherung eine Zeitlang dicht am Rande eines tiefgreifenden Kontinuitätsbruchs gestanden hatte.

Der Wirtschaftsrat der zum „Vereinigten Wirtschaftsgebiet“ zusammengeschlossenen amerikanischen und britischen Besatzungszonen hielt die Kontinuität der tradierten Sozialversicherung aufrecht (Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz 1949), leistete zugleich aber in der Rentenversicherung eben die Reform, die der Kontrollrat verwehrt hatte: weitgehende Angleichung der beiden Versicherungszweige auf dem höheren Niveau der Angestelltenversicherung. Dies gilt für die Rentenhöhe, die unbedingte Witwenrente und den günstigeren Begriff der Halb- statt Zweidrittelinvalidität. Die konkrete Auswirkung der beiden letztgenannten Reformpunkte war einstweilen gering, weil sie nicht für den Bestand, sondern nur für zukünftige Fälle galten. Aber die normative Bedeutung dieser Angleichung war im zeitgenössischen Bewußtsein so stark, daß z. B. der DGB der britischen Zone sie „eine grundlegende Umwälzung des bisherigen Rechts“ nannte⁵¹. Während der Geltungsbereich des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes 1950 auch auf das Gebiet der französischen Zone ausgedehnt wurde, nahm die sowjetische Zone eine eigenständige Entwicklung: hier trat 1947 eine modifizierte Fassung des Kontrollratsentwurfs in Kraft, in der jene „Umwälzung“ ausgespart blieb. Bis heute hat die DDR die strengeren Bedingungen für Witwenrente bzw. Invaliditätsdefinition beibehalten; generell sind dort unproduktive Sozialleistungen wie derartige Renten (oder die wirtschaftliche Sicherung im Krankheitsfall) weniger entwickelt als unmittelbar produktionsfördernde⁵².

Was die von dem Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz bewirkte Rentenerhöhung betrifft, so ist zunächst darauf zu verweisen, daß die Sozialrentner Ende 1948 buchstäblich verelendet waren. Setzt man 1938 = 100, so war der Lebenshaltungskostenindex Ende 1948 um 73 Punkte gestiegen, die Durchschnittsrente dagegen nur um 35 (Arbeiter) bzw. 14 Punkte (Angestellte)⁵³. In den ländlichen

Einheitsversicherung und der Einheitsverwaltung, die die Gefahr politischen Mißbrauches in sich schließen (. . .). Es ist nicht verständlich, daß ein gefährliches politisches Ziel, das nach 1933 vom Nationalsozialismus angestrebt wurde, nach dessen Beseitigung verwirklicht werden soll“ (Nachlaß Krohn, Privathand).

⁵¹ Die Gewerkschaftsbewegung (wie Anm. 48), S. 325.

⁵² *Christian von Ferber, Detlef Zöllner*, Sozialpolitik, in: Bundesrepublik Deutschland — DDR. Systemvergleich 3, hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Opladen 1974, bes. S. 456—458.

⁵³ Vgl. *Georg Tietz*, Die Entwicklung der Durchschnittsrenten in der Invalidenversiche-

Bezirken lagen damals 50 %, in den schwerindustriellen Bezirken 20 % der Arbeiterrenten unter 35 Mark monatlich ⁵⁴. Daran kann man ermessen, wie vergleichsweise stark das Gesetz die Leistungen erhöhte, indem es den Mindestbetrag jeder Versichertenrente auf 50 Mark festsetzt; zur Finanzierung wurde der Beitragssatz von 5,6 % auf 10 % fast verdoppelt. Und man kann weiter ermessen, welche Erbitterung es auf deutscher Seite auslöste, daß die alliierte Kontrollbehörde das Inkrafttreten des Gesetzes im Interesse der Kostenentlastung und Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft beträchtlich hinauszögerte. Insgesamt hatten die Sozialrentner ein Jahr lang ohne kompensatorische Zulage unter den Auswirkungen des Inflationsschubs zu leiden, der auf Währungsreform und Wirtschaftsliberalisierung folgte.

5. Bundesrepublik

Wie alle Probleme der Organisationsstruktur der Sozialversicherung so war auch die Frage nach getrennter oder gemeinsamer Organisation von Arbeiter- und Angestelltenversicherung im Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz offengehalten worden. SPD und DGB drängten auf Verschmelzung, zumal die Landesversicherungsanstalten die Angestelltenversicherung seit 1945 (Stillegung der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin) treuhänderisch wahrnahmen. Um so mehr mag überraschen, daß die Wiedererrichtung einer besonderen Versicherungsanstalt für Angestellte 1953 vom Bundestag *einstimmig* beschlossen wurde. Erklärbar ist dies nur dadurch, daß die DGB-Liste bei den kurz zuvor bundesweit durchgeführten Selbstverwaltungswahlen zur Vertreterversammlung der Angestelltenversicherung katastrophal geschlagen worden war: Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft hatte die absolute Mehrheit gewonnen, und auch der Deutsche Handels- und Industrieangestelltenverband hatte den DGB noch überflügeln können ⁵⁵. Dieses Wahlergebnis ließ (ganz ähnlich wie bei der letzten vergleichbaren Selbstverwaltungswahl 1928) so eindeutige Rückschlüsse auf die Präferenzlage der Angestellten zu, daß keine Partei im Jahr der Bundestagswahlen gegen die neuerliche organisatorische Verselbständigung zu stimmen wagte. Die Landesversicherungsanstalten einerseits, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte andererseits sind seither abgezielte Domänen der Verbandsmacht von DGB bzw. DAG, und daher wird die organisatorische Zweispaltung wohl auch Dauerzustand bleiben ⁵⁶, obgleich

rung und der Angestelltenversicherung seit 1938, in: Bundesarbeitsblatt 6 (1955), hier S. 1087, Tabelle 3.

