

Veröffentlichungen der Stiftung  
Bundeskanzler-Adenauer-Haus

RHÖNDORFER GESPRÄCHE

Band 1

DIE DYNAMISCHE  
RENTE

in der Ära Adenauer  
und heute

Herausgeber Konrad Repgen

BELSER VERLAG



© 1978 by Belsar AG für Verlagsgeschäfte & Co. KG,  
Stuttgart und Zürich  
Alle Rechte vorbehalten  
Gesamtherstellung: Franz W. Wesel, Baden-Baden  
Printed in Germany

ISBN 3-7630-1190-0

# INHALT

Vorwort . . . . .	7
<i>Konrad Repgen</i> : Einführung . . . . .	9
<i>Hans Günter Hockerts</i> : Konrad Adenauer und die Rentenreform von 1957 . . . . .	11
<i>Philipp Herder-Dorneich</i> : Rentenreform als Ordnungspolitik	30

## Das Rhöndorfer Gespräch vom 28. April 1977

<i>Thomas Ruf</i> . . . . .	40
<i>Dieter Schewe</i> . . . . .	42
<i>Josef Stingl</i> . . . . .	46
<i>Hans Günter Hockerts</i> . . . . .	49
<i>Wolfram Fischer</i> . . . . .	51
<i>Hans Reymann</i> . . . . .	53
<i>Konrad Repgen</i> . . . . .	59
<i>Arthur Killat von Coreth</i> . . . . .	60
<i>Fritz Hellwig</i> . . . . .	68
<i>Wilhelm Jentzsch</i> . . . . .	71
<i>Hans Reymann</i> . . . . .	74
<i>Wilhelm Jentzsch</i> . . . . .	74
<i>Hans Schütz</i> . . . . .	74
<i>Thomas Ruf</i> . . . . .	76
<i>Paul Adenauer</i> . . . . .	78
<i>Philipp Herder-Dorneich</i> . . . . .	79
<i>Hans Günter Hockerts</i> . . . . .	85
<i>Fritz Hellwig</i> . . . . .	87

<i>Rudolf Morsey</i> . . . . .	87
<i>Klaus Gotto</i> . . . . .	89
<i>Anneliese Poppinga</i> . . . . .	89
<i>Konrad Repgen</i> . . . . .	90
<i>Dieter Schewe</i> . . . . .	92
<i>Hans-Peter Schwarz</i> . . . . .	93
<i>Arthur Killat von Coreth</i> . . . . .	94
<i>Hans Günter Hockerts</i> . . . . .	95
<i>Wilhelm Jentzsch</i> . . . . .	96
<i>Fritz Hellwig</i> . . . . .	97
<i>Dieter Schewe</i> . . . . .	98
<i>Konrad Repgen: Schlußwort</i> . . . . .	99

Die Diskussion geht weiter

<i>Thomas Ruf</i> . . . . .	101
<i>J. Heinz Müller</i> . . . . .	103
<i>Hans Maier</i> . . . . .	105
Anmerkungen . . . . .	107
Liste der Tagungsteilnehmer . . . . .	112
Biographische Notizen zu den Diskussionsteilnehmern . . . . .	113
Personenregister . . . . .	116

KONRAD ADENAUER UND DIE RENTENREFORM  
VON 1957

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Rentenreform von 1957 stand am Ende einer Legislaturperiode, an deren Anfang die Ankündigung eines wesentlich umfassenderen Reformwerkes gestanden hatte. Nicht Rentenreform, sondern Sozialreform, sogar „umfassende Sozialreform“, war die Absichtserklärung in Adenauers Regierungsprogramm von 1953, und gemeint war eine Neuordnung der sozialen Leistungen auf der Grundlage eines umfassenden Sozialprogramms.<sup>1</sup> Tatsächlich war die sozialpolitische Regierungsarbeit von Ende 1953 bis Spätsommer 1955 auf die Entwicklung einer solchen Gesamtkonzeption hin angelegt. Erst im August/September 1955 trat dann die entscheidende Wendung ein, die zur Preisgabe des Gesamtreformansatzes führte und zur Konzentration auf das Ziel einer Teilreform, nämlich einer Rentenversicherungsreform. Adenauer hat bei dieser Zielverengung entscheidend mitgewirkt, und man könnte die Erörterung zum Thema „Adenauer und die Rentenreform“ daher bei diesem Zeitpunkt einsetzen lassen.

Gestatten Sie mir dennoch, daß ich mit einigen kurzen Skizzen zurückgreife, um die Vorgeschichte der Konstellation zu klären, in der wir Adenauer dann ab Mitte 1955 als Rentenpolitiker antreffen; denn wie ich meine, ist sein Renten-Engagement nicht isoliert und unvermittelt zu sehen, sondern herausgewachsen aus weitreichenden früheren Reformabsichten.

Anders als in der Kriegsfolgegesetzgebung, insbesondere dem Lastenausgleich, spielte Adenauer in der 1. Legislaturperiode 1949/1953 in der Sozialversicherungspolitik m. E. keine sonderlich bemerkenswerte Rolle mit einer Ausnahme: Er verhalf Bestrebungen zum Erfolg, dem ersten Bundesarbeitsminister, Anton Storch, Spitzenbeamte beizugeben, die eine Gewähr dafür boten, daß die „klassische“ Sozialversicherung in der traditionellen Form wieder aufgerichtet würde. In diesem Punkt war der Kanzler seines Ministers und der von dem Minister gewünschten Mitarbeiter nicht ganz sicher. Hier wirkte noch die Erinnerung an die dramatischen Kämpfe um die Einheitsversicherung

nach. Diese Kämpfe waren 1946/1948 geführt worden – ausgelöst durch einen Gesetzentwurf des Alliierten Kontrollrats zur Einführung der Einheitsversicherung in ganz Deutschland. Der Entwurf hatte kurz vor der Realisierung gestanden und war durch eine breite deutsche Opposition unter Einschluß der Gewerkschaften der britischen Zone zu Fall gebracht worden. Storch hatte sich damals für eine gemäßigte Form der Einheitsversicherung ausgesprochen, während Adenauer stets und strikt eine Verschmelzung der Versicherungszweige und der Kassenarten ablehnte. Er sah in derartigen Intentionen, wie er einmal intern erläuterte, nichts anderes als das „Bestreben der Sozialdemokratie“, die „Mächte zusammenzuballen und dann in ihrer Hand zu halten“.<sup>2</sup>

Ein großer Teil der Sozialversicherungspolitik der 1. Legislaturperiode diente dann auch der Rekonstruktion der traditionellen Versicherungsinstitutionen, wobei der sozialdemokratische Widerstand unter dem sehr spürbaren Eindruck des Interesses breiter Angestelltenkreise an spezifischen Versicherungsträgern zu zerbröckeln begann; dies zeigt insbesondere die Zustimmung der SPD-Bundestagsfraktion zu der Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 1953.

