

1118

VIERTELJAHRSSHEFTE FÜR Zeitgeschichte

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München

herausgegeben von

KARL DIETRICH BRACHER und HANS-PETER SCHWARZ

in Verbindung mit Theodor Eschenburg, Helmut Krausnick,
Werner Conze, Karl Dietrich Erdmann, Paul Kluge,
Walter Bußmann, Rudolf v. Albertini, Dietrich Geyer,
Hans Mommsen, Arnulf Baring und Gerhard A. Ritter

Redaktion: Martin Broszat, Thilo Vogelsang, Hermann Graml,
Hellmuth Auerbach, Wolfgang Benz

Geschäftsführender Redakteur: Hermann Graml

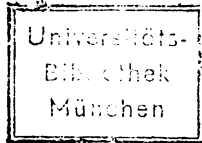
Anschrift: Institut für Zeitgeschichte, Leonrodstr. 46b, 8000 München 19,
Tel. 089/18 00 26

25. JAHRGANG 1977

z 72

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT STUTTGART

INHALTSVERZEICHNIS



AUFSÄTZE

A u e r b a c h , Hellmuth: Hitlers politische Lehrjahre und die Münchener Gesellschaft 1919–1923, Versuch einer Bilanz anhand der neueren Forschung	1
B a u e r , Yehuda: „Onkel Saly“ – die Verhandlungen des Saly Mayer zur Rettung der Juden 1944/45	188
B e n z , Wolfgang: Föderalistische Politik in der CDU/CSU, Die Verfassungsdiskussion im Ellwanger Kreis 1947/48 . . .	776
B r o s z a t , Martin: Hitler und die Genesis der „Endlösung“, Aus Anlaß der Thesen von David Irving	739
C h a m b e r l i n , Brewster S.: Der Attentatsplan gegen Seeckt 1924	425
F r ö h l i c h , Elke / B r o s z a t , Martin: Politische und soziale Macht auf dem Lande, Die Durchsetzung der NSDAP im Kreis Memmingen	546
G r a m l , Hermann: Nationalstaat oder westdeutscher Teilstaat, Die sowjetischen Noten vom Jahre 1952 und die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik Deutschland	821
G r u c h m a n n , Lothar: Schweden im Zweiten Weltkrieg, Ergebnisse eines Stockholmer Forschungsprojekts	591
H e r b s t , Ludolf: Krisenüberwindung und Wirtschaftsneuordnung, Ludwig Erhards Beteiligung an den Nachkriegsplanungen am Ende des Zweiten Weltkrieges	305
H o c k e r t s , Hans Günter: Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik, Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957	341
J a c o b m e y e r , Wolfgang: Die polnische Widerstandsbewegung im Generalgouvernement und ihre Beurteilung durch deutsche Dienststellen	658
J o n e s , Larry E.: Sammlung oder Zersplitterung? Die Bestrebungen zur Bildung einer neuen Mittelpartei in der Endphase der Weimarer Republik 1930–1933	265
K r a u s n i c k , Helmut: Kommissarbefehl und „Gerichtsbarekeitserlaß Barbarossa“ in neuer Sicht	682
K r e i k a m p , Hans-Dieter: Die Entflechtung der I. G. Farbenindustrie A. G. und die Gründung der Nachfolgegesellschaften	220
S c h m i d t , Gustav: Effizienz und Flexibilität politisch-sozialer Systeme – die deutsche und die englische Politik 1918/19 . . .	137

K967

Schneider, Dieter Marc: Saarpolitik und Exil 1933–1955	467
Steger, Bernd: Der Hitlerprozeß und Bayerns Verhältnis zum Reich	441
Wengst, Udo: Unternehmerverbände und Gewerkschaften in Deutschland im Jahre 1930	99
Wiesemann, Falk: Arbeitskonflikte in der Landwirtschaft während der NS-Zeit in Bayern 1933–1938	573
Wulf, Peter: Die Auseinandersetzungen um die Sozialisierung der Kohle in Deutschland 1920/1921	46

DOKUMENTATIONEN

Erinnerungen Hans Schäffers an Ernst Trendelenburg (<i>Erna Danzl</i>)	865
Die Entstehung und politische Bedeutung der Neuen Blätter für den Sozialismus und ihres Freundeskreises (<i>Martin Martiny</i>)	373
Allgemeine Richtlinien für die politische und wirtschaftliche Verwaltung der besetzten Ostgebiete (<i>Robert Gibbons</i>)	252
Oberbürgermeister in Jena 1945/46, Aus den Erinnerungen von Dr. Heinrich Troeger (<i>Thilo Vogelsang</i>)	889
Polnische Juden in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47 (<i>Wolfgang Jacobmeyer</i>)	120

NOTIZEN

Die deutsch-französischen Beziehungen 1932–1936 (<i>Hellmuth Auerbach</i>)	262
Behörden- und verbandsgeschichtliche Dokumentation der Vor- und Frühgeschichte der Bundesrepublik (<i>Gitta Wolff</i>)	931
Fachkonferenz über neo-nationalsozialistische Propaganda (<i>Ino Arndt</i>)	420
Mitteilung der Herausgeber der historisch-kritischen Max-Weber-Ausgabe	264

HANS GÜNTER HOCKERTS

SOZIALPOLITISCHE REFORMBESTREBUNGEN
IN DER FRÜHEN BUNDESREPUBLIC

Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957*

1. Regierungszusage: „Sozialreform“

Im August 1955 ließ Bundeskanzler Adenauer ein Interview verbreiten, mit dem er sehr nachdrücklich auf einen Punkt innenpolitischer Reformbedürftigkeit der soeben souverän gewordenen Bundesrepublik verwies. Eine „große Sozialreform“, so betonte er, sei notwendig, und er sehe darin sogar die „innerpolitische Aufgabe Nr. 1 schlechthin“¹. Damit knüpfte Adenauer an seine Regierungserklärung vom Herbst 1953 an, in der er zwar nicht mit dieser Priorität, aber doch als einen Programmpunkt der Bundesregierung eine „umfassende Sozialreform“ angekündigt hatte². Diese Formel „umfassende Sozialreform“ spielte in der sozialpolitischen Diskussion der 1950er Jahre eine zentrale Rolle, zumal sie von den Sozialdemokraten – im Berliner Aktionsprogramm von 1954³ und im „Sozialplan für Deutschland“ von 1957⁴ – gleichlautend aufgenommen wurde: Durch terminologische Festnagelung wollte die Opposition die Regierung zur Realisierung dieser Reformzusage drängen⁵.

Freilich war der Begriff „Sozialreform“ alles andere als eindeutig. Im traditionellen Verständnis der sozialistischen Arbeiterbewegung zielte dieser Begriff – bevor die auf kleinem sozialpolitischen Nenner operierende „Gesellschaft für Soziale Reform“ in der Weimarer Zeit eine „erheblich verwässerte“ Bedeutung üblich machte⁶ – auf einen grundlegenden Umbau der Gesellschaftsordnung: „Sozialreform“ meinte den schrittweisen Abbau von Macht und Herrschaft des Kapitals, wobei strittig blieb, ob der reformerische Weg eine revolutionäre Umwälzung

* Erweiterte Fassung eines Referates auf dem 30. Deutschen Historikertag in Braunschweig am 5. 10. 1974. Eingearbeitet sind unveröffentlichte Partei- und Ministerialakten (Bundesfinanzministerium), die im einzelnen in einer z. Zt. in Vorbereitung befindlichen Monographie über die Sozialpolitik in der Ära Adenauer nachgewiesen werden.

¹ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 147, 10. 8. 1955.

² Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Stenographische Berichte, Bd. 18, S. 13 (20. 10. 1953).

³ Dortmunder Aktionsprogramm der SPD in der auf dem Berliner Parteitag (20.–24. 7. 1954) erweiterten Fassung, in: O. K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 3, Berlin 1963, S. 114 (Flechtheim kennzeichnet den einschlägigen Passus irrig als unveränderte Übernahme der Dortmunder Fassung von 1952).