⁵⁴ Bezogen auf das Gebiet der Bizone. Vgl. Memorandum der Verwaltung für Arbeit über die finanziellen Auswirkungen des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, April 1949 (Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, VWG 83, Anlage zu Nr. 30).

⁵⁵ Vgl. das Wahlergebnis in: Sozialer Fortschritt 2 (1953), S. 171.

⁵⁶ Während die IG Metall am Organisationsmodell der Einheitsversicherung festhält (vgl. z. B. eine Entschließung des 12. o. Gewerkschaftstags 1977; Teildruck und erläuterndes

nicht nur das Beitrags- und Leistungsrecht seit 1957 völlig identisch ist, sondern beide Zweige sukzessive auch zu einem Finanzverbund zusammengefaßt worden sind. Das geschah in einem konfliktreichen Prozeß, in dem strukturelle Zwänge über traditionelle Interessenlagen siegten. Denn der Wandel der Beschäftigungsstruktur — während die Zahl der beitragszahlenden Angestellten expandierte, stagnierte die der Arbeiter — machte die Angestelltenversicherung immer liquider, die Arbeiterversicherung aber immer defizitärer, so daß die organisatorische Trennung politisch nur noch um den Preis des finanziellen Verbundes aufrechtzuerhalten war⁵⁷.

Über die Lage der Sozialrentner in der Mitte der 1950er Jahre sind wir statistisch und demoskopisch relativ gut unterrichtet. Man kann die wichtigsten Ergebnisse dahin zusammenfassen, daß „materielle Not“ die häufigste Assoziation war, die das Stichwort „Alter“ bei den sozialversicherten Arbeitern und Angestellten auslöste⁵⁸. Die unter den Arbeitnehmern verbreitete „fast panische Angst vor dem Rentenalter“⁵⁹ korrespondierte mit einer damals täglich beobachtbaren und im nachhinein statistisch verifizierbaren Rentnerarmut⁶⁰.

Nachdem in der ersten Legislaturperiode (1949/53) die Bewältigung der unmittelbaren Kriegsfolgen im Vordergrund der sozialpolitischen Gesetzgebung gestanden hatte, griffen die maßgeblichen Parteien in der zweiten Legislaturperiode

Interview in: Soziale Sicherheit 26 [1977], S. 320—323), gibt der DGB-Bundesvorstand einer Verstärkung der „Zusammenarbeit der verschiedenen Sozialleistungsträger“ durch „konsequenten Aufbau von Arbeitsgemeinschaften“ den Vorzug. Auf diesem Wege will er Kooperation und Koordination verbessern, ohne mit den „vorhandenen organisatorischen Realitäten“ in Konflikt zu geraten. Er warnt davor, diese Realitäten „einfach beiseite zu schieben, um dann mit lupenreinen Organisationsformen in der Sozialversicherung jene Erfahrungen zu sammeln, die gerade in jüngster Zeit in anderen Bereichen — zu denken ist an die kommunalen Neugliederungen — gesammelt werden konnten“. Vgl. *Gerd Muhr*, DGB-Vorstellungen zur Organisationsreform der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 27 (1978), S. 65—71.

⁵⁷ Auf dem Wege des Finanzausgleichs überwies die Angestelltenversicherung 1974 2,5 Mrd. DM, 1975 10 Mrd. DM, 1976 13,2 Mrd. DM an die Arbeiterversicherung. Vgl. Renten Anpassungsbericht 1978, S. 22.

⁵⁸ *Ludwig von Friedeburg*, *Friedrich Wetz*, Altersbild und Altersvorsorge der Arbeiter und Angestellten. Frankfurt 1958, S. 21 (basierend auf einer 1955 vom Frankfurter Institut für Sozialforschung durchgeführten Repräsentativerhebung).

⁵⁹ *Arthur Killat*, Problematik einer Reform der deutschen Sozialversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 90.

⁶⁰ Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger, Heft 1: Die Sozialleistungen nach Leistungsfällen und Empfängern im September 1953 (= Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137/I). Stuttgart-Köln 1955; Heft 2: Die sozialen Verhältnisse der Haushaltungen mit Sozialleistungsempfängern im Frühjahr 1955 (= Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137/II). Stuttgart-Köln 1957.

— auch im Hinblick auf die heranrückende Bundestagswahl von 1957 — das Rentenproblem auf. Das Ergebnis war eine epochemachende Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1957⁶¹. Sie wurde wie seinerzeit schon das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz von einer Art sozialpolitischen „großen Koalition“ zwischen der führenden Regierungsfraktion (CDU/CSU) und der sozialdemokratischen Opposition⁶² durchgesetzt — gegen eine massive Interessenopposition und gegen erhebliche interne Widerstände im Regierungslager.