Da man alle Hände voll zu tun hatte, um Kriegsfolgen zu bewältigen, blieb es in diesen Jahren 1949/1953 auf dem Gebiet des Leistungsrechts der Sozialversicherung bei den dringendsten ad-hoc-Maßnahmen. Man betrieb, wie niemand bestritt, Flickwerk. Von einem geschlossenen System sozialer Sicherung mit aufeinander abgestimmten Begriffen, Leistungsvoraussetzungen und Bemessungsmethoden konnte am Ende der 1. Legislaturperiode keine Rede sein, weder speziell in der Rentenversicherung, wo sogar noch regional unterschiedliches Zonen- und Länderrecht weiter galt, noch allgemein in der Sozialversicherung und erst recht nicht in den Beziehungen zwischen der Sozialversicherung und den Leistungssystemen der Kriegsfolgesetzgebung. Schlagworte wie „Rentenchaos“ und „Sozialrechtsdschungel“ machten daher die Runde.

Unbefriedigend war auch das Niveau eines wesentlichen Teils der sozialen Leistungen. Die durchschnittliche Rente für über 65 Jahre alte Arbeiter z. B. erreichte noch nicht ein Drittel der vergleichbaren Netto-Arbeitseinkommen. „Der Sozialrentner ist – auch wenn er qualifizierter Arbeiter und Angestellter war – proletarisert“, das hatte Th. Geiger für die Weimarer Republik diagnostiziert<sup>3</sup>, und dieser Zirkel von Alter und Armut kennzeichnete die Lage auch 1953.

Vor dem Hintergrund dieser Problemfülle ist nun die Sozialreform-Ankündigung von 1953 zu sehen. Durch das Öffnen einer großen Reformperspektive suchte Adenauer zugleich eine Reihe von Zugzwängen abzufangen, in die die Regierung im politischen Kräftespiel der Jahre 1949/1953 geraten war. Regelmäßig hatten DGB-Bundeskongresse einen Plan zur Neuordnung des gesamten Systems der Sozialleistungen gefordert. Die SPD hatte 1952 eine Art „Sozialenquôte-Kommission“ des Bundestages beantragt. Die Regierungsmehrheit hatte dieses Kooperationsangebot der Sozialdemokratie abgelehnt, was bis in die jüngste Zeit hinein zu der Meinung Anlaß gegeben hat, hier sei die entscheidende Sternstunde der Sozialpolitik in der Bundesrepublik versäumt worden – ich glaube, aus vielleicht nachher diskutierbaren Gründen, daß diese Einschätzung auf Prämissen beruht, die real nicht gegeben waren. Jedenfalls hat die Sozialdemokratie nach dem Scheitern ihres Sozialenquôte-Antrages sich an die Ausarbeitung von Grundlagen eines eigenen Sozialplanes gemacht, mit denen sie dann auch schon in den Wahlkampf von 1953 hineingegangen ist. Dieser Grundriß eines Sozialplans skizzierte wenige große Linien, ließ viele brisante Fragen offen und hält keinen Vergleich mit dem präzisen Sozialplan von 1957<sup>4</sup> aus; er zeigte aber doch, daß die Sozialdemokratie schon in die Phase systematischen Nachdenkens über eine Sozialleistungsreform eingetreten war.

Im Gegenzug hatten auch die Unionsparteien im Wahlkampf „Gründliche Neuordnung statt soziales Flickwerk“ – so lautete eine Parole – versprochen. Dies griff Adenauer nun in der Regierungserklärung von 1953 auf. Wie man sich das eminent anspruchsvolle Vorhaben einer „umfassenden Sozialreform“ näher vorzustellen habe, sagte er freilich nicht; er konnte es auch nicht sagen, denn es fehlten regierungs- oder parteiinterne Vorarbeiten. Sie nachhaltig anzukurbeln war vielmehr ein Ziel der regierungsamtlichen Reformzusage. Immerhin hob Adenauer eines deutlich hervor: Der Wirtschaftsaufschwung sei bisher im wesentlichen den im Produktionsprozeß Stehenden zugute gekommen; jetzt müsse verstärkt denen geholfen werden, deren Einkommen sich nicht am Markt bilde: den Rentnern, Invaliden, Waisen und Hinterbliebenen.

Dann aber wurde es, von außen her gesehen, plötzlich sehr still um dieses doch sehr ambitioniert angekündigte Werk. Ein, zwei Jahre lang hörte man so gut wie gar nichts über irgendwelche Fortschritte. Enttäuschung über Desinteresse und Inaktivität der Bundesregierung griff um sich und hatte Anfang 1955 unisono die gesamte Publi-



stik erfaßt. Es genüge hier ein Zitat aus einem sonst so regierungsfreundlichen Blatt wie „Der Volkswirt“. Er attestierte im Januar 1955 der Bundesregierung ohne Umschweife: „Sie hat die Innenpolitik im allgemeinen, die Sozialpolitik im besonderen in den letzten Jahren und Monaten sträflich vernachlässigt“.<sup>5</sup>

Ich glaube, daß diese Kritik die tatsächlichen Zusammenhänge nicht richtig trifft. Sie unterschätzt insbesondere die hohe Bedeutung, die Adenauer selbst 1953/1955 dem Gedanken einer Gesamtreform des Sozialleistungssystems beigemessen hat. Es lassen sich zahlreiche Mahnungen und Appelle aus Kabinett, Fraktion, Parteivorstand und von anderswo aneinanderreihen, mit denen Adenauer manchmal fast schon emphatisch auf die Realisierung der Reformzusage gedrängt hat. Es gelte, „entschiedene Fortschritte zu machen und neue Wege einzuschlagen“, eine „große Reform“, ein „sehr großes Werk“, „etwas Großes“, „wirklich etwas Neues“ zu leisten.<sup>6</sup>

Die Intentionen, die er dabei verfolgte, möchte ich in drei Punkten zusammenfassen – in scharfem Gegensatz zu der landläufigen Meinung, daß dieser Kanzler an Sozialpolitik desinteressiert, allenfalls wahlkampfaktisch motivierbar gewesen sei:

1. Er wünschte eine kodifikatorische Zusammenfassung des Sozialrechts in einem einheitlichen großen Gesetzeswerk, einem Sozialgesetzbuch. Damit sollte die Improvisationsperiode der Nachkriegszeit abgeschlossen und sozusagen im sozialpolitischen Bauabschnitt des neuen Staates durchgreifend Klarheit und Ordnung geschaffen werden. Adenauer hat sich von einer Koordinierung und Rationalisierung des Sozialleistungssystems auch Einsparungen versprochen, die Leistungsaufstockungen ermöglichen sollten, ohne daß die – im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe – Sozialleistungsquote insgesamt noch höher getrieben werden mußte. Aber dieses finanzielle Motiv war nur ein – wenn auch wichtiger – Seitenaspekt des umfassenderen Ziels, zu einem systematisch angelegten „Code social“ zu gelangen.