⁴ Sozialplan für Deutschland, Auf Anregung des Vorstandes der SPD vorgelegt von W. Auerbach u. a., Berlin–Hannover 1957, S. 9 und passim.

⁵ Mündliche Mitteilung von W. Auerbach.

⁶ W. Auerbach, Beiträge zur Sozialpolitik, Neuwied–Berlin 1971, S. 33.

nur vorbereiten oder aber ersetzen könne⁷. Umgekehrt gewann dieser Begriff in der christlich-sozialen Bewegung gerade in der Endphase der Weimarer Republik eine schärfere Kontur: Bezeichnete man hier zuvor meist alle sozialen Maßnahmen als „Sozialreform“, so wurde diese Bezeichnung nunmehr für jenen christlich-sozialen Traditionszweig in Beschlag genommen, der über sozialpolitische Einzelkorrekturen hinaus eine grundsätzliche – zumeist berufsständisch konzipierte – Überwindung der Konfrontation von Arbeit und Kapital anstrebte⁸. Elemente dieses weitgefaßten Zieles suchten Traditionsträger der christlich-sozialen Bewegung auch in die Sozialreform-Diskussion der 1950er Jahre einzubringen, insbesondere die Forderung nach Miteigentum an den Produktionsmitteln und nach überbetrieblichen Mitbestimmungsinstitutionen⁹.

Demgegenüber faßte die regierungsamtliche Terminologie jenen Begriff von vornherein in einem engeren Sinne auf, und zwar als eine Reform des Gesamtkomplexes der öffentlichen Sozialleistungen. Sozialreform als Sozialleistungsreform: diese Gleichsetzung führte regierungsintern 1950 das Bundesfinanzministerium ein; und diesem Sprachgebrauch paßten sich – zum Teil mit Vorbehalten – die Parteien und relevanten Verbände ebenso an wie die an der außerordentlich breit geführten Diskussion beteiligten Publizisten, Sozialpraktiker und Wissenschaftler. Eine „Bibliographie zur Sozialen Reform“¹⁰ führte für 1946/1954 bereits über 2000 einschlägige Buch- und Aufsatztitel auf; 1955 begann unter dem Titel „Die Sozialreform“ eine kommerziell betriebene Dokumentensammlung zu erscheinen¹¹;

⁷ Vgl. z. B. R. Luxemburg, *Sozialreform oder Revolution?* (†1900, †1908), wiederabgedruckt bei O. K. Flechthelm (Hrsg.), *Rosa Luxemburg, Politische Schriften I*, Frankfurt-Wien 1966, S. 47–133, besonders den definitorischen Ansatz S. 47 f.

⁸ P. Jostock, *Der deutsche Katholizismus und die Überwindung des Kapitalismus*, Regensburg 1932, S. 138.

⁹ Vgl. z. B. P. Jostock, *Krisis der Sozialpolitik*, Rottenburg 1952; H. J. Wallraff, *Was verstehen wir unter Sozialreform?*, in: *Politisch-soziale Korrespondenz* 4 (1955) Nr. 5, S. 2–4; O. v. Nell-Breuning, *Drängende Aufgaben der gesellschaftlichen Neuordnung* (1956), wiederabgedruckt in ders., *Wirtschaft und Gesellschaft heute*, Bd. 3, Freiburg 1960, S. 70–79.

¹⁰ Hrsg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Archiv am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt, Frankfurt 1955.

¹¹ M. Richter (Hrsg.), *Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen* (Loseblattsammlung), Bonn-Bad Godesberg 1955 ff. Bis Mai 1970 sind 11 Bände erschienen; seither wird die Sammlung nicht mehr weitergeführt. – Auf dieser Sammlung zeitgenössisch veröffentlichter Texte beruhen das Kapitel „Social Security Reforms in Postwar Germany“ bei G. V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York u. a. 1971, S. 137–192, sowie G. Hönig, *Die Entstehungsgeschichte der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze für Arbeiter und Angestellte, rechts- und staatswiss.* Diss. Bonn 1961. Zur Geschichte der Sozialpolitik in der Bundesrepublik vgl. weiterhin: V. Gräfin v. Bethusy-Huc, *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1965 (primär rechtssystematisch); G. Kleinhenz–H. Lampert, *Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD, Eine kritische Analyse*, in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 22 (1971), S. 103–158; neuerdings (sehr knapp) A. Gladen, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Wiesbaden 1974, S. 114–121. Wegen zahlreicher

als unabhängiges Diskussionsforum wurde im selben Jahr die „Zeitschrift für Sozialreform“ gegründet. Während die sozialistische Forderungs-Trias: volkswirtschaftliche Gesamtplanung, Sozialisierung der Schlüsselindustrien, paritätische Mitbestimmung – vor dem Hintergrund des Wirtschaftsaufschwungs mit nachlassender Intensität – unter dem Begriff der gesellschaftlichen „Neuordnung“ oder „Neugestaltung“ propagiert wurde¹², galt „Sozialreform“ bald nahezu allgemein als Synonym für „Neuordnung der sozialen Leistungen“¹³.

II. Reformbedürftigkeit des Sozialrechts

Dieses Reformvorhaben war jedoch, wenn es umfassend sein wollte, immer noch sehr weit gesteckt. Das gilt nicht nur für den quantitativen Umfang der Materie, deren Abgrenzung die Regierungserklärung offenließ¹⁴, sondern auch für ihre Bedeutung; denn indem die Reform die Frage nach Zielen, Methoden und Ausmaß sozialer Sicherung aufwarf, betraf sie einen Kernbereich sozialstaatlichen Handelns. Versucht man eine kurze Typisierung der Positionen, die die beiden Hauptparteien 1953, zu Beginn der 2. Legislaturperiode, in dieser Frage einnahmen, so ist etwa folgendes festzuhalten:

1. Die sozialreformerische Diskussion wurde von CDU und SPD nicht explizit mit Bezug auf die gleichzeitigen verfassungstheoretischen Auseinandersetzungen um das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes¹⁵ geführt. Diese Auseinandersetzungen bezogen vielmehr ihren Kontroversgehalt aus der Frage, inwieweit Rechtsstaatlichkeit (d. h. primär „Ausgrenzungen“, vor denen der „Staat haltmacht“) und Sozialstaatlichkeit (d. h. primär „Teilhabe“-Verbürgung am „leistenden, zuteilenden, verteilenden“ Staat)¹⁶ in einem Spannungsverhältnis stehen. Obgleich thematisch eng verwandt, liefen die verfassungsrechtliche und die sozialreformerische Diskussion weitgehend unverbunden nebeneinander her¹⁷.

historischer Exkurse unentbehrlich: L. Preller, *Praxis und Probleme der Sozialpolitik*, 2 Bde., Tübingen-Zürich 1970.

¹² Aktionsprogramm der SPD 1954 (wie Anm. 3) S. 302, 316; Aktionsprogramm des DGB vom 1. 5. 1955 (Präambel), in: *Die Quelle* 6 (1955), S. 212.

¹³ Vgl. z. B. die Erklärung „DGB zur Sozialreform“, in: *Die Quelle*, Funktionsorgan des Deutschen Gewerkschaftsbundes 7 (1956), S. 71, 76 f.

¹⁴ In einem weiten Sinne konnte die Reformzusage neben der Sozialversicherung (Unfall-, Kranken-, Invaliden-, Angestellten-, Knappschafts-, Arbeitslosenversicherung) auch die Kriegsoferversorgung, den Lastenausgleich und die öffentliche Fürsorge betreffen.

¹⁵ Dazu H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Köln-Opladen 1970 S. 280–343.

¹⁶ In der Terminologie E. Forsthoffs. Vgl. E. Forsthoff, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates* (1954), wiederabgedruckt in ders. (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 177 f.

¹⁷ Einzelne Versuche einer Konnex-Bildung gingen von juristischer Seite aus, z. B. in der „Zeitschrift für Sozialreform“, wo 1956 (S. 138 f., 180–183, 239–243) die Frage erörtert wurde, inwieweit der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG auch für Sozialrechtspositionen gelte. Um-

Dies führte z. B. dazu, daß erst 1960 die – politisch längst irrelevant gewordene – Frage thematisch wurde, ob eine Ablösung der Sozialversicherung durch eine steuerfinanzierte allgemeine Staatsbürgerversorgung mit dem Grundgesetz vereinbar sei¹⁸.