Man muß bei der Rentenreform von 1957 drei Aspekte unterscheiden:

(1) Das Niveau der damals laufenden Renten wurde um ungefähr 60 % erhöht. Für die damaligen Sozialrentner, die bis dahin im Schatten des ökonomischen Aufschwungs gestanden hatten, war das ein Stück nachholender Gerechtigkeit: eine nachträgliche, von der Hochkonjunktur erleichterte Kompensation für den erzwungenen Konsumverzicht, mit dem die Sozialrentner die volkswirtschaftliche Kapitalbildung nach 1948/49 mit ermöglicht hatten.

(2) Auf lange Sicht wichtiger war der Versuch, das traditionelle Problem der Leistungsdiskrepanz zwischen einem statischen Sozialversicherungskonzept einerseits, einer schnellen Entwicklung von Produktion, Löhnen und Preisen andererseits grundsätzlich zu lösen. Dies geschah durch die „Dynamisierung“ der Renten, die in zweierlei Hinsicht eine Innovation bedeutete: Bei der *Erstfestsetzung* einer Rente werden sämtliche Beiträge, die man im Arbeitsleben geleistet hat und die von der Lohn- und Preisentwicklung zum Teil schon längst überholt sind, auf das aktuelle Niveau der Bruttolöhne und -gehälter hochgerechnet; und für die *laufende Rente* ist ein jährliches Anpassungsverfahren vorgeschrieben, dessen Bezugsgrundlage gesetzlich nicht eindeutig vorgeschrieben, jedoch in der bisherigen Anpassungspraxis (bis 1978) immer die Bruttolohnentwicklung gewesen ist. Dahinter stand der Leitgedanke, daß die Arbeitsentgelte der im Produktionsprozeß stehenden Arbeitnehmer und die Renten der aus dem Produktionsprozeß ausgeschiedenen Arbeitnehmer sich in einem Parallelitätsverhältnis entwickeln sollen. Die Teilhabe am

⁶¹ Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953—1957, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 (1977), S. 341—372.

⁶² In Anlehnung an das britische und schwedische „Volkspensions“-Modell hatte die SPD 1952/53 die Einführung einer steuerfinanzierten Staatsbürger-Grundrente gefordert, dieses Ziel jedoch im Vorfeld der Rentenreform aufgegeben. Die Forderung nach einer „staatlichen Mindestrente“ für alle Bürger fand dann wieder Eingang in das Godesberger Programm von 1959, jedoch nicht in den „Volkversicherungsplan“, mit dem die SPD in den Bundestagswahlkampf von 1965 hineinging. Der geistige Vater dieses Plans, Ernst Schellenberg, gehört seit den frühen 1950er Jahren zu den innerparteilichen Gegnern des Konzepts einer Staatsbürger-Grundrente — nicht zuletzt, weil er darin „eine Art Mittelstandssubvention“ sah. Vgl. zum letzteren Reinhard Bartholomäi, Der Volksversicherungsplan der SPD, in: Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, hg. von Reinhard Bartholomäi u. a. Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 161—171.

wirtschaftlichen Wachstum ist den Arbeitnehmern insofern nicht mehr nur für die Zeit ihrer Arbeitsleistung (über den Lohn), sondern auch für die Ruhestandsperiode (über die Rente) zuerkannt.

(3) Hinzu trat eine Grundsatzentscheidung über die Relation, in der die Rente zu dem früheren Arbeitseinkommen des Rentners stehen soll. Die neue Rentenformel sollte die Rente so bemessen, daß sie den erarbeiteten Lebensstandard im Alter aufrechterhält. Die Rente sollte also nicht mehr nur „ein Zuschuß zum Lebensunterhalt“ sein und so beim Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß zu einem plötzlichen Absinken des Lebensstandards führen, sondern „Lohnersatzfunktion“ erhalten und auf diese Weise sichern, „daß die Stellung des einzelnen im Sozialgefüge so bleibt, wie es dem vorausgegangenen Arbeitsleben entspricht“⁶³. Quantitativ gesagt: Die (Netto-)Standardrente, die derjenige erhält, der vierzig Jahre lang versichert war und immer den Durchschnittsverdienst aller Versicherten hatte, sollte 60 % des Bruttoeinkommens betragen, das die Versicherten aktuell im Durchschnitt erhalten.

In dieser Reform ist also ein Versuch zu sehen, den traditionellen Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen. Der zeitgenössischen Demoskopie zufolge war die Resonanz ungeheuer stark: „Bisher ist kein Beispiel dafür bekannt, daß irgendein Gesetz, eine Institution oder sogar Verfassung und Symbole des Staates eine auch nur annähernd so positive Resonanz gehabt haben wie die Rentenreform“, resümierte das Allensbacher Institut für Demoskopie⁶⁴. Die Reform wirkte sich materiell und sozialpsychisch nicht nur auf die Alters- und Invaliditätsrentner aus, sondern traf auch eine Erwartungshaltung der noch im Arbeitsleben Stehenden, indem sie den ökonomischen Aufschwung in die Phase des individuellen Lebensabends hinein zu verlängern und eine gerechtere Norm für die Verteilung des Sozialprodukts zwischen den Generationen zu verwirklichen versprach. Für die innere Fundamentierung und Konsolidierung der jungen Bundesrepublik hatte die Rentenreform von 1957 daher eine schwerlich zu überschätzende Bedeutung.