2. Die Kodifikationsaufgabe sollte verbunden sein mit tiefgreifenden Sachreformen. Adenauer wünschte ein Reformwerk, das „nicht auf die Bismarckschen Gesetze das tausendste oder elfhundertste neue Gesetz setzt“, sondern das „von Grund auf die ganze Sozialgesetzgebung der jetzigen Zeit anpaßt“.<sup>7</sup> Natürlich wüßte man gerne, wie er sich das im einzelnen vorgestellt hat, aber man weiß es nicht, weil er es selbst nicht genau wußte. Hier war er sehr auf die Zuarbeit von In-

formations- und Ideenlieferanten angewiesen und bedeutend einflußbarer als in der Außenpolitik.

Ob er dabei „fortschrittlich“ oder „konservativ“ dachte, ist schwer zu sagen – nicht allein wegen der Unschärfe dieses Begriffspaares, sondern auch wegen gegenläufiger Tendenzen in Adenauers Orientierungsrahmen. Als „konservativ“ wird wohl Adenauers Absichtserklärung gelten, prinzipielle Grenzen gegenüber einer Entwicklung zum „Versorgungsstaat“ zu ziehen: Das Reformwerk sollte der Tendenz entgegenwirken, daß „bei dem einzelnen der Wille zur Selbsthilfe immer mehr erlahmt und die gesamte Verantwortung für seine Existenz auf den Staat abgewälzt wird“.<sup>8</sup> Andererseits betonte er selbst mehrfach mit Nachdruck, das Reformwerk müsse „fortschrittlich“ sein, müsse veränderten und vermehrten Sicherheitsbedürfnissen Rechnung tragen; er könne keinen wesentlichen Unterschied zwischen Selbständigen und Unselbständigen hinsichtlich ihres sozialen Sicherheitsbedürfnisses erkennen; Ziel müsse sein: „Schaffung der sozialen Sicherheit“.<sup>9</sup> Beide Komponenten, die „konservative“ und die „fortschrittliche“, finden sich gerade auch in seinen internen Äußerungen, wobei Adenauer aus einem mir bisher nicht erklärlichen und vielleicht in der Aussprache erklärbaren Grund im CDU-Parteivorstand den Akzent eher auf die „fortschrittliche“, im Kabinett eher, wenn auch keineswegs ausschließlich, auf die „konservative“ Komponente gelegt hat. Insgesamt kann man in seinen konzeptionellen Äußerungen eine gewisse Unsicherheit, gelegentlich auch Widersprüchlichkeiten feststellen, die letztlich aus dem grundlegenden Dilemma der Sozialpolitik herrühren: notwendiges Element des sozialen Friedens und Ausgleichs einerseits, potentiell Element eines Eigeninitiative und Leistungsstreben abdrosselnden Versorgungsstaats andererseits zu sein. Hier einen richtigen Grenzverlauf zu finden, mit allen Konsequenzen für die soziale Ordnung der Bundesrepublik, das scheint Adenauer als die schwierigste und wichtigste Aufgabe der Reform betrachtet zu haben.

3. Die beiden bisher herausgestellten Intentionen – Kodifikation und gleichzeitig umfassende materielle Reform – werden durch eine dritte verbunden: Adenauer sah in einer umfassenden Neuordnung der sozialen Leistungen eine Chance zur innenpolitischen Grundlegung des neuen Staates, komplementär – wenn auch phasenverschoben – zu der außenpolitischen Grundlegung, die in diesen Jahren abgeschlossen wurde. Genau diesen Zusammenhang dürfte Adenauer auch im

Auge gehabt haben, als er im Bundespartei Vorstand der CDU einmal zu einer Formulierung griff, die man bei ihm so kaum vermutet: In gewisser Hinsicht solle die Sozialreform die Regierungsarbeit dieser Amtsperiode „krönen“.<sup>10</sup>

Wenn dies alles so ist, wird man nun aber fragen, warum kamen dann die Vorarbeiten für die umfassende Sozialleistungsreform nur so mühselig voran, daß sie im Spätsommer 1955 schließlich mit Blick auf das herannahende Ende der Legislaturperiode zugunsten einer noch realisierbaren Teilreform abgebrochen wurden. Ich möchte die Antwort auf die Formel bringen: Ressort-Rivalitäten und Zielkonflikte blockierten die regierungsinterne Reformvorbereitung. Diese Konflikte wurden in Form eines Verfahrensstreites ausgetragen, in dessen Mittelpunkt die Frage stand: Soll eine Regierungskommission, eine Art „Royal Commission“, mit der Programmentwicklung beauftragt werden – unter unabhängigem Vorsitz und zusammengesetzt aus Wissenschaftlern, Verbandsvertretern und Regierungsbeamten. Adenauer selbst, Jakob Kaiser, mehrere Kabinettsmitglieder, wünschten diese Lösung. Man argumentierte, daß eine Sozialreform an Haupt und Gliedern nur durch eine aus der Ressortebene herausgenommene Kommission erreicht werden könne. Es spielte freilich auch eine gewisse Enttäuschung darüber mit, daß vom Bundesarbeitsministerium einstweilen nur wenig programmatische Initiative kam.

Demgegenüber opponierte dieses Ministerium ganz entschieden gegen die Idee einer Regierungskommission. Man befürchtete Prestigeverlust, hatte aber auch ernsthafte Sachgründe. Im Arbeitsressort wußte man, daß der Finanzminister unter potentiellen Mitgliedern der Kommission eifrig Koalitionen vorbereitete, die auf die Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung für alle aus Steuern finanzierten Sozialleistungen hinzielten. Derartige Bestrebungen glaubte das Arbeitsministerium besser abriegeln zu können, wenn es die Federführung der Reform selbst in der Hand behielt. Ein zweites kam hinzu: Im Arbeitsministerium hielt man nicht viel davon, einen umfassenden Reformplan in die Welt zu setzen, theoretisch alles auf einmal anzupacken und dann praktisch vielleicht gar nichts zu erreichen. Eine schrittweise Fortentwicklung des geltenden Rechts erschien ihm als der praktisch bessere, auch finanztaktisch viel günstigere Weg. Als den vordringlichsten Schritt betrachtete es eine Reform der Rentenversicherung. Ende 1954, nachdem personelle Veränderungen unterhalb der Ministerebene einige Blockierungen gelöst hatten, setzten hierfür intensive Vorarbeiten ein.

Der in dramatischen Formen und vielfach wechselnden Konstellationen ausgetragene Streit um die Organisations- und Kompetenzfragen lähmte die Reformarbeit bis Mitte 1955. Man wird nun sagen: Daß die Reform so lange im Streit um Verfahrensfragen steckengeblieben ist, beweist wenn nicht Desinteresse, so doch Führungsschwäche des Kanzlers. Tatsächlich beeindruckt Adenauer in dieser Zeit stärkster außenpolitischer Beanspruchung nicht durch besondere Effizienz sozialpolitischer Koordination und Entscheidung. Dennoch meine ich, das eigentliche Dilemma, in dem Adenauer damals stand, anders sehen zu müssen. Er stand insofern in einem Entscheidungsdilemma, als er einerseits die Bildung einer Regierungskommission explizit wünschte, andererseits aber den Preis einer Ministerkrise nicht zahlen wollte, den der für diesen Fall zu erwartende Rücktritt des Arbeitsministers bedeutet hätte. Die Folge war ein zögerndes, immer wieder Möglichkeiten einvernehmlicher Regelungen auslotendes und dann schließlich im Kompromiß endendes Entscheidungsverhalten. In dieses Dilemma geriet Adenauer nun gerade dadurch, daß ihm – so pragmatisch er sonst denken mochte – in hohem Maße an einer Gesamtkonzeption und weniger an der einen oder anderen Teilreform gelegen war, auf die ihm die vom Arbeitsressort getroffene Reformvorbereitung hinauslaufen schien.