2. Weder die CDU noch die SPD verfügten über eine detaillierte – und daher klar gegeneinander abwägbare – Gesamtkonzeption¹⁹. Auf beiden Seiten war die Meinungsbildung noch im Fluß und noch weitgehend Sache einzelner Zirkel und Persönlichkeiten. Im Unterschied zur schroffen Konfrontation in der Außen- und Wirtschaftspolitik bestand durchaus Aussicht auf eine Reihe von Übereinstimmungen: daß die Vorsitzenden der sozialpolitischen Ausschüsse der CDU bzw. der SPD, Heinrich Lünendonk und Ludwig Preller, engen Kontakt pflegten²⁰ und Sozialpolitiker beider Parteien in überparteilichen Reformkommissionen zusammenarbeiteten²¹, ist dafür ebenso ein Indiz wie der Zusammenklang im Ruf nach Systematisierung und gezielterem Einsatz der Sozialleistungen.
3. Jedoch waren zwei wesentliche Differenzen unverkennbar. Zum einen: Während die SPD – mit Blick auf die vom schwedischen und englischen „welfare state“ eingeschlagenen Wege – an eine Vermehrung staatlicher Leistungsfunktionen und den Einbezug der Gesamtbevölkerung dachte, fand ein alle Staatsbürger umfassender Gesundheitsdienst (Großbritannien) oder eine allgemeine „Volks-pension“ (Schweden, Großbritannien) in der CDU keinen maßgeblichen Befürworter. Als Konsequenz der sozialdemokratischen Orientierung vermutete die CDU – entgegen sozialdemokratischem Protest²² – eine „bürokratische ,Staats-

fassend aufgegriffen wurde das Thema „Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit“ 1960 vom 43. Deutschen Juristentag, vgl. den gleichnamigen Sammelband, Tübingen 1960.

¹⁸ Auf dem 43. Deutschen Juristentag (vgl. Anm. 17). Die spezielle Frage, ob die freien Berufe zum Aufbau berufsständischer Versicherungseinrichtungen gezwungen werden dürften, wurde allerdings schon früher – besonders von interessierter Seite (Lebensversicherung) – erörtert. Vgl. z. B. W. Adler, Zulässigkeit von Alterszwangsversorgungseinrichtungen freier Berufe nach dem Grundgesetz, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), S. 200–205.

¹⁹ Synopse der Parteiäußerungen 1952/53 bei A. Müller, Sozialprogramme der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 480–489; vgl. ferner K. Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung (Josefblattsammlung), Bonn–Bad Godesberg, 10. Lieferung (1954), S. 105–112a (Zusammenstellung von Partei- und Verbandsäußerungen zur Reform der Sozialversicherung 1948/53).

²⁰ Mündliche Mitteilungen von H. Achinger und W. Auerbach.

²¹ In einer vom 2. o. DGB-Kongreß im Oktober 1952 zur Vorbereitung einer Neuordnung des Sozialrechts initiierten „Studienkommission aus unabhängigen Sachverständigen“, die ihr Arbeitsergebnis in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 42–50, veröffentlichte; ebenso in einem Arbeitskreis „Feststellungsbedarf für eine Neuordnung der Sozialen Sicherung“, den die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt im April 1954 konstituierte; vgl. den Abschlußbericht in: Sozialer Fortschritt, Beilage zum Januarheft 1955. – Vgl. auch die eine Verständigungschance offenhaltende Bemerkung im Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1952/53 (o. O. o. J.), S. 344: „Immerhin blieben Gespräche (sc. über die Sozialleistungsreform) mit gegnerischen Fachleuten sachlich und damit erfreulich.“

²² In den vom sozialpolitischen Ausschuß der SPD am 14. 9. 1952 im Einvernehmen mit dem

versorgung“²³, die Leistungsstreben und Privatinitiative abdröselte. Wohl plädierte auch die Union für eine „Neuordnung und fortschrittliche Entwicklung der sozialen Leistungen“; sie wollte jedoch die „klassische“ Sozialversicherung als Grundform der sozialen Sicherung beibehalten und durch möglichst reinliche Trennung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge die Ausdehnung steuerfinanzierter Staatsleistungen begrenzen²³. Zum ändern war die SPD zwar sichtlich bestrebt, die konzeptionelle Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik auf marktwirtschaftlich fungible Elemente – insbesondere Vollbeschäftigungspolitik – zu reduzieren²⁴; doch blieb auf Unionsseite das Mißtrauen, daß eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Umwälzung „durch die Hintertür der Sozialleistungen erschlichen“ werden könne²⁵: „Bürgerliche Sozialpolitik“, so war auf dem Düsseldorfer SPD-Parteitag 1948 immerhin noch klar betont worden, „will das kapitalistische Wirtschaftssystem bewahren und durch sozialpolitische Teilmaßnahmen stützen. Konsequente Sozialpolitik stößt gegen die Grenzen des kapitalistischen Profitsystems“²⁶.

Partei Vorstand beschlossenen „Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD“ wird z. B. betont: „Der Sozialdemokratische Sozialplan strebt weder eine ‚Eintopfversicherung‘ noch eine bürokratische ‚Staatsversorgung‘ an“. Vgl. die Broschüre: Die Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD, Unsere Forderungen auf soziale Sicherung, Bonn 1953, S. 7. Ähnlich L. Preller auf einer öffentlichen sozialpolitischen Tagung der SPD am 23./24. 1. 1953 in Hannover. Vgl. den Tagungsbericht: Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, Bonn 1953, S. 26 f.

²³ Vgl. Antrag der Regierungsfractionen auf Berufung eines Beirats beim Bundesminister für Arbeit (M. Richter, wie Anm. 11, F II, S. 4) sowie Begründungsrede des Abg. P. Horn (CDU) und Stellungnahme des CDU/CSU-Fraktionssprechers J. Arndgen: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte Bd. 10, S. 8380–8383, 8388 (21. 2. 1952). – Daß das bestehende deutsche Sozialleistungssystem „in seinen Ausmaßen und in seinen Ergebnissen höchst beachtenswert ist, ja, daß es internationalen Rang hat“, wurde in derselben Bundestagsdebatte vom SPD-Fraktionssprecher L. Preller durchaus anerkannt (a. a. O., S. 8376).

²⁴ In den „Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD“ (vgl. Anm. 22) wie auch im Abschnitt „Sozialpolitik“ des Dortmunder Aktionsprogramms von 1952 (O. K. Flechtheim, wie Anm. 3, S. 80 f.), der die Kerngedanken der „Grundlagen“ übernahm, sind als ‚missing links‘ von Wirtschafts- und Sozialpolitik nur erkennbar: Vollbeschäftigungspolitik und die produktionssteigernde (Neben-)Wirkung der Gesundheitssicherung. – Diese Beschränkung auf einen „sozialdemokratisch angehauchten Keynesianismus“ (Th. Pirker, Die SPD nach Hitler, München 1965, S. 164) durchzog auch den umfassenden „Sozialplan für Deutschland“, den ein Expertengremium der SPD 1957 vorlegte (vgl. Anm. 4). O. v. Nell-Breunings Feststellung, daß „die tragende Struktur der Gesellschaft, die Sozialverfassung oder Sozialordnung“ in diesem Sozialplan „nicht zur Diskussion gestellt, sondern als gegeben hingenommen“ werde (Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3, S. 64 f.), ist daher – aufs Ganze gesehen – zutreffend. Allerdings übergang er dabei den Vorbehalt einer auch wirtschaftspolitisch zu betreibenden „Gesamtreform gesellschaftlicher Zustände“, den der „Sozialplan für Deutschland“ (S. 9, S. 150 f.) aufrechterhielt.