Bemerkenswert ist auch ein internationaler Vergleich. Um es zugespitzt zu sagen: Die tragende Idee des Beveridge-Plans, Sicherung vor Not durch eine Minimum-Rente für alle, war historisch überrundet worden durch die neue Idee: Siche-

⁶³ Aus der Begründung des Regierungsentwurfs des Rentenneuordnungsgesetzes, 23. Mai 1956 (Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 2314), S. 57, 61. Zu den Kerngedanken der Rentenreform vgl. auch einen prägnanten Bericht des damaligen Leiters der Sozialversicherungsabteilung im Bundesarbeitsministerium: *Kurt Jantz*, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Sozialpolitik nach 1945 (wie Anm. 62), S. 109—123.

⁶⁴ Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Standes: Die Altersrentner nach 1957. Bericht über Trendbeobachtungen des Instituts für Demoskopie, Allensbach, in: Bundesarbeitsblatt 11 (1960), hier S. 66. Vgl. auch *Gerhard Schmidtchen*, Die befragte Nation. Freiburg 1959, S. 167.

zung des relativen sozialen Status. Das eine paßte zur verarmten Kriegs- und Nachkriegswirtschaft, dies Neue zur prosperierenden Industriegesellschaft. Fast schon symbolisch mutet daher das Zusammentreffen folgender Ereignisse an: Im selben Jahr, in dem in der Bundesrepublik die Sozialrentner der führenden Regierungspartei zur absoluten Mehrheit verhalfen, erlebte London einen Protestmarsch von Sozialrentnern⁶⁵ und veröffentlichte die Labour-Partei eine Programmschrift mit dem Befund: "The Flat-Rate Subsistence Pension — a Fading Hope"⁶⁶.

Dem kritischen Auge konnte aber eine bedenkliche Komponente der Reform nicht verborgen bleiben. Die Rentenreform beseitigte die festen Grundbeträge und stellte somit eine strengere Äquivalenz von Beitrag und Leistung her. Sie übertrug also die Differenzierung der Arbeitseinkommen und damit die Verteilungsergebnisse des Marktes sehr weitgehend auf die Rentenhöhe: Der Erfolg der Erwerbstätigkeit rückte in den Rang einer zentralen Kategorie für die Zurechnung sozialer Leistungen auf. Damit kam das liberale Leistungsprinzip in einer Weise zur Geltung, die all diejenigen benachteiligte, die während ihrer Erwerbs- und Beitragszeiten überwiegend im strukturell weniger begünstigten Gebieten oder in unterbezahlten Berufen gearbeitet haben oder — wie lange Jahrzehnte bei Frauenarbeit — Lohnabschläge hinnehmen mußten. Eine feste Mindestrente, damals und später oft gefordert, hätte allerdings ihrerseits höchst problematische Verteilungswirkungen⁶⁷, über die sich die Befürworter nicht immer im klaren zu sein scheinen. Eine andere — von der SPD schon 1956/57 geforderte — kompensatorische Lösung ist 1972 Gesetz geworden: die Rente nach Mindesteinkommen (die nicht mit einer Mindestrente zu verwechseln ist), die insofern als eine notwendige Ergänzung der „dynamischen Rente“ von 1957 bezeichnet werden kann, als sie in das System der Leistungsrente einen Ausgleichsfaktor für verminderte Leistungs*chancen* einfügte. Sie hat in der Arbeiterversicherung bei 13,8%, in der Angestelltenversicherung bei 8,4% der Rentenfälle zu einer nachträglichen Lohnwertkorrektur geführt, bei rund 1,2 Millionen Personen, davon 82% Frauen einschließlich Witwen⁶⁸.

⁶⁵ Vgl. Welt der Arbeit, 8. März 1957.

⁶⁶ National Superannuation. Labour's Policy for Security in Old Age. London 1957, hier S. 7. Beveridge selbst bekämpfte auch in den 1950er Jahren das Prinzip, die Renten in einen Bezug zu den Löhnen zu setzen und lehnte insbesondere die Idee einer automatischen Rentenanpassung ab. Vgl. José Harris, William Beveridge. A Biography. Oxford 1977, S. 463 f.

⁶⁷ Vgl. z. B. Willi Albers, Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik. Göttingen 1976, S. 56 f.

⁶⁸ Bericht der Bundesregierung über Auswirkungen des Rentenreformgesetzes vom 16. Oktober 1972, 26. April 1974 (Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 2046), S. 2 f. Durch das Gesetz wird jeder, der 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre nachweist, bei der Rentenberechnung so gestellt, als ob er stets mindestens 75% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten verdient hätte.

Die „dynamische Rente“, so kann man heute nach mehr als 20 Jahren urteilen, hat ihre beiden Hauptziele in einem unterschiedlichen Ausmaß erreicht. (1) Einen vollen Erfolg hatte sie insofern, als die Renten mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt gehalten haben. 1957/69 stiegen die Nettolöhne um 115,7 %, die Renten um 110,5 %; 1969/78 stiegen die Nettolöhne um 98,1 %, die Renten sogar um 123,7 %⁶⁹. Für diese Scherenbewegung war entscheidend, daß die Renten-anpassung den *Bruttolöhnen* folgte und nicht den durch Steuerprogression und Beitragssteigerungen gedrückten *Nettolöhnen*. Der Ruf nach Nettolohnanpassung hat in dieser Scherenbewegung seine Ursache.