Auf eindrucksvolle Weise illustriert eine Initiative diesen Zusammenhang, die Adenauer im Februar 1955 ergriff. Mit der Bitte, die Sache streng vertraulich zu behandeln, gab er den Professoren Achinger, Höffner – dem heutigen Kardinal –, Muthesius und Neundörfer, also vier Sozialwissenschaftlern den Auftrag, ihm in zwei bis drei Monaten eine „Gesamtkonzeption über die Neuordnung des Systems der sozialen Sicherheit“ vorzulegen. Dieser Auftrag war eine ganz persönliche Idee des Kanzlers, in die er außer seinen Sohn Paul, der Vermittlerfunktionen übernahm, und einige Beamte des Kanzleramtes zunächst niemanden einweihte, auch nicht den Arbeitsminister. Es war der in eine ungewöhnliche Form gekleidete Versuch, doch noch so etwas wie eine „Royal Commission“ ins Spiel zu bringen. Während die vier Professoren auf Burg Rothenfels in Klausur gingen, bedachte Adenauer den ahnungslosen Arbeitsminister mit genau demselben Auftrag – eine merkwürdige Methode von Ministerbehandlung, die aber zeigt, wie ernst es dem Kanzler damit war, endlich konzeptionell voranzukommen.

Eine wichtige Rolle spielte Adenauer auch bei der Entwicklung eines Organisationplans, der Mitte 1955 den Konflikt um die Verfahrens-

fragen endgültig beendete. Auf eine Regierungskommission wurde verzichtet; als ständiger Kabinettsausschuß wurde ein „Sozialkabinett“ unter Vorsitz des Kanzlers eingerichtet – in gewisser Hinsicht ein Entgegenkommen an die mit dem Bundesarbeitsministerium rivalisierenden Ressorts. Beim Bundesarbeitsministerium wurde ein „Generalsekretariat für die Sozialreform“ gebildet – ein Entgegenkommen an den Wunsch des Arbeitsministers, das Gravitationszentrum der Reformvorbereitung nicht aus seinem Hause hinausverlagern zu lassen.

Dieses Generalsekretariat, das später die Hauptarbeit der Rentenreform getragen hat, ist in mehrfacher Hinsicht so bemerkenswert, daß ich um Geduld bitte, wenn ich zu seiner Kennzeichnung eine Zwischenbemerkung einschiebe. Zunächst erhielt das Arbeitsministerium durch das Generalsekretariat überhaupt erst – zahlenmäßig, personell – die Ressourcen, die für eine Aufgabe von der Größenordnung einer Sozialreform notwendig war. Bisher hatte sich in diesem Ressort ein Kleinstreferat mit dieser eminenten Aufgabe herumschlagen müssen. Weiter erscheint es mir bemerkenswert, daß der Generalsekretär, Dr. Jantz, beim Aufbau seines Stabes nicht auf die traditionelle, weitgehend noch aus der Reichsverwaltung stammende Beamtschaft zurückgriff, sondern eine ganz neue Generation von Beamten, 28- bis 30jährige Assessoren, heranzog. Wenn man künftig einmal die Personalpolitik der Bundesministerien systematisch untersucht, wird man hier einen Modellfall für eine, wenn man so sagen darf, frühzeitige Regeneration der Ministerialbeamtschaft finden. Und das hatte bedeutende Auswirkungen. Man dachte im Generalsekretariat viel weniger traditionsverhaftet als mancher zuvor in der Sozialversicherungsabteilung tonangebende und reformblockierende Beamte. Und vor allem kam nun auch eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise zum Zuge, die bisher weitgehend, insbesondere auch in der Rentengesetzgebung, gefehlt hatte. Bezeichnenderweise ging das Generalsekretariat sofort daran, erstmals systematisch die Zusammenhänge zwischen Sozialfinanzen und Wirtschaftsprozeß zu untersuchen und für die Rentengesetzgebung nutzbar zu machen.

Als die neuen Reformgremien im Sommer 1955 an die Arbeit gingen, lagen die beiden konkurrierenden Ausarbeitungen – Rothenfelser Denkschrift<sup>11</sup> und Arbeitsminister-Denkschrift – vor. Wie sich bald zeigte, widersprachen und blockierten sie sich in wesentlichen Punkten. Nach wie vor hieß aber der Auftrag: Entwicklung einer Gesamtkonzeption zur Sozialleistungsreform.

Ziemlich abrupt wurden die Grundsatzrörterungen dann jedoch im August/September 1955 abgebrochen und der entscheidende Umschwung hin zur Konzentration auf die Rentenversicherungsreform trat ein. Es begann mit einem Signal aus dem schweizerischen Kurort Mürren, wo Adenauer seinen Jahresurlaub verbrachte. Durch Vermittlung seines Sohnes Paul hatte er dort eine druckfrische Broschüre kennengelernt, betitelt: „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“. Autor war der Bonner Volkswirtschaftsdozent und Geschäftsführer des Bundes Katholischer Unternehmer Wilfrid Schreiber.<sup>12</sup> Adenauer ließ dem Bundeskanzleramt mitteilen, er sei von dem in dieser Broschüre entwickelten Rentenreformplan sehr angetan und daran interessiert, den Autor persönlich kennenzulernen.

Im Oktober, nach Adenauers Moskaureise, erfuhren dann die im Sozialkabinett vertretenen Ressorts, daß Adenauer die nächste Sitzung des Sozialkabinetts persönlich leiten und dabei Schreiber Gelegenheit zu einem Vortrag geben werde. Eine schwere Erkrankung, die Adenauer bis Ende November geschäftsunfähig machte, durchkreuzte zunächst diese Absicht, aber Mitte Dezember fand dann die geplante Sozialkabinettsitzung statt, in deren Mittelpunkt der Vortrag Schreibers stand. Ein sozialwissenschaftliches Symposium in Köln, zu dem wiederum Paul Adenauer die Verbindung herstellte, hatte den Reformplan zwischenzeitlich diskutiert und modifiziert. Der später in die Gesetze übernommene Gedanke des gleitenden Mehrjahres-Durchschnitts zur Berechnung des aktuellen Lohnniveaus ist hier geboren worden und stammt von dem Freiburger Volkswirtschaftler J. Heinz Müller.