²⁵ So – ironisch – W. Auerbach (wie Anm. 6) S. 33. Symptomatisch etwa W. Heyn, Sozialplan gegen soziale Marktwirtschaft, in: Hamburger Anzeiger vom 17. 4. 1953.

²⁶ Entwurf eines Sozialprogramms der SPD, kundgegeben auf dem Düsseldorfer Parteitag im

Zum breit diskutierten und politisch aufgegriffenen Problem wurde das Sozialrecht²⁷ indessen nicht durch konzeptionelle Entwürfe, die auf Realisierung drängten, sondern durch die praktische Erfahrung offensichtlicher Unzulänglichkeiten. Ein von sämtlichen politischen Kräften geteilter Ausgangspunkt der Kritik betraf den „heillosen Wirrwarr“ auf dem Gebiet der Sozialleistungen²⁸, den „Sozialrechtsdschungel“²⁹, den der erste Deutsche Bundestag hinterließ. Dieser hatte 1949/53 unter starkem Zeitdruck und Improvisationszwang eine umfangreiche sozialrechtliche Gesetzgebungsarbeit geleistet³⁰: Mit einer Vielzahl von Kriegsfolgegesetzen suchte er die jeweils vordringliche Not rasch zu bekämpfen und den einzelnen Geschädigtengruppen möglichst spezifisch zu helfen; daneben wurde das in den Grundzügen beibehaltene traditionelle Sozialversicherungsrecht durch eine Fülle von Abänderungen, Ergänzungen und Sonderregelungen erweitert³¹. Das Ergebnis war ein Paragraphengestrüpp, dessen Undurchsichtigkeit und Uneinheitlichkeit sowohl die Effizienz des Leistungssystems wie auch die Rechtssicherheit des einzelnen beeinträchtigte. So bestanden im Herbst 1953 mindestens 46 Rechtsgrundlagen für laufenden Rentenbezug; die Möglichkeit einer Kumulation von 2 oder 3 Renten in einer Hand ergab hundertfache Varianten³². Dabei war noch nicht berücksichtigt, daß die Altersrenten der Arbeiter und Angestellten sich aus Einzel-

September 1948. Vgl. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1948/49 (o. O. o. J.), S. 122. W. Eichler griff diesen Gedanken auf dem SPD-Wahlkongreß in Frankfurt am 10. 5. 1953 mit den Worten auf, daß die sozialdemokratische Sozialpolitik „nur im Zusammenwirken mit einer Finanz- und Wirtschaftspolitik durchgesetzt“ werden könne, „die dem gleichen Ziel dienen, den Menschen aus der sklavischen Abhängigkeit in unserem heutigen Wirtschafts- und Sozialsystem zu befreien“. Vgl. O. K. Flechtheim (wie Anm. 3), S. 127.

²⁷ Dieser Begriff wird hier in der vorherrschenden – engeren – Bedeutung als „Recht der öffentlichen sozialen Leistungen und der sie bewirkenden Institutionen“ verstanden. Vgl. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, erstattet von W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer, W. Schreiber, Stuttgart u. a. 1966, Ziffer 110.

²⁸ G. Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Vortrag auf einer Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik am 19. 4. 1952, wiederabgedruckt in: B. Külp-W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln-Berlin 1971, hier S. 265.

²⁹ Die Quelle 5 (1954), S. 511.

³⁰ Vor allem: Bundesversorgungsgesetz (1950), Heimkehrergesetz (1950), Selbstverwaltungsgesetz (1951), Lastenausgleich (1952), Sozialgerichtsgesetz (1953), Bundesvertriebenengesetz (1953), Fremdreten- und Auslandsrentengesetz (1953).

³¹ Vgl. im einzelnen die tabellarische „Übersicht über die während der 1. Wahlperiode des Deutschen Bundestages verkündeten Gesetze und Verordnungen aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit“, in: Bundesarbeitsblatt (1954), S. 9–16. Allein auf dem Gebiet der Sozialversicherung waren in dieser Periode „durchschnittlich jeden Monat rd. 1,6 wichtige gesetzgeberische Akte fällig“. Vgl. J. Eckert (Leiter der Abteilung Sozialversicherung im Bundesarbeitsministerium), Betrachtungen zur Entwicklung der deutschen Sozialversicherung, in: Die Ortskrankenkasse 35 (1953), S. 422.

³² W. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955, S. 78–85. – Ebenda S. 84, Anm. 26 ist ein Beispiel konstruiert, in dem einer invaliden Witwe Ansprüche auf zehn verschiedene Rentenleistungen zustanden.

bestandteilen zusammensetzten, die auch ihrerseits in jeweils gesonderten (Zulage-) Gesetzen – 1953 fünf, 1956 acht an der Zahl – geregelt waren. Ebenso gravierend wie diese Unüberschaubarkeit war die verschiedenartige Regelung gleicher Sachverhalte innerhalb des Sozialrechts. Der gerade in der Nachkriegssituation bedeutsame Invaliditätsbegriff zum Beispiel wurde in den einzelnen Versicherungs- und Versorgungszweigen nach unterschiedlichen Maßstäben und mit unterschiedlichen Konsequenzen für den Betroffenen bewertet³³.

Als Mindestanforderung an die Sozialreform galt daher in allen politischen Lagern eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialrechts. Ein weiterer Hauptpunkt der Kritik betraf das niedrige Niveau eines wesentlichen Teils der Sozialleistungen. Der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik, so führte daher auch Adenauer in der Regierungserklärung von 1953 aus, sei bisher in erster Linie den im Produktionsprozeß Stehenden zugute gekommen; durch weitere Erhöhung des Sozialprodukts und durch die „umfassende Sozialreform“ – deren Ziele er im übrigen nicht präziserte – müsse künftig verstärkt den „Rentnern, Invaliden, Waisen und Hinterbliebenen“ geholfen werden³⁴.

III. Zur wirtschaftlichen Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger

Damit war auf Personenkategorien verwiesen, die in der Tat zu den von Not und Mangel der Nachkriegsjahre am härtesten betroffenen gehörten. Die Renten aus der Invaliden- und Angestelltenversicherung (die zusammen mit der Kriegsopferversorgung etwa drei Viertel aller Fälle laufender Renten und Unterstützungen ausmachten) waren bei niedrigem Ausgangsniveau in der Währungsreform 1:1 umgestellt und seither wiederholt mit erheblichen Aufwendungen an das veränderte Preis- und Lohnniveau angenähert worden³⁵; auch die Kriegsopferversorgung konnte selbst in den Augen sehr kritischer Beobachter einen internationalen Vergleich „durchaus bestehen“³⁶. Dennoch lag klar zutage, daß die sozialen Lei-

³³ W. Bogs (wie Anm. 32), S. 97–100. Z. B. „reichte“ eine nach den Kriterien des Bundesversorgungsgesetzes festgestellte Invalidität von 70% nicht zur Anerkennung einer Erwerbsfähigkeitsminderung von 50% in der (1957 in „Arbeiterrentenversicherung“ umbenannten) Invalidenversicherung.

³⁴ Vgl. Anm. 2.

³⁵ Die Durchschnittswerte der Arbeiterrenten (Angestelltenrenten) betragen im November 1948 DM 42 (DM 78,40), im April 1950 DM 60,50 (DM 92,90), im Oktober 1951 DM 72,10 (DM 114,20), im November 1954 DM 89,50 (DM 137,10). Nach: Bundesarbeitsblatt 6 (1955), S. 1087, 14 (1963) S. 260. – Preisindex für die Lebenshaltung (untere Verbrauchergruppe, 1950 = 100): 2. Jahreshälfte 1948: 104, 1951: 108, 1952: 111, 1953: 110, 1954: 111. Nach: Statistisches Bundesamt, Preise – Löhne – Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6: Einzelhandelspreise und Indexzahlen der Verbraucherpreise, Jg. 1954, S. 7.