Man darf andererseits nicht übersehen, daß (2) das ursprünglich angestrebte Niveau der Standardrente bisher zu keinem Zeitpunkt erreicht worden ist. Und zwar deshalb, weil die Rente bei ihrer ersten Festsetzung auf einen gleitenden Dreijahresdurchschnitt der Bruttoverdienste bezogen wird, der infolge der jährlichen Lohnsteigerung immer niedriger war als der aktuelle Jahresdurchschnitt. Da die Väter der Rentenreform nicht mit einer so rasanten Lohnentwicklung gerechnet haben wie sie später eingetreten ist, haben sie die niveausenkende Wirkung dieses time lag unterschätzt. Und hier wirkt eben jene Scherenbewegung zwischen Brutto- und Nettolohnentwicklung zum Teil kompensatorisch, so daß heute die Standardrente zwar nach wie vor erheblich unter dem ursprünglichen Ziel von bruttobezogen 60 % liegt, aber inzwischen doch auf nettobezogen 65 % gestiegen ist⁷⁰. Das heißt: wer vierzig Jahre lang mit Durchschnittseinkommen versichert war, bezieht heute 65 % des aktuellen durchschnittlichen Nettoverdienstes aller Versicherten als Rente. Die Leistung der Rentenversicherung ist heute mithin doch eher eine Art *Grundsicherung* als eine *Vollversicherung*, zumal die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre im Durchschnitt nicht bei 40, sondern bei den Männern bei 37 bis 38 und bei den Frauen (rund 23 bis 27) noch deutlich niedriger liegt⁷¹.

Die zweite Rentenreform in der Geschichte der Bundesrepublik, 1972, hat dem System der „dynamischen Rente“ die „Rente nach Mindesteinkommen“ eingefügt, die Altersgrenze variabel gemacht, die Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung geöffnet und den jährlichen Rentenanstimmungstermin um ein halbes Jahr vorverlegt⁷². Anders als das Seitenstück von 1957 war diese Reform nicht durch eine kohärente Konzeption bestimmt. Sie kam vielmehr durch eine Addition von Einzel-forderungen zustande, auf die Regierung und Opposition sich unter den besonderen Bedingungen jenes Wahljahres im sozialpolitischen Bundestagsausschuß einigten.

⁶⁹ Sozialpolitische Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung 12 (1978), Nr. 4, 23. Februar 1978.

⁷⁰ Ebd. Nr. 23, 22. Dezember 1978.

⁷¹ Übersicht über die Soziale Sicherung (wie Anm. 2), S. 9.

⁷² Dieter Schewe, Von der ersten zur zweiten Rentenreform 1957—1976. Die Entwicklung der Gesetzgebung über die Rentenversicherung, in: Sozialpolitik nach 1945 (wie Anm. 62), S. 183—190, hier 187 f.

Dabei wurde ein rechnerischer Überschuß von annähernd 200 Milliarden DM, den eine 15-Jahres-Prognose unter bestimmten günstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen ergab, restlos ausgeschöpft und langfristig festgelegt. Daß diese Bedingungen dann nicht eingetreten sind, hat zu der gegenwärtigen Krise der Rentenfinanzen geführt⁷³. Um sie einstweilen überstehen zu können, ist das Prinzip der Lohnkoppelung der Renten für die nächsten Jahre (1979/81) suspendiert worden⁷⁴. An die Stelle einer die Rentenentwicklung verstetigenden Indikatorbindung ist damit zumindest vorübergehend wieder eine dezisionistische Gesetzgebungspraxis getreten.

II. Trends und Probleme

Abschließend und teilweise zusammenfassend soll versucht werden, einige lange Entwicklungstrends herauszuheben und jeweils auf eine aktuelle Problemsituation zu beziehen.

(1) Zu beobachten ist ein ständiges Anwachsen des für den Bereich der kollektiven Invaliditäts- und Alterssicherung aufgewandten Teils des Volkseinkommens. Dieses Anwachsen ist durch mindestens sechs — ihrerseits interdependente — Faktoren vermittelt, nämlich:

(a) durch die steigende Arbeitnehmerquote⁷⁵, womit zugleich die Quote der Pflichtversicherten stieg und womit (b) auch das politische Gewicht der an öffentlichen Sozialleistungen Interessierten stieg, (c) zumal unter den Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie mit Parteien- und Verbandskonkurrenz; (d) durch den langfristigen Wandel der Altersstruktur, der *ceteris paribus* die Kosten des Sicherungssystems automatisch in die Höhe trieb⁷⁶; (e) durch eine Veränderung des Leitbilds über die Funktion der Altersrente — von der Zuschußleistung zur Lebensstandardsicherung; (f) durch ein Wirtschaftswachstum, das steigende Sozialansprüche ohne Angriff auf Besitzstände realisierbar machte.

⁷³ „Da haben wir alle miteinander gesündigt“, resümierte ein Beteiligter, Thomas Ruf, im Rückblick auf 1972. Vgl. seinen für die damalige Entscheidungssituation aufschlußreichen Diskussionsbeitrag, in: *Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute*, hg. von *Konrad Reppen*. Stuttgart, Zürich 1978, S. 77 f.

⁷⁴ Mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz vom 25. Juli 1978.