Der geradezu sensationell ins Zentrum der Regierungsarbeit katapultierte Schreiber-Plan löste komplizierte Probleme mit einfachen Grundgedanken und hat wahrscheinlich schon deshalb Adenauers Sympathie gewonnen. Schreiber betrachtete die Rentenversicherung nicht mehr als einen gesetzlich erzwungenen Sparprozeß für das eigene Alter, wobei – vergrößert gesprochen – die Beiträge als Kapital angesammelt werden und die Rente den Ertrag des eingezahlten Kapitalanteils darstellt. Nicht Sparvertrag nach dem Muster der Lebensversicherung, sondern „Generationenvertrag“ hieß Schreibers Lösungsformel: Jeder Erwerbstätige, also die aktive Generation, zahlt laufend einen festen Prozentsatz seines Bruttoeinkommens in die „Rentenkasse des deutschen Volkes“, und diese gibt das jährliche Beitragsaufkommen jeweils voll an die vorhandenen Rentner, also an die nicht mehr aktive Generation, weiter. Die Beiträge werden in

Form von Anspruchspunkten gutgeschrieben, und der Quotient aus allgemeinem Beitragsaufkommen und der Summe aller Anspruchspunkte ergibt dann den jährlich neuen Wert jedes Anspruchspunktes. Dieser Plan brach radikal mit tragenden Grundsätzen der „klassischen“ Rentenversicherung. Erstens sollte nicht mehr Kapital, sondern die Solidarität der Generationen – technisch gesprochen: ein Umlageverfahren – die Rentenansprüche decken. Und zweitens sollte die Rente automatisch an die Entwicklung der Arbeitseinkommen und damit an die Entwicklung des Lebensstandards der Erwerbstätigen angekoppelt werden. Schreiber glaubte, so einen gravierenden Konstruktionsfehler der klassischen Rentenformel behoben zu haben, denn diese berechnete die Rente nach dem Nominalwert von Beiträgen, die von der Lohn- und Preisentwicklung längst überholt waren, wenn der Versicherte aus dem Arbeitsleben ausschied, und auch während des Rentenbezuges sank sein Lebensstandard bei steigenden Preisen und/oder bei wachsender Konsumkraft der Erwerbstätigen immer tiefer. Ohne den wichtigen Beitrag Schreibers zur Rentenreform – er erreichte sozusagen im richtigen Zeitpunkt mit richtigen Gedanken das richtige Ohr – schmälern zu wollen, muß man nun allerdings hinzufügen, daß Schreiber in einer relativ breiten Bewegung ähnlich gerichteter Bestrebungen gestanden hat. Daß das alte Dogma der Kapitaldeckung volkswirtschaftlich weder möglich noch wünschenswert sei, das war im Jahrfünft nach 1950 nahezu Allgemeingut der sozialpolitischen Theorie geworden. Mit der Ablehnung auch einer Schwankungsreserve stand Schreiber freilich ziemlich allein; auch die Gesetze von 1957 sind ihm darin nicht gefolgt. Und unabhängig von Schreiber war auch schon das Prinzip der Kopplung der Renten an eine variable Größe viel diskutiert worden. Der SPD-Sozialplan von 1952 und der DGB-Bundeskongreß von 1954 forderten eine Bindung der Renten an die Steigerung des Sozialprodukts, wobei allerdings offengelassen wurde, ob diese Bindung – wie bei Schreiber – automatisch wirken sollte, und es wurde auch offengelassen, ob als Indikator die Lohnentwicklung oder ein anderer Maßstab genommen werden sollte. Präziser war da ein Gutachten, das der spätere Senatspräsident am Bundessozialgericht Walter Bogs Mitte 1954 auf Anforderung des Bundesarbeitsministeriums erstattete. Explizit war hier, ein Jahr vor Schreiber, eine „Lohnrente“, eine „Bindung der Rentenhöhe an den jeweiligen Lohn“ vorgeschlagen.<sup>13</sup> Während Bogs noch keinen technischen Vorschlag zur Verwirklichung dieser Lohnwertrente unterbreitete, lagen im „Generalsekretär-

tariat für die Sozialreform“ Mitte 1955 schon verschiedene Varianten einer neuen Rentenformel bereit. Sie weisen viel Ähnlichkeit mit dem legislatorischen Resultat von 1957 auf, unterscheiden sich jedoch nicht unwesentlich vom Schreiber-Plan. Der Hauptunterschied liegt darin, daß Schreiber den Beitragssatz konstant halten, notfalls sogar in der Verfassung verankern wollte. Eine solche Regelung würde die Teilnahme der Rentner an einer Steigerung des Lohnniveaus jedenfalls dann ausschließen, wenn die vermehrte Zahl der Rentenempfänger die Steigerung des Lohnniveaus aufwiegen oder gar übertreffen würde. Ganz umgekehrt betrachtete das Generalsekretariat die Rente-Lohn-Relation als das zu bewahrende und das Finanzierungssystem als das ggfs. entsprechend zu variierende Element. In der Sozialkabinettsitzung von Mitte Dezember 1955 hat Adenauer in dieser Hinsicht auch kritisiert, daß der Schreiberplan keine Gewähr dafür biete, daß die „Rentenhöhe nicht unter ein gewisses Maß absinkt“. Er tendierte insofern mehr dazu, der Leistungsseite Vorrang vor der Finanzierungsseite zu geben – ein Problem, das in den Reformgesetzen von 1957 in der Art eines dilatorischen Formelkompromisses offengehalten, 1969 dann durch Gesetzesänderung zugunsten des Vorrangs der Leistungsseite gelöst worden ist.

Ein weiterer bedeutender Unterschied lag darin, daß es Schreiber nur um eine Modellbildung ging und nicht um eine politische Entscheidung über die Höhe des anzustrebenden Rentenniveaus. Er sprach daher keine Empfehlung in der Frage aus, wie hoch der – dann konstant zu haltende – Beitragssatz angesetzt werden solle. Das Generalsekretariat dagegen verband den Grundgedanken der Lohnkopplung mit einem anderen neuen Grundgedanken: Die Rente so zu bemessen, daß sie den erarbeiteten Lebensstandard im Alter aufrecht erhält. Auch in dieser Hinsicht wußte es in der Folge die Reformvorbereitung zu beeinflussen.<sup>14</sup> Schon vor Schreibers Vortrag im Sozialkabinetts hatte das Generalsekretariat seine Gedanken in interministeriellen Verhandlungen zur Diskussion gestellt, war dabei aber auf erhebliche Widerstände gestoßen.

In dieser Situation schlug nun das Zusammenspiel Adenauer-Schreiber eine Bresche, die das Generalsekretariat dann zur Durchsetzung eigener Gedankengänge nutzen konnte. Es ist also nicht so, wie es gelegentlich dargestellt wird, daß der regierungsinterne Siegeszug der dynamischen Rente der Sieg eines Außenseiters über die Bürokratie gewesen ist. Vielmehr konvergierten und verstärkten sich hier gleichgerichtete Bestrebungen, und es dürfte in erster Linie der geringen



Hebelkraft der politischen Leitung des Bundesarbeitsministeriums zuzuschreiben sein, daß die Dinge erst durch den Kontakt Adenauer-Schreiber wirklich in Bewegung geraten sind.