³⁶ So: Die Quelle 1 (1950), S. 585. Knappe, international vergleichende Übersicht bei H. Schiekkel, Kriegsopferversorgung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 6, Tübingen-Göttingen 1959, S. 376–383.

stungen dort, wo sie die einzige oder hauptsächliche Quelle des Lebensunterhaltes bildeten, oft nicht vor akuter Not schützten. Dies ist zunächst und vor allem vor dem Hintergrund der zusammengebrochenen Volkswirtschaft (1945/48) zu sehen, in deren reduziertes Sozialprodukt wegen des Millionenzustroms von Flüchtlingen und Vertriebenen³⁷ sich gleichwohl sehr viel mehr Menschen teilen mußten als vor dem Weltkrieg. 1951/52 lag der reale private Verbrauch je Kopf der Bevölkerung noch etwa 14 % niedriger als im letzten Vorkriegsjahr³⁸. Dessen Stand in der Versorgung mit Gütern und Diensten des privaten Verbrauchs wurde zwar 1953 wieder erreicht³⁹; bei diesem Vergleich ist aber zu berücksichtigen, daß der *Bedarf* sich stark vergrößert hatte – aufgestaut in der Zeit der Unterversorgung 1939/48 und vermehrt durch die Zerstörung zahlreicher Gebrauchsvermögen und die besondere Notlage der Vertriebenen und Flüchtlinge.

Bei näherer Prüfung der Faktoren, die in den ersten Jahren des 1948/49 einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs einen Druck auf die Lebenshaltung der Renten- und Unterstützungsempfänger ausübten, erscheinen folgende drei als die wichtigsten:

1. Ein ungewöhnlich großer Teil des Sozialprodukts wurde in den Investitionsbereich abgezweigt, die Konsumquote dementsprechend niedrig gehalten. Neben einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften und einem hohen Investitionsgehalt der öffentlichen Haushalte ist diese Investitionsleistung weitgehend durch Zwangssparen der Konsumenten über vergleichsweise hohe Preise und steuerrechtliche Schonung investierter Gewinne erreicht worden⁴⁰. Das Dilemma von gewaltigem Investitionsbedarf einerseits, geringer freiwilliger Ersparnis andererseits wurde damit auf eine harte, wegen der Vermögensakkumulation in Aktionärs- und Unternehmerhänden umstrittene Weise gelöst, die im Endergebnis aber ohne größeren inflatorischen Druck eine hohe Investitionsquote und damit ein starkes Ansteigen der Produktion gefördert hat⁴¹. Bevor eine

³⁷ Zahl der Vertriebenen und Flüchtlinge auf Bundesgebiet 1949: etwa 9 Millionen. Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1957, S. 46. Gesamtbevölkerung auf Bundesgebiet (ohne Westberlin und Saarland) 1938: 38,9 Millionen, 1949: 46,5 Millionen, 1953: 48,1 Millionen. Vgl. W. G. Hoffmann u. a., Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin u. a. 1965, S. 174.

³⁸ Wirtschaft und Statistik, NF 5 (1953), S. 398, bezogen auf das Marshallplanjahr (Juli bis Juni) 1951/52.

³⁹ Wirtschaft und Statistik, NF 6 (1954), S. 167.

⁴⁰ Grundlegend H. C. Wallich, Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt 1955, besonders S. 40–44, 122–126, 145–161. Die Selbstfinanzierung der Unternehmen dürfte nach offiziellen deutschen Angaben für die Jahresberichte der OEEC 1951 und im 1. Halbjahr 1952 rund die Hälfte der gesamten Nettoanlageinvestitionen ausgemacht haben. Im 2. Halbjahr 1952 sank der Prozentsatz – wegen Abbaus einzelner Steuervergünstigungen, erhöhten Wettbewerbs, sinkender Preise und steigender Löhne – auf ungefähr 30%; die öffentlichen Haushalte finanzierten 1952 etwa ein Drittel der Nettoanlageinvestitionen. Vgl. Fortschritte und Probleme der europäischen Wirtschaft, Fünfter Bericht der OEEC, Bonn 1954, S. 132–134.

⁴¹ Verschieden akzentuierte Beurteilungen etwa bei H. Jecht, Staatliche Wirtschaftspolitik und

verstärkte Konsumexpansion dem Kapazitätsausbau folgte, erzwang die forcierte Kapitalbildung Konsumeinschränkungen, denen sich am wenigsten jene Schichten entziehen konnten, die keinen oder nur begrenzten Zugang zum Produktionsprozeß hatten, also die Mehrzahl der Renten- und Unterstützungsempfänger. Einzelne Preissubventionen (besonders Brot) und Preisbindungen (besonders Altbaumieten) milderten ihre Lage, und es darf nicht übersehen werden, daß auch ein Teil der statistisch unter „Staatsverbrauch“ und „Investitionen“ ausgewiesenen Posten ihre Versorgungslage unmittelbar besserte, besonders der energisch vorangetriebene soziale Wohnungsbau⁴². Im Zuge der Expansion des Massenverbrauchs 1953/54 – der nun seinerseits konjunkturstabilisierend wirkte⁴³ – stieg dann auch das Einkommen der Sozialleistungsempfänger spürbar an⁴⁴.

2. In Nachwirkung rigoroser Kontrollratstarife und aufgrund eines außerordentlich hohen Finanzbedarfs der öffentlichen Hände trug die westdeutsche Bevölkerung 1949/53 eine Steuer- und Abgabenlast, die die größte aller westlichen Staaten gewesen sein dürfte⁴⁵. Trotz sehr starker – durch großzügige Abschreibungsregelungen aber durchlöcherter – Einkommensteuerprogression lag das Schwergewicht des Steueraufkommens bei der Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung. Das wirkte sich auf die Lebenshaltung der Renten- und Unterstützungs-

Einkommensverteilung, in: W. G. Hoffmann (Hrsg.), Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Berlin 1957, S. 130–139, 146; K. Borchardt, Die Bundesrepublik Deutschland, in: G. Stolper–K. Häuser–K. Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966, S. 262 f., 290; H.-H. Hartwich (wie Anm. 15), S. 230–242; H. Giersch, Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik, München 1971, S. 15 f.

- ⁴² Diesen Aspekt vernachlässigt H. C. Wallich (wie Anm. 40) bei der Interpretation der Verwendung des Volkseinkommens (S. 40–44). Unter „Staatsverbrauch“ rangieren z. B. die Ausgaben der Sozialversicherung für Medikamente, Arzt- und Krankenhausleistungen.
- ⁴³ Vgl. Zur wirtschaftlichen Lage um die Jahreswende 1953/54, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 6 (1953), hier S. 239–242; ferner: Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, Göttingen 1973, S. 213–216 (Gutachten vom 10. 1. 1954).
- ⁴⁴ In den vom Statistischen Bundesamt monatlich beobachteten 2- und 3-Personenhaushaltungen der unteren Verbrauchergruppe, die ihr Einkommen vorwiegend aus Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung, Fürsorge oder Kriegsofopferversorgung bezogen, stieg das monatliche verfügbare Haushaltseinkommen – bei konstanten Lebenshaltungskosten – 1952/1954 von DM 165 auf DM 200 (um ca. 21%). Berücksichtigt man dabei *nur* das Einkommen aus Sozialleistungen (unter Ausschaltung der Faktoren: Arbeitseinkommen, private Unterstützung, eigene Bewirtschaftung, andere Einkommen), so ergibt sich eine Steigerung von DM 139,50 auf DM 168 (ca. 20%). Berechnet nach: Wirtschaft und Statistik, NF 7 (1955), S. 335, Tabelle 1.
- ⁴⁵ Vgl. H. Strathus, Internationaler Steuerbelastungsvergleich in den europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten, Frankfurt 1952, bes. S. 50 f.; L. Wolkersdorf, Die Krise der Einkommensbesteuerung, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 6 (1953), bes. S. 99; G. Zeitel, Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1959, S. 18.

empfänger vor allem deshalb nachteilig aus, weil auch lebensnotwendiger Konsum relativ hoch besteuert war⁴⁶.