⁷⁵ *D. Zöllner*, Sozialleistungen, sieht in der (nichtlandwirtschaftlichen) Arbeitnehmerquote die primäre Determinante der Sozialleistungsquote.

⁷⁶ Korrelationsuntersuchungen von H. L. Wilensky über die Bestimmungsgründe für Höhe und Wachstumsraten der Sozialleistungsquote ergaben als „die strengste Korrelation“ diejenige zwischen „der Höhe der Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung und den Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung“. Zit. nach *W. Fischer*, *Wandel*, S. 54.

Als Indikator dieses Trends kann die Beitragsentwicklung dienen: vor 1914 knapp 2 0/0, 1945 5,6 0/0, 1949 10 0/0, 1957 14 0/0, ab 1968 in Stufen bis zum heutigen Stand von 18 0/0; für 1981 ist eine Erhöhung auf 18,5 0/0 vorgesehen.

Unter den Bedingungen abflachenden Wirtschaftswachstums bei gleichzeitig steigender Konkurrenz anderer sozialpolitisch motivierter Ansprüche auf das Sozialprodukt hat dieser Trend zu einem Problemdruck geführt, der zunächst in einer Finanzierungskrise sich äußert, aber zunehmend auch zu einer politischen Ziel- und Prioritätsdiskussion zwingt.

(2) Für die vielkritisierte „Ökonomisierung und Verrechtlichung“ der Sozialpolitik ist die Geschichte der Rentenversicherung ein Beispiel, das zugleich auch Grenzen dieser Kritik markiert. *Verrechtlichung* ist eine notwendige Folge des Rechtsstaatsprinzips, wonach die Beziehungen des Bürgers zum Staat solche des Rechts sind und demnach auch auf öffentlich-rechtliche Sozialleistungen gerichtlich einklagbare Rechtsansprüche bestehen müssen. Zwar ist im Bereich der sozialen Dienstleistungen ein gewisser Ermessensspielraum unvermeidlich und der „Rechtsanspruch dem Grunde nach“ insoweit die angemessene Zuweisungsform. Im Bereich der Altersrenten greift die Kritik an der von individuellen Bedürfnissituationen abstrahierenden Verrechtlichungstendenz jedoch nicht, zumindest nicht in Form der Alternative einer Ausdehnung von Ermessensleistungen⁷⁷. Diese würde hier unvergleichlich mehr Probleme schaffen als lösen und den entscheidenden Vorzug der Verrechtlichung — „die Gewißheit, Stetigkeit und Kalkulierbarkeit der Leistungen“⁷⁸ — zerstören. Um diesen Vorzug zu bewahren und die Leistungen gleichwohl stärker unter Bedarfsgesichtspunkten zu „zielen“, zeichnet sich neuerdings eine andere Tendenz ab: nicht Abbau von „Verrechtlichung“, sondern eine stärker finale (zielorientierte) statt kausale (an der Höhe der Beitragsvorleistung bzw. der Ursache des leistungsauslösenden Tatbestandes orientierte) Ausrichtung von Leistungsansprüchen⁷⁹. Die Rente nach Mindesteinkommen, die das Ziel eines ausreichenden Alters Einkommens über die Leistungsursache der Beitragsentrichtung stellt, ist hierfür ein wichtiges Beispiel⁸⁰.

⁷⁷ Hierauf zielt eine Grundtendenz des Buches von *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage. Tübingen 1976.

⁷⁸ So *V. Hentschel*, *System*, S. 351.

⁷⁹ Dazu im einzelnen *W. Albers*, *Möglichkeiten und insbesondere auch Ch. v. Ferber*, *D. Zöllner*, *Sozialpolitik*, S. 492 f.

⁸⁰ In gewisser Weise auch die flexible Altersrente. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht auch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Berufsunfähigkeit (Verminderung der Erwerbsfähigkeit um die Hälfte) seit 1969, zuletzt präzisiert 1978: Wenn weder der Rentenversicherungsträger noch die Bundesanstalt für Arbeit dem Betroffenen innerhalb eines Jahres einen zumutbaren Arbeitsplatz anbieten kann, so muß er ungeachtet der gesundheitlich verbliebenen Erwerbsfähigkeit statt Berufsunfähigkeitsrente die (höhere) Erwerbsunfähigkeitsrente erhalten. Vgl. *Rentenanpassungsbericht 1978*, S. 47 f.

Ökonomisierung ergibt sich im vorliegenden Zusammenhang notwendig aus der Erkenntnis, daß die Sicherung eines angemessenen Einkommens das primäre Bedürfnis der Alterssicherung ist. Die Gegenprobe zeigt sich in der Angst vor dem Rentenalter, die bis in die 1950er Jahre hinein auf dem Lebensgefühl der Arbeitnehmer gelastet hat. Als einzige Antwort auf die Altersproblematik reicht Rentenpolitik freilich nicht aus, und gerade in der Gegenwart, in der das primäre Problem als weitgehend gelöst betrachtet werden darf, gewinnen immaterielle Bedürfnisse an Dringlichkeit. Das betrifft die sozialen Dienste, aber auch das letztlich ungelöste Problem einer weitgehenden gesellschaftlichen Funktionslosigkeit des Alters in der industriellen Gesellschaft.