Das Sozialkabinett traf in der Dezembersitzung 1955 noch keine Entscheidungen. Die Geburtsstunde der Rentenreform ist daher vielleicht besser auf jenen Silvestertag an der Jahreswende 1955/1956 zu datieren, als Adenauer in seinem Rhöndorfer Wohnhaus eine von Kanzleramt und Generalsekretariat vorbereitete Vorlage über die wichtigsten Entscheidungsalternativen durcharbeitete. Seine Randnotizen dienten dem Arbeitsministerium bei den gesetzesvorbereitenden Entwürfen als Präjudizien. Ich beschränke mich auf die wichtigsten Punkte dieses für das sozialpolitische Denken Adenauers hochinteressanten (noch unveröffentlichten) Dokumentes. Er stimmte dem Gedanken einer Kopplung der Rente an die Lohnentwicklung zu, und zwar ausdrücklich nicht nur für die Erstfestsetzung der Rente, d. h. also: Hochrechnung aller früheren Beitragswerte auf das beim Eintritt ins Rentenalter aktuelle Lohnniveau; sondern er befürwortete auch eine laufende Anpassung der einmal festgesetzten Rente an die weitere Lohnentwicklung. Er akzeptierte auch den Gedanken, daß die Rente den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard sichern solle. Er befürwortete verstärkte Bekämpfung der Frühinvalidität durch Prävention und Rehabilitation; er lehnte die Bindung von Rentenversicherungsleistungen an Bedarfsprüfungen ab, ebenso ein reines Umlageverfahren, wie es Schreiber gewünscht hatte, plädierte vielmehr für eine Sicherheitsreserve zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen. Im Unterschied zu Schreiber wünschte Adenauer auch nicht eine völlige Streichung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung, betonte aber, man möge den Staatszuschuß „möglichst gering“ halten und die Kosten der Reform in erster Linie durch Beitragserhöhung decken. Zu dem Vorschlag, das Prinzip der Beitragsäquivalenz durch Anheben niedriger und Senken hoher Rentenansprüche zu modifizieren, notierte er: „Ich habe Bedenken“.<sup>15</sup>

Ein vom Parteivorstand der CDU Mitte 1955 eingesetzter Arbeitskreis „Sozialreform“ stärkte dem Kanzler im Januar 1956 den Rücken, indem er ganz ähnliche Voten abgab; er sprach sich insbesondere auch für eine Lohnkopplung der Renten aus – sowohl bei der Erstfestsetzung wie auch bei der weiteren Laufzeit. Im Januar und Februar 1956 setzte das Sozialkabinett unter Adenauers Vorsitz diese Vorentscheidungen in Beschlüsse um. Demnach sollte, und ich beschränke mich jetzt auf die zwei wichtigsten Punkte, die Rente bei

der Erstfestsetzung auf das aktuelle Lohnniveau hochgerechnet werden, und zwar so, daß die Rente nach 40jähriger Versicherungsdauer etwa 70 % des Netto-Einkommens, etwa 60 % des Brutto-Einkommens vergleichbarer Arbeitnehmer beträgt. Was die Anpassung der Rente während ihrer Laufzeit betrifft, so hieß es jetzt aber nur noch: periodische Überprüfung der Rentenhöhe mit dem Ziel, diese den „wirtschaftlichen Gegebenheiten“ anzugleichen. Diese Formulierung ließ praktisch alles offen und zeigte nur eines deutlich: daß das Prinzip der Rente-Lohn-Kopplung im Sozialkabinett auf starken Widerstand gestoßen war. Und dieser Widerstand wurde in den nächsten Wochen und Monaten potenziert und verbreitert durch eine geradezu panikartige Reaktion mächtiger Verbände und Institutionen.

In der langen Reihe der Gegner des „dynamischen Leichtsinns“ der lohngekoppelten Rente, wie es hieß, standen die renommierten Köpfe der neoliberalen Schule, die Bank Deutscher Länder und, mit Ausnahme des Bundes Katholischer Unternehmer, das gesamte Wirtschaftslager: Versicherungsunternehmen, Arbeitgeberverbände, Banken. Die geplante Reform, so argumentierten die Gegner, sei ein Inflationstreibsatz. Denn niemand könne garantieren, daß die Tarifparteien ihre Lohnabschlüsse, zumal bei Vollbeschäftigung, im volkswirtschaftlich tragbaren Rahmen halten, und man könne daher nicht auch noch die Renten an die Lohnentwicklung hängen, sie also faktisch zum Gegenstand der Tarifautonomie machen. Und man verwies auf den Kapitalmarkt, der durch den Entzug von Renten-Deckungskapital in große Schwierigkeiten geraten würde. Und man legte Berechnungen über den wachsenden Anteil der Alten an der Gesamtbevölkerung vor – mit einer „Rentenberg“-Spitze am Ende der 1970er Jahre; dann werde man eine Rente-Lohn-Kopplung nicht mehr ohne unzumutbar hohe Abgabenbelastung durchhalten können. Und niemand schließlich konnte auf einen anderen Staat in der Welt hinweisen, in dem eine derartige Rentenformel schon existiert hätte; es fehlten internationale Erfahrungen, die man hätte studieren können.

Der massive Widerstand blieb nicht ohne Wirkung. Die Koalitionspartner FDP und DP – nach dem Ausscheiden der FDP die Nachfolgegruppe FVP –, aber auch große Teile der CDU/CSU-Bundestagsfraktion lehnten eine Lohnkopplung der Rente strikt ab. Im Bundeskabinett rebellierten der Wirtschafts- und der Finanzminister. Dies alles als Einfluß der organisierten Wirtschaftsinteressen auf die politischen Entscheidungsträger hinzustellen, wäre jedoch unrichtig. Denn niemand konnte den Risikocharakter der Entscheidungssituation be-

streiten; dies verbot schon das demographische Argument der künftigen Altersstrukturverschiebung, dies verboten auch heftige versicherungsmathematische Kontroversen über den künftigen Finanzierungsbedarf. Auch ohne *pressure groups* drängten viele Politiker daher zumindest auf den Einbau von Bremsfaktoren in die Rentenformel.

In dieser Situation begann auch Adenauer unsicher zu werden. Wenn man „Neuland“ betrete, müsse man eben „etwas riskieren“, sagte er zwar. Man könne ja später immer noch ändern, falls sich negative Wirkungen herausstellten. Die Rentenversicherung sei schließlich nicht dazu da, den Wohnungsbau zu subventionieren, argumentierte er, als man ihn damit zu packen suchte, daß sein sozialpolitisches Lieblingskind, der soziale Wohnungsbau, in Gefahr gerate, wenn die Rentenversicherung ihre Deckungskapitalien reduziere. Aber die massive Opposition beeindruckte ihn doch. Und der Kabinettsfriede, zumal sein Verhältnis zu den beiden am schärfsten opponierenden Ministern, vertrug, jedenfalls vor den Bundestagswahlen, keine weitere, auf Biegen oder Brechen gehende Belastung, nachdem gerade in der Zeit der Regierungsentwurfsvorbereitung schon die Diskonterhöhungsfrage einen mächtigen Krach zwischen dem Kanzler und diesen beiden Ministern provoziert hatte. Daß die CDU/CSU-Bundestagsfraktion den beiden Ministern demonstrativ die größere Sympathie bekundet hatte, hatte den Kanzler sehr nachdenklich gestimmt. Zudem hielt Adenauer es für politisch unbedingt geboten, die Reform im Einvernehmen mit der DP und der FDP zu machen, denn er ging davon aus, daß er diese beiden Parteien nach den Wahlen wieder brauchen werde.