3. Die Landesversicherungsanstalten und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sammelten bis Ende 1953 ein Vermögen von zusammen etwa 3,8 Milliarden DM; das entsprach ungefähr 65% ihrer Gesamtausgaben im Jahre 1953⁴⁷. Den Versicherten und (über die hohen Staatszuschüsse) den Steuerzahlern wurde also mehr Kaufkraft entzogen als an die Rentenbezieher weitergeleitet. Das Ziel: Aufbau eines Deckungsstocks entsprach dem im traditionellen Sozialversicherungsrecht vorgeschriebenen Kapitaldeckungsverfahren, das die Rentenzahlung dauerhaft sichern und die Beitragszahler durch Zinsertrag langfristig entlasten sollte. Für die Sozialrentner bedeutete dieses Verfahren zweifellos niedrigere Renten als ein reines Umlageverfahren – unter Verzicht auf Ansammlung von Deckungskapitalien – ergeben hätte. Unter einem anderen Blickwinkel erfüllte die Kapitalbildung der Rentenversicherungsträger indessen eine investive Funktion, die – auf indirekte Weise – zumindest einem Teil der Rentenbezieher wieder zugute kommen konnte. Um die Kosten- und Richtsatzmieten des sozialen Wohnungsbaus niedrig zu halten, verhinderte seit der Währungsreform eine nahezu lückenlose staatliche Emissionskontrolle, daß sich auf dem Kapitalmarkt ein der Relation von Angebot und Nachfrage entsprechendes – nach Lage der Dinge: hohes – Zinsniveau herausbildete. Die Zinssätze wurden vielmehr aus dieser sozialpolitischen Erwägung heraus auf einem so niedrigen Niveau festgehalten, daß die Masse der Emissionen kaum absetzbar gewesen wäre, wenn nicht die Rentenversicherungsträger als Käufer aufgetreten wären;

⁴⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Entschlüssen, Stellungnahmen und Gutachten von 1949 bis 1973, Tübingen 1974, bes. S. 73 f., 98 (Gutachten vom 14. 2. 1953 bzw. 7./8. 3. 1955). – Der Je-Kopf-Aufwand von Renten- und Fürsorgeempfänger-Haushalten, deren Lebenshaltung bei dem „steuerlichen Existenzminimum“ (= persönlicher Freibetrag: monatlich DM 75) lag, war 1953/54 zu etwa 9% mit Umsatz und Verbrauchssteuern belastet. Vgl. G. Pehl, Die Belastung des Existenzminimums durch Steuern und Abgaben, in: Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik, Köln-Berlin 1955, S. 100–107. Pehl rechnet weitere 5,4% Belastung durch sonstige Kostensteuern und Zölle hinzu, kommt also zu einer Gesamtbelastung von über 14%. Ob dieser Posten von 5,4% ganz oder nur teilweise anrechenbar ist, ist allerdings zweifelhaft; vgl. mutatis mutandis die Einwände bei G. Gerloff, Steuerwirtschaftslehre, in: W. Gerloff–F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. 2, Tübingen 1956, S. 287 f. Aber auch ohne diesen Posten erreichte die indirekte Besteuerung des „steuerlichen Existenzminimums“ fast dieselbe prozentuale Höhe wie die direkte Lohnsteuerbelastung eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (1953: 11% Lohnsteuerabzug vom durchschnittlichen Bruttowochenverdienst von DM 93,89). Diese letzten Zahlen nach Sozialbericht 1970 S. 212, Tabelle 41 a.

⁴⁷ Berechnet nach: „Versicherungstechnische Bilanzen für die Rentenversicherung der Arbeiter und die Rentenversicherung der Angestellten im Bundesgebiet und im Land Berlin für den 1. Juli 1954“, in: Bundesarbeitsblatt 6 (1955), Beiheft S. 11–12. Durch Krieg und Währungsreform hatte die Sozialversicherung ihr (größtenteils in Staatsanleihen angelegtes) Vermögen nahezu gänzlich verloren.

sie nahmen den weitaus größten Teil der festverzinslichen Wertpapiere auf, vor allem Pfandbriefe, deren Erlös in den sozialen Wohnungsbau floß⁴⁸.

Es ergäbe aber ein falsches Bild, wollte man das Ausmaß der sozialen Leistungen am Ende der 1. Legislaturperiode allein von den begrenzenden Faktoren her sehen. Ein internationaler Vergleich führt zu einer anderen Akzentuierung: Den Statistiken und Kriterien des Internationalen Arbeitsamtes zufolge⁴⁹ wandte die Bundesrepublik seit 1949 jährlich einen größeren Anteil des Volkseinkommens für soziale Leistung auf als alle anderen vergleichbaren Staaten; nur Österreich, wo ebenfalls eine kriegsbedingt hohe Zahl von Sozialleistungsempfängern mit einem geschwächten volkswirtschaftlichen Potential zusammentraf, erreichte knapp die westdeutsche Sozialleistungsquote. Den weitaus größten Teil des finanziellen Aufwands machten Einkommensübertragungen aus, deren Größenordnung durch folgende Zahlen verdeutlicht werden kann: Im Herbst 1953 floß in jeden zweiten Haushalt Einkommen aus Sozialleistungen; ein Drittel der Empfänger bezog gleichzeitig mehrere Leistungen⁵⁰. Gemessen am verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte machten die Sozialeinkommen einen Anteil von rund 20 % aus⁵¹. Im Bundeshaushalt 1953 stellten die Sozialausgaben (etwa 32 %) – knapp über den Besatzungs- bzw. Verteidigungsausgaben liegend – den größten Ausgabeblock⁵².

Die Höhe des durchschnittlichen Nettobetrages, der bei 13,8 Millionen Sozialleistungsfällen im Herbst 1953 DM 62,40 betrug⁵³, war freilich weniger eindrucksvoll und gab zu schärfsten Attacken gegen die Sozialpolitik der Bundesregierung Anlaß; denn dieser Durchschnittsbetrag lag erheblich unter dem Fürsorgeentsatz für ein Ehepaar in einer Großstadt⁵⁴. „Die ganze Tragik des Hunger-

⁴⁸ Hierzu K. Borchardt, Realkredit- und Pfandbriefmarkt im Wandel von 100 Jahren, in: 100 Jahre Rheinische Hypothekenbank, Frankfurt 1971, S. 165, 172 f. Vgl. auch Geschäftsbericht der Bank Deutscher Länder für das Jahr 1952, Frankfurt 1953, S. 17.

⁴⁹ The Cost of Social Security 1949–1957, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt, Genf 1961. Die einzelnen Länderwerte sind tabellarisch zusammengestellt bei D. Zöllner, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlin 1963, S. 29.

⁵⁰ 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.

⁵¹ H. Hensen, Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft. Versuch einer ökonomischen Analyse, Kiel 1955, S. 38, Tabelle 1. Dort ist – unter Einschluß der Beamtenversorgung – 22,9% errechnet. Da die Beamtenpensionen üblicherweise nicht zu den sozialen Leistungen gerechnet werden (und ihrer Rechtsnatur nach auch nicht sind), sind von diesem Prozentsatz 3,9 Punkte (berechnet nach H. Hensen S. 45) abzuziehen.

⁵² V. v. Schmiedeberg, Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1954, Bonn 1962, S. 114.

⁵³ Die sozialen Verhältnisse (wie Anm. 50), Heft 1, S. 28.

⁵⁴ Z. B. betrug der Richtsatz für ein Ehepaar in Stuttgart (im Juli 1955) DM 103. Hinzu

daseins von rund zwölf Millionen Stiefkindern des Glücks drückt sich in dieser einen nackten Zahl aus“, kommentierte z. B. der SPD-Pressedienst⁵⁵. Nun sind arithmetische Mittelwerte allerdings immer sehr problematische und daher vorsichtig zu interpretierende Größen. In diesem Falle sagt die Durchschnittsrechnung nicht nur über die Streuung nichts aus, sondern sie berücksichtigt auch nicht die unterschiedliche Funktion der Renten, die teils als Existenzgrundlage, teils aber auch nur als ein Zuschuß zum Arbeitseinkommen konzipiert waren (so besonders die Grund- bzw. Teilrenten in der Kriegsopferversorgung bzw. der Unfallversicherung). Aber auch eine differenzierende Gliederung der Übertragungseinkommen nach Höhe und Zweck würde noch keine detaillierte Aussage über die wirtschaftliche Lage der Renten- und Unterstützungsbezieher gestatten; hinzu muß eine ebenso differenzierende Betrachtung der „Empfängerseite“ kommen: wo trafen mehrere Leistungen in einer Hand oder in einem Haushalt zusammen? War der jeweilige Haushalt ganz oder vorwiegend, kaum oder gar nicht von dem Sozial-einkommen abhängig?