Im Bereich der Invaliditätssicherung ist Rentenpolitik eine zwar wichtige, aber nicht die primär gebotene Antwort, sondern Prävention sowie medizinische und berufliche Rehabilitation. Dies ist erst nach 1945 — nicht zuletzt unter dem Einfluß ausländischer Vorbilder — nachhaltig ins Bewußtsein der politischen Akteure gedrungen⁸¹. Dann zeigte sich freilich, daß Organisationsvielfalt und Kompetenzkonflikte der überkommenen Einrichtungen der sozialen Sicherheit sich wohl nirgends so hinderlich auswirkten wie gerade auf dem Gebiet der Rehabilitation. Aus dem seit 1969 — nicht ohne staatlichen Druck — beschrittenen Wege der Arbeitsgemeinschaft konnten die Rehabilitationsträger deutliche Koordinierungserfolge erzielen, die dann durch eine gesetzliche Normierung einheitlicher Verfahrensvorschriften und eines einheitlichen Leistungsrahmens festgeschrieben und verbessert worden sind, ohne die traditionellen Formen der Organisation in Frage zu stellen (Rehabilitations-Angleichungsgesetz 1974).

(3) Die Tradition der Angestelltenprivilegierung ist in der Bundesrepublik früh überwunden worden: seit 1949/57 herrscht in der Rentenversicherung volle Bedingungsleichheit für Arbeiter und Angestellte. Wohl aber zeichnet sich eine neue Bruchlinie ab. Sie trennt einerseits Arbeiter und Angestellte, die Ansprüche *nur* in gesetzlichen Rentenversicherung erwerben können; und andererseits Arbeiter und Angestellte, die darüber hinaus auch in den Genuß betrieblicher Altersversorgung oder der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst kommen. Die Betriebsrenten werden zu einem großen Teil von der Allgemeinheit, nämlich auf dem Wege des Steuerausfalls aufgebracht, sind aber nur für einen durch den Zufall der Arbeitsstätte begünstigten Teil der Arbeitnehmer erreichbar. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Arbeitnehmer in Großbetrieben mit starker Marktstellung, die ohnehin schon durch tendenziell sicherere Arbeitsplätze und höhere Löhne von der übrigen Arbeitnehmerschaft abgehoben sind⁸². Das verschärft die Problematik

⁸¹ Der Rentenneuregelungsentwurf von 1956 (wie Anm. 63) rückte „die Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit“ in der Aufzählung der Aufgaben der Rentenversicherung demonstrativ an die erste Stelle.

⁸² *Hermann Berié*, Betriebliche Altersversorgung. Neue Statistische Ergebnisse, in: Ar-

dieser Bruchlinie, während die Privilegierung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst dadurch an Brisanz gewinnt, daß diese Arbeitnehmer fast regelmäßig ein Gesamalterseinkommen von über 100 % ihres Nettoarbeitseinkommens erhalten⁸³.

(4) In der permanenten Ausweitung des gesicherten Personenkreises liegt ein besonders deutlicher langer Trend. Die Einbeziehung der Handwerker (1938), die Einführung der Altershilfe für Landwirte (1957), die Beseitigung der Versicherungspflichtgrenze für hochverdienende Angestellte (1968) und die Öffnung der Rentenversicherung für alle Bürger, insbesondere auch für alle Selbständigen (1972) sind einige markante Stationen auf diesem Weg. An die Stelle des Schutzbedürftigkeitsbegriffs, wonach die Sozialversicherung „ihre Fürsorge auf ganz bestimmte Bevölkerungsschichten richtet, die wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche zu eigener Fürsorge nicht fähig sind“⁸⁴, trat mehr und mehr der allgemeinere Begriff des Rechts auf soziale Sicherheit, der — da die Dynamik der modernen Gesellschaft die individuellen und kollektiven Lebensumstände langfristig unberechenbar macht — grundsätzlich die ganze Nation umspannt. Wurde die Einbeziehung der Selbständigen vor 1957 oft in der Hoffnung auf einen Sanierungsnutzen zugunsten der Rentenversicherung gefordert⁸⁵, so wandelte sich das dominierende Motiv unter dem Einfluß des Sicherheitsparadigmas dahin, „die Selbständigen nicht von den *Vorrechten* der Arbeitnehmer, vor allem der Teilhabe an der ‚dynamischen‘ Rente, auszuschließen“⁸⁶. In Verbindung mit wahlpolitischen Motiven führte dies 1972 ungeachtet gewerkschaftlicher Warnungen zu so günstigen Beitrittsbedingungen, „daß sich die Selbständigen und Freiberufler zum Teil ihre Altersversorgungsansprüche auf Kosten der Arbeitnehmer sichern“ können⁸⁷. Hier wurde ein „vertei-

beits- und Sozialstatistik 29 (1978), S. 135—140. — Es handelt sich hier nicht zuletzt um ein *innergewerkschaftliches* Problem, so daß der DGB sich nur recht verhalten dazu äußert.

⁸³ Gerd Muhr, Konsequenzen aus der Finanzlage der sozialen Rentenversicherung, in: Soziale Sicherheit 26 (1977), hier S. 35. Vgl. auch Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung. Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes. Verbandstagung Karlsruhe 12. und 13. Oktober 1978, o. O. 1979.

⁸⁴ So noch in einem Bundesgerichtshofsurteil vom 15. Dezember 1951. Vgl. Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, Bd. 4. Köln-Berlin-München 1952, hier S. 203.