In dieser Situation begann Adenauer nach einer Linie des Durchsetzbaren zu suchen – bereit, Abstriche zu machen, aber nicht bereit, die ursprüngliche Reformidee in ihrem Kern preiszugeben. In gewisser Hinsicht kam ihm dabei der sozialdemokratische Konkurrenzdruck zu Hilfe. Denn die SPD leistete, nachdem die Regierungspläne Kontur gewonnen hatten, unter Leitung von Ernst Schellenberg und mit Hilfe von Landesarbeitsministerien und Landesversicherungsanstalten hervorragende und schnelle Arbeit. Schon Mitte April 1956, noch ehe der Regierungsentwurf vorlag, brachte sie einen Rentenreformentwurf im Bundestag ein, der unter Preisgabe verschiedener Konzeptionselemente des Sozialplans von 1952 viel Ähnlichkeit mit dem Reformkonzept des Generalsekretariats hatte. Als Glanzstück wies der Entwurf eine Rentenformel auf, die die Rente sowohl bei der Erstfestsetzung auf das aktuelle Lohnniveau hochrechnete als auch vollauto-

matisch, also ohne Zwischenschaltung des Gesetzgebers, der jährlichen Lohnbewegung folgen ließ.

Als das Gesamtkabinettt im Mai 1956 den Regierungsentwurf festlegte, standen die Dinge auf des Messers Schneide. Mit Ausnahme des Arbeitsministers Storch hatten alle Mitglieder des Sozialkabinetts sich zwischenzeitlich in Abwesenheit Adenauers auf eine Linie geeinigt, die das ursprüngliche Reformkonzept bis zur Unkenntlichkeit abschwächte. Bezugsgrundlage der Rentenberechnung – bei der Erstfestsetzung und während der Laufzeit – sollte nun das Netto-Sozialprodukt sein, und zwar das preisbereinigte Netto-Sozialprodukt. Es fehlte also ein Faktor, der der Preisentwicklung irgendwie Rechnung trug. Und darüber hinaus sollte die laufende Rente nur alle fünf Jahre angepaßt werden. Damit waren der Reform, wie der Wirtschaftsminister meinte, die Giftzähne gezogen; man konnte sich freilich fragen, ob sie jetzt nicht überhaupt zahnlos geworden war.

Nach dramatischen Auseinandersetzungen wußte Adenauer in dieser Mai-Sitzung zu verhindern, daß die Mehrheit des Gesamtkabinetts diesem Votum des Sozialkabinetts folgte. Er nannte die Elimination von Preissteigerungen aus der Bemessungsgrundlage völlig indiskutabel und schlechterdings untragbar. Am Ende wurde ein Regierungsentwurf beschlossen, der es bei der Lohnentwicklung als Bezugsgrundlage für die Erstfestsetzung beließ. Maßstab für die laufende Anpassung sollte das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten sein, aber nicht preisbereinigt, sondern zu laufenden Preisen. Adenauer und Storch hatten sich also weitgehend durchsetzen können; sie machten aber die Konzession, daß die laufende Anpassung – automatisch, also ohne Zwischenschaltung des Gesetzgebers – nur alle 5 Jahre erfolgen sollte. Beide kalkultierten aber nachweislich ein, daß der Bundestag diesen Zeitraum bei der Reformverabschiedung wesentlich verkürzen werde.

Ich muß davon absehen, die parlamentarische Behandlung des Regierungsentwurfs im einzelnen zu skizzieren. Wie hart und erbittert innerhalb des Regierungslagers gerungen wurde, das möge Adenauers eigener Kommentar illustrieren: Er sei „fast verrückt“ geworden in Anbetracht der „ungeheuren Schwierigkeit“, die Koalition in dieser Sache unter ein Dach zu bringen.<sup>16</sup> Ganz gelang ihm dies auch nicht, denn neben der FDP verweigerte auch der größte Teil der DP in der Schlußabstimmung ihr Ja. Ich muß auch davon absehen, den Inhalt des verabschiedeten Gesetzwerks, das sich ja bei weitem nicht in der Einführung einer neuen Rentenformel erschöpft hat, insgesamt zu um-

reißen. Drei Hinweise mögen genügen: (1) Was vor dem 1. Weltkrieg, bei Einführung der Angestelltenversicherung, ganz undenkbar gewesen ist, nämlich völlige Gleichheit des Leistungsrechts für Arbeiter und Angestellte in der gesetzlichen Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung, das wurde 1957 endgültig realisiert. (2) Die Altersgrenze für weibliche Versicherte wurde unter bestimmten Bedingungen von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt. (3) Der Witwenanteil an der Rente des verstorbenen Mannes wurde von 50 % auf 60 % erhöht. Neben diesen und anderen Punkten war aber die neue Rentenformel das Kernstück der Reform, und ich möchte daher jetzt nur diese Formel näher erörtern – in der Form, wie sie 1957 Gesetz geworden ist und im Prinzip auch heute noch gilt.

Im Unterschied zum SPD-Entwurf und zum Schreiber-Vorschlag wurde nicht der Lohnstand (bzw. das Beitragsaufkommen) des jeweils zuletzt vergangenen Jahres als Rentenbemessungsgrundlage festgelegt, sondern ein gleitender Dreijahresdurchschnitt der Bruttoverdienste aller Versicherten. Die heute so umkämpfte Brutto-, nicht Nettolohnbindung wurde damals aus dem einfachen Grunde gewählt, daß sie verwaltungspraktisch viel einfacher zu bewerkstelligen ist. Von dem Verzögerungseffekt, dem *time lag* des Dreijahresdurchschnitts, versprach man sich eine glättende Wirkung, nicht nur auf die Veränderungsraten des Rentnereinkommens, sondern auch eine konjunkturglättende, antizyklische Wirkung. Diese ist in der Folge auch tatsächlich wiederholt eingetreten, wenn man nicht gerade – wie 1972 – durch eine vorgezogene Rentenerhöhung inmitten einer Hochkonjunktur den eingebauten Konjunkturstabilisator außer Kraft setzte. Unrichtig schätzte man jedoch die Auswirkungen des *time lag* auf das Rentenniveau ein. Da man nicht mit so hohen Lohnsteigerungen von 11 %, 12 % rechnete, wie sie später eingetreten sind, sah man nicht voraus, daß die zeitliche Rückverlagerung der Bemessungsgrundlage das Rentenniveau bedeutend herabgedrückt hat. Hier liegt ein Hauptgrund dafür, daß die Standardrente bis 1976 nie jené ursprünglich beabsichtigten 70 % des vergleichbaren Nettoeinkommens erreicht hat, sondern sich zwischen 50 % und 60 % bewegte.

Entgegen sehr starken Widerständen auch innerhalb des Regierungslagers blieb es, was die Erstfestsetzung der Rente betrifft, bei der automatischen Lohnkopplung. Die laufende Anpassung haben die Gesetze aber nicht dieser Automatik überlassen. Sie enthalten – bis heute – nur den Befehl, daß Bundesregierung und Bundestag sich jährlich einmal mit den Rentnereinkommen befassen und die Rente anpassen,

wenn sich der gleitende Dreijahresdurchschnitt der Bruttolöhne verändert hat. Die Bezugsgröße der Anpassung wurde aber nicht fest vorgegeben, vielmehr ist neben der Lohnentwicklung auch ein Fächer weiterer Daten zu berücksichtigen. Die Zwischenschaltung des Gesetzgebers und die Variabilität des Anpassungsmaßstabes bremsen also den Automatismus ab, und man griff zu einer Art halbautomatischer Lösung, die zu einer beständigen Lohnkopplung keineswegs führen mußte, nach dem Willen mancher Beteiligten auch nicht führen sollte, de facto aber – unter dem zielstrebigem Einfluß der Sozialversicherungsabteilung des Bundesarbeitsministeriums – dazu geführt hat. Der Kompromiß wurde von den Vorsitzenden der Arbeitskreise für Wirtschaft und für Soziales, Hellwig und Horn, in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des statistischen Bundesamtes, Fürst, ausgearbeitet und in gesetzestechnische Form gegossen.

Adenauer hat in diesem Kompromiß ein gutes Ergebnis gesehen, obwohl – und dies führt abschließend zur Frage nach Adenauers Rentenreformmotiven – damit ein Ziel gefährdet war, das sein Engagement für die dynamische Rente zu einem guten Teil bestimmt hatte: Das Ziel nämlich, ein Verfahren zu finden, das die Entscheidung über die Rentenanpassung entpolitisiert und den Streit über das Einkommen der Rentner aus dem Tageskampf heraushält.

Denn so eindeutig Adenauer die Rentenreform in seine Wahlkampfüberlegungen für 1957 einbezogen hat, so gefährlich schätzte er die Attraktivität des Rententhemas für Wahlkämpfe im allgemeinen ein; und so paradox es auch klingt: Eines seiner Reformziele war gerade, für die Zukunft zu verhindern, daß aus der Rentenfrage eine Wahlkampffrage, aus der Rentendynamik eine Wahldynamik wird. Die halbautomatische Lösung garantierte dies nicht ohne weiteres, und deshalb hat Adenauer die Einschaltung eines begutachtenden Beirats, des Sozialbeirats, in das jährliche Anpassungsverfahren sehr befürwortet. Auf diese Institution übertrug er nun die Hoffnung auf Entpolitisierung des Rententhemas. In einer Besprechung mit dem DGB erläuterte er diese Hoffnung mit den Worten, er wünsche Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Bank Deutscher Länder und Wissenschaftler durch ein gesetzliches Band, den Sozialbeirat, zusammenzufassen und die aufeinander abgestimmte Meinung, nicht die jeweilige Einzelmeinung jeder Gruppe, kennenzulernen. Hier verknüpfte sich also der Wunsch nach Entpolitisierung des Rententhemas mit der ordnungspolitischen Vorstellung des institutionellen Sichzusammenraufenmüssens der Sozialkontrahenten.

Wenn man die Suche nach Motiven, die Adenauers Rentenreform-Engagement bestimmt haben, hier abbrechen würde, hätte man gewiß wichtige Elemente beisammen: Schmieden einer dann auch mit voller Wucht eingesetzten Wahlkampf-Waffe und, in paradoxer Beimischung, der Wunsch, das Rententhema langfristig dem Wahlkampf-getümmel zu entziehen. Aber ich glaube, daß noch drei weiteren Motivationen eine entscheidende Bedeutung beigegeben werden muß:

1. Wie in der Regierungserklärung von 1953 angekündigt, beteiligte diese Reform eine breite Bevölkerungsschicht, die bisher im Schatten des Wirtschaftswachstums gestanden hatte, nämlich die Sozialrentner, an den Früchten des wirtschaftlichen Erfolgs. Bisher hatten vor allem die Erwerbstätigen Nutzen gezogen; jetzt wurden – phasenverschoben – die Alten, Invaliden, Hinterbliebenen gleichsam hereingeholt. Um es statistisch zu sagen: Die Reform erhöhte die durchschnittliche Rentenhöhe um etwa 65 %<sup>17</sup> und bewirkte, daß die Einkommen der Rentnerhaushalte in der Periode 1955–1960 eine stärkere Zuwachsrate hatten als alle anderen Einkommenskategorien.

2. Über diese aktuelle Verschiebung der Einkommensproportionen hinaus verfolgte die Reform das Ziel, das jahrhundertalte Problem sozialer Deklassierung der Arbeitnehmer im Alter grundsätzlich und auf Dauer zu lösen. Dies hat Adenauer gesehen und unterstützt. Einer verbreiteten Einschätzung zufolge war Adenauers Sozialpolitikverständnis auf eine Art karitatives Fürsorgedenken reduziert. Jedoch hat er gerade auch in internen Rentenreformerörterungen in einer Weise argumentiert, die dieser Einschätzung nicht entspricht. Das neue Prinzip, den jetzigen und künftigen Rentnern Schutz vor Geldentwertung und Teilhabe am Wirtschaftswachstum zu garantieren, so argumentierte er, solle gerade verhindern, daß ihnen „so quasi im Wege des Almosens“ nachgeholfen werden müsse. Das Gesetz müsse „als eine Sicherstellung der Arbeitnehmer insgesamt und nicht so sehr unter einem fast karitativen Gesichtspunkt betrachtet werden“.<sup>18</sup>

3. Ebenso gesellschaftsgestaltend wie dieses Ziel war auch die Methode gedacht, mit der es erreicht werden sollte. Denn die Reform hob bewußt nicht auf eine Einheitsrente oder eine primär steuerfinanzierte Rente ab, sondern auf eine individuelle Beitragsrente, die sehr deutlich – diskutierbar wäre, ob zu deutlich – einen Zusammenhang herstellte zwischen Beitragsleistung und Versicherungsleistung, zwi-

schen früherem Markteinkommen und späterem Renteneinkommen. In einer Rundfunkansprache hat Adenauer diesen Gesichtspunkt stark betont: „Es wird keine schematische Rentenerhöhung geben, denn das neue Gesetz vermeidet jede ungerechte Gleichmacherei. Die Bundesregierung hat sich von Anfang an für eine individuelle Rentengestaltung eingesetzt.“ Es bleibt „wichtig für die Rentenhöhe, wie lange jemand gearbeitet und Beiträge zur Versicherung geleistet hat und was er in seinem Arbeitsleben verdiente“.<sup>19</sup> Auf der Suche nach der Grenze zwischen Sozialstaat und „Versorgungsstaat“ glaubte Adenauer und glaubten die Reformer ein Stück richtiger Linienführung gefunden zu haben: Sicherung zu bieten, ohne den Leistungsanreiz zu lähmen.