Derartige Fragen lassen sich für die Mitte der 1950er Jahre viel präziser beantworten als man zunächst vermuten möchte. Besonders „dichtes“ Material stellt eine großangelegte Enquête über „Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger“ bereit, die das Statistische Bundesamt vom Herbst 1953 bis Mitte 1955 auf Anordnung der Bundesregierung durchführte⁵⁶. Starke Aussagekraft gewann diese zentrale Quelle einer künftigen Sozialgeschichte Nachkriegsdeutschlands vor allem dadurch, daß die amtliche Statistik hier erstmals in großem Rahmen auch das Interviewverfahren angewandt hat, um die Lebensverhältnisse jener Personenkategorie möglichst konkret und vielseitig zu erfassen. Sie zeigt z. B., daß nur die Hälfte der betroffenen Haushalte ganz oder stark von den Sozialleistungen abhängig war⁵⁷ und die Leistungen in diesen Fällen beträchtlich über dem generellen arithmetischen Mittel lagen⁵⁸. Dennoch läßt die Enquête weder einen Zweifel an der Existenz großer Armutsherde noch Unklarheit über den pri-

konnten Alterszuschlag und Mietbeihilfe treten. Vgl. W. Auerbach, Öffentliche Einkommenshilfen und Richtsatzpolitik, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955) S. 220, 222.

⁵⁵ SPD-Pressedienst vom 8. 1. 1955, zitiert nach: Hamburger Echo vom 10. 1. 1955. Der Pressedienst bezog sich auf einen Vorausbbericht über die Ergebnisse der in Anm. 50 verzeichneten Enquête (Heft 1).

⁵⁶ Vgl. Anm. 50. Weiteres Material bieten die Geschäftsstatistiken der einzelnen Sozialleistungsträger sowie ein 1955 einsetzendes Forschungsprojekt der Arbeitsgemeinschaft sozialwissenschaftlicher Forschungsinstitute über „Die Daseinsform der Sozialhilfeempfänger“; die meisten der beteiligten Institute sind über die Erhebung von (unpubliziertem, aber benutzbarem) Rohmaterial nicht hinausgekommen.

⁵⁷ Die sozialen Verhältnisse (wie Anm. 50), Heft 2, S. 38.

⁵⁸ 710 000 alleinstehende Ehepaare, deren Einkommen zu 75% bis 100% aus Sozialleistungen bestand, verfügten (im Frühjahr 1955) über ein Gesamteinkommen von durchschnittlich DM 179 im Monat, davon Sozialeinkommen: DM 172. 1 Million Einpersonenhaushalte, die (zum selben Zeitpunkt) zu 100% von Sozialleistungen lebten, erhielten im Durchschnitt DM 115. Vgl. Die sozialen Verhältnisse (wie Anm. 50), Heft 2, S. 38 (Tabelle 2), S. 40 (Tabelle 6).

mären Auslösefaktor: fehlender Zugang zum Erwerbsprozeß. Und hiervon war vor allem – sowohl der absoluten Zahl (4,2 Millionen Sozialleistungsempfänger über 60 Jahre) wie der Größe der Not nach – die Kategorie der alten und frühinvaliden Menschen betroffen⁵⁹. Dieser – für die Mehrzahl der Arbeiter und Angestellten traditionelle⁶⁰ – Zirkel von Alter und Armut beeinflusste nicht nur die aktuelle Lage der Sozialrentner, sondern auch das Zukunftsbild großer Teile der noch im Erwerbsleben stehenden Bevölkerung: „materielle Not“ ermittelte eine demoskopische Studie 1955 als häufigste Altersassoziation der sozialversicherten Arbeitnehmer⁶¹.

IV. Regierung und Opposition: Auf der Suche nach einem Sozialreformkonzept

Dieses Ergebnis – Alter und Invalidität als bedeutsamste Ursache für das Weiterbestehen von Armut – muß festgehalten werden, wenn man die trichterförmige Einengung verfolgt, die die sozialreformerische Diskussion in der 2. Legislaturperiode erfahren hat. Denn mehr und mehr rückten grundsätzliche Auseinandersetzungen um eine Gesamtreform des Sozialleistungssystems in den Hintergrund, während der Kampf um das Teilprojekt einer Alters- und Invaliditätsrentenreform zunehmend heftiger wurde und schließlich (1956/57) die sozialpolitische Szene fast ganz beherrschte. Die Rentenreform von 1957 ist dann das herausragende, wenngleich nicht einzige⁶² sozialpolitische Ergebnis dieser Periode. Die Konzentration auf diesen Teilbereich bedeutete eine Beschränkung auf das Vordringliche. Sie bedeutete aber zugleich, daß die „Sozialreform“ nicht als ein umfassendes, von einer

⁵⁹ Die Zahl von 4,2 Millionen berechnet nach: Die sozialen Verhältnisse (wie Anm. 50), Heft 1, S. 41 (Tabelle 12). Zur Altersnot vgl. auch I. Elsner-R. Proske, Der Fünfte Stand, Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland, in: Frankfurter Hefte 8 (1955), S. 101 bis 111 (auf groben Schätzungen basierend) sowie die vorzügliche Stichprobenerhebung einer Forschungsgruppe der FU Berlin: St. Münke u. a., Die Armut in der heutigen Gesellschaft, Ergebnisse einer Untersuchung in Westberlin, Berlin 1956, besonders das Resümee S. 71, „daß die Hälfte der Haushaltungsvorstände der sozial schwachen Kreise infolge Alters nicht mehr erwerbsfähig ist“.

⁶⁰ Vgl. Th. Geiger, Die soziale Schichtung des deutschen Volkes, Soziographischer Versuch auf statistischer Grundlage, Stuttgart 1932 (Nachdruck Darmstadt 1972) S. 70: Der „Sozialrentner ist – auch wenn er qualifizierter Arbeiter oder Angestellter war – proletarisiert“.

⁶¹ L. v. Friedeburg-F. Weltz, Altersbild und Altersvorsorge der Arbeiter und Angestellten, Frankfurt 1958 (basierend auf Repräsentativ-Interviews aus dem Zeitraum August – September 1955), S. 22, 26.

⁶² Vgl. im einzelnen: Die Bundesgesetzgebung während der zweiten Wahlperiode des Deutschen Bundestages 1953/57, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn 1957, S. 120–145. Erwähnenswert sind vor allem die Einführung des Kindergeldes (1954) und der Altershilfe für Landwirte (1957), die Sicherung von 90% des Nettoarbeitsentgelts für Arbeiter im Krankheitsfall (1957) sowie Verbesserungen der Leistungen aus Unfall- und Arbeitslosenversicherung (1956, 1957).

Gesamtkonzeption gesteuertes Gesetzgebungswerk in die Wege geleitet wurde, sondern in ein Bündel inkohärenter Einzelgesetze und Übergangslösungen zerfiel.

Daß die Sozialreform diese Entwicklung nehmen werde, war 1953, ja noch Mitte 1955, durchaus ungewiß. Denn nicht nur die Opposition, sondern auch starke Kräfte im Regierungslager drängten darauf, zunächst einmal eine Gesamtkonzeption für die Sozialreform festzulegen und erst dann – gleichsam deduktiv – gesetzgeberisch tätig zu werden. Einen ersten Vorstoß in diese Richtung unternahm im Januar 1952 die sozialdemokratische Bundestagsfraktion mit dem Antrag, eine „Soziale Studienkommission“ aus unabhängigen Sachverständigen nach Art der britischen „Royal Commissions“ einzusetzen. Die Kommissionsmitglieder sollten von den Fraktionen nach dem d'Hondtschen Schlüssel benannt werden und mit Hilfe von Sachverständigen aus Bund, Ländern, Gemeinden, Sozial- und Arbeitsverwaltung einen „Plan der sozialen Sicherung in Deutschland“ aufstellen. Bis Ende 1952, so meinte der Fraktionssprecher Preller mit Optimismus, könne die Kommission ihre Arbeit beendet und das Resultat dem Bundestag zur weiteren Beschlußfassung vorgelegt haben⁶³. Neben der Hoffnung, daß sich bei der sozialpolitischen Aufbauarbeit eine Erstarrung der Parteifronten vermeiden lasse, lag dem Antrag wohl auch ein parteitaktisches Kalkül zugrunde. Denn eine solche Kommission hätte die Führungsinitiative der Regierung beschnitten, der Opposition dagegen unmittelbaren Einfluß auf die sozialpolitische Weichenstellung verschafft und ihr zudem Zugang zum Sachverstandspotential aller einschlägigen staatlichen Verwaltungsstellen eröffnet. Nach internen Auseinandersetzungen⁶⁴ lehnten die Koalitionsfraktionen den sozialdemokratischen Antrag ab; ausschlaggebend dürfte der Druck von seiten des Bundesarbeitsministeriums gewesen sein, das das Gesetz des Handelns in der Hand behalten wollte. Zu dieser Vermutung paßt, daß die Koalitionsfraktionen – im Gegenzug zu dem sozialdemokratischen Antrag – den Bundesarbeitsminister beauftragten, seinem Hause einen Sachverständigenrat anzugliedern. Nur von zweitrangiger Bedeutung dürfte das Bedenken der CDU/CSU-Fraktion gewesen sein, daß eine mit Nicht-Parlamentariern besetzte Bundestagskommission möglicherweise mit dem Grundgesetz (Artikel 43, 44) unvereinbar sei – ein Bedenken, das später gegen die Einsetzung von „Enquête“-Kommissionen des Bundestags nicht mehr geltend gemacht wurde⁶⁵.

⁶³ Wortlaut des vom 23. 1. 1952 datierten Antrags bei M. Richter (wie Anm. 11) F I S. 5. Text der Begründungsrede Prellers: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte Bd. 10, S. 8376–8380 (21. 2. 1952).

⁶⁴ Ein Reflex bei H. Lünendonk (Vorsitzender des sozialpolitischen Ausschusses der Bundes-CDU), Die Notwendigkeit einer Sozialreform und ihre Voraussetzungen, in: Die Ortskrankenkasse 35 (1953), S. 440: Es „möge der neue Bundestag sich zu der Erkenntnis durchringen, daß eine unabhängige Studienkommission am ehesten geeignet erscheint, sachlich, praktisch und wissenschaftlich den Boden vorzubereiten für konstruktive Vorschläge zur Schaffung eines allgemein befriedigenden sozialen Sicherungssystems in Deutschland“.

⁶⁵ Vgl. Bekanntmachung über die Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. 6. 1969 (BGBl 1969 I, S. 776–778).

Nachdem die parlamentarische Initiative gescheitert war, konzentrierte sich der sozialpolitische Ausschuß beim Parteivorstand der SPD auf die Ausarbeitung eines eigenständigen Konzepts. Bereits im September 1952 verabschiedete er mit Blick auf den Bundestagswahlkampf 1953 „Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD“, die im Wahlkampf dann allerdings wegen der primär außenpolitisch orientierten Strategie der Parteiführung eine geringere Rolle spielten als die Autoren ihnen offenbar zugeordnet hatten⁶⁶. Dieser Sozialplan, fünf Druckseiten umfassend, zeigte, daß die konzeptionelle Arbeit auch auf seiten der Sozialdemokratie noch ganz in den Anfängen steckte: Er beschränkte sich auf wenige große Linien, ließ vieles offen und warf mehr praktische, vor allem auch finanzielle Fragen auf als er beantwortete⁶⁷.

Das war auch kaum verwunderlich, denn dem Ausschuß fehlte nicht nur Apparatur und ministerialbürokratische Hilfe, sondern er bestand auch ausnahmslos aus ehrenamtlichen, hauptberuflich anderwärts gebundenen Mitarbeitern⁶⁸. In der Sache war der Sozialplan offenbar bemüht, das Vorbild des englischen Gesundheitsdienstes und der schwedischen „Volkspension“ undogmatisch – d. h. bestehende Einrichtungen und Traditionen nicht eliminierend sondern einbauend – auf deutsche Verhältnisse zu übertragen. Drei „Pfeiler“ sollten das System sozialer Sicherung tragen: *Gesundheitssicherung* durch einen teilweise steuerfinanzierten, aber auch den bisherigen Leistungs- und Kostenträgern Raum lassenden, auf Verbeamtung der Ärzte verzichtenden Gesundheitsdienst; *Berufssicherung* durch Vollbeschäftigungspolitik und weiteren Abbau der Arbeitsmarktpolitik; *Einkommenssicherung* durch ein alle soziale Barleistungen (Unfall-, Sozial-, Versorgungsrenten, Kranken- und Arbeitslosengeld, laufende Fürsorgeunterstützung) zusammenfassendes System⁶⁹, das jedem Alten und dauernd Erwerbsunfähigen eine steuerfinanzierte Einheitsrente gewährt, aber auch beitragsäquivalente Zusatzrenten ermöglicht. Diese drei Teilsysteme der sozialen Sicherung sollten jeweils eine Bundesspitze erhalten, jedoch durch stark dezentralisierte Selbstverwaltung vor der Entwicklung zu autokratischen Mammutgebilden geschützt werden⁷⁰. Die örtlichen

⁶⁶ Vgl. z. B. den Appell des federführenden Autors, L. Preller, auf dem Dortmunder Parteitag der SPD am 26. 9. 1952: „Auf zum nächsten Wahlkampf mit dem Sozialplan der SPD!“ Text des Sozialplans und der Dortmunder Rede Prellers in der Broschüre: Die Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD, Unsere Forderung auf Soziale Sicherung, Bonn 1953; Zitat S. 15. Zum Bundestagswahlkampf 1953 vgl. W. Hirsch-Weber – K. Schütz, Wähler und Gewählte, Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953, Berlin–Frankfurt 1957.

⁶⁷ Daß „über die Finanzierung des Sozialplanes“ bisher „wenig bekannt geworden“ sei, vermerkten z. B. auch die Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 6 (1953), S. 78.

⁶⁸ Vgl. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1952/1953 (o. O. o. J.) S. 346; L. Preller, Der Sozialplan der SPD, in: Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, Bonn 1953, hier S. 29 f.

⁶⁹ Die politisch brisante Frage, wie die Vielzahl der bisherigen, auf weitgehende Autonomie bedachten Leistungsträger in dieses System einzugliedern (in der Sprache des Sozialplans: zu diesem „Pfeiler“ zusammenzufügen) sei, war offengelassen.

⁷⁰ Das Problem der Einengung des Entscheidungsspielraums der Selbstverwaltungsorgane

Selbstverwaltungsorgane aller drei Teilsysteme sollten sich zu „Sozialgemeinden“ zusammenschließen, denen neben koordinatorischen Aufgaben auch die Rolle überschaubarer, für alle Sozialleistungsfragen zuständiger Auskunft- und Beratungsstellen zugedacht war.

Der Sozialplan beeindruckte als abstrakte „Reißbrettarbeit“⁷¹. Inwieweit er praktikabel sei, hielten dagegen auch die Autoren für eine noch durchaus offene Frage, die erst nach weiterer „Überprüfung und Vertiefung“ beantwortet werden könne⁷². Zumindest aber sahen sie die Regierung herausgefordert, nun auch ihrerseits aus einer Gesamtschau heraus die künftigen Reformen zu umreißen.

Innerhalb des Regierungslagers bestanden indessen erhebliche Spannungen, die die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts von vornherein stark belasteten. Die treibende Kraft, die hier seit 1950, verstärkt seit 1953, auf eine große Sozialleistungsreform hinarbeitete