⁸⁵ Vor allem 1945/48 von sozialistisch-gewerkschaftlicher Seite. Bei der Einbeziehung der hochverdienenden Angestellten 1968 spielte dieses Kalkül ebenfalls eine Rolle, wenngleich die betroffenen Angestellten sich nicht mehr annähernd so stark wehrten wie in der Zeit vor Einführung der — auf lange Sicht attraktiven — „dynamischen Rente“.

⁸⁶ Dieter Schewe, Zehn Thesen zur Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige, in: Sozialer Fortschritt 18 (1969) S. 30.

⁸⁷ Gerd Muhr, Noch zahlreiche Reformen in der Alterssicherung notwendig (1972), in: Gerhard Leminski, Bernd Otto (Hg.), Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Köln 1974, S. 208—213, hier S. 212.

lungspolitisch nicht zu rechtfertigender Fehlgriff“⁸⁸ unternommen, der ein kleineres Seitenstück im Ausgleich der Handwerkerversicherungsdefizite durch die Arbeiterversicherung (seit 1962) hat⁸⁹.

(5) Die Versicherungspflicht knüpft seit 1889 durchgängig bis heute am Merkmal der Erwerbstätigkeit an. Frauen, denen insoweit Nichterwerbstätigkeit unterstellt wird, sind grundsätzlich durch die abgeleiteten Ansprüche aus der Hinterbliebenenversicherung (Witwenrente) in das Sicherungssystem einbezogen. Eine analoge Regelung gibt es für Witwer nicht; vielmehr ist die Witwenrente an die Zusatzbedingung geknüpft, daß der Unterhalt der Familie überwiegend von der verstorbenen Ehefrau bestritten worden ist. Im Rentenrecht hat sich also ein bestimmtes historisches Verständnis familiärer Rollenverteilung niedergeschlagen, wonach der Mann (versicherungspflichtige) Erwerbsarbeit und die Frau (rentenrechtlich irrelevante) Hausarbeit leistet. Diese Regelungskonstellation ist zunehmend in Frage gestellt worden. Einmal durch die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit, insbesondere den steigenden Anteil der Verheirateten unter den erwerbstätigen Frauen: dieser Anteil stieg von 34,6 % im Jahre 1950 auf 60,9 % im Jahre 1979, so daß die abgeleiteten Ansprüche immer mehr von eigenständig erworbenen überlagert worden sind. Zum andern wird auf die Benachteiligung jener Frauen hingewiesen, die statt der rentenrechtlich prämierten Erwerbsfähigkeit vorübergehend oder auf Dauer Arbeit als Hausfrau und Mutter leisten. Diese Frauen verlieren rentensteigernde Versicherungszeiten oder sehen lediglich einer Witwenrente in Höhe von 60 % der Versichertenrente des Ehemannes entgegen. Beide Wege haben die Witwenhaushalte, falls keine weiteren Einkommensquellen hinzutraten, oft in eine „besonders ungünstige Unterhaltssituation“ geführt⁹⁰.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Ungleichbehandlung von Witwen und Witnern in der Rentenversicherung beanstandet und dem Gesetzgeber den Auftrag gegeben, bis 1984 eine neue Lösung zu finden⁹¹. Diesem Urteil ließe sich zwar

⁸⁸ So *Theo Thiemeyer*, Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, in: *Martin Pfaff, Hubert Voigtländer* (Hg.), Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik. Bonn, S. 103—126, hier S. 117.

⁸⁹ *Gerhard W. Brück*, Allgemeine Sozialpolitik. Grundlagen-Zusammenhänge — Leistungen. Köln 1976, S. 179 f.

⁹⁰ Vgl. Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs. Ergebnis des Mikrozensus Mai 1976, in: *Wirtschaft u. Statistik 1977*, S. 477—482, hier S. 480. Vgl. auch *Frank Klanberg*, Materielle Armut in Perspektive, in: *Hans-Jürgen Krupp, Wolfgang Glatzer* (Hg.), Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt-New York 1978, S. 148: „Diejenige Gruppe von Mitbürgern, die am meisten unter den mit dem Wort Armut beschriebenen Lebensbedingungen zu leiden hat, besteht aus alleinstehenden älteren Frauen“.

⁹¹ Urteil des Ersten Senats vom 12. März 1975. Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 39 (1975), S. 169—191, hier S. 194 f.

durch „verhältnismäßig geringfügige Korrekturen am bestehenden System der Hinterbliebenenversorgung“ Rechnung tragen⁹². Es scheinen jedoch alle maßgeblichen politischen Kräfte dazu entschlossen zu sein, diese Gelegenheit für eine grundlegende Reform der sozialen Sicherung der Frau zu nutzen, wobei dem Aufbau einer eigenständigen Sicherung jedes Ehepartners der Vorrang vor dem Unterhalt aus abgeleiteten Ansprüchen gegeben werden soll. Eine solche Reform würde die Struktur der Rentenversicherung tiefgreifend verändern, die gesamten finanziellen Grundlagen in Bewegung bringen und in der Geschichte der Rentenversicherung eine neue Epoche eröffnen.

⁹² Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg in einer Ansprache vor den Mitgliedern der zur Reformvorbereitung eingesetzten „Kommission für soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen“ im Oktober 1977. Druck der Ansprache: Bundesarbeitsblatt 28 (1977), S. 487 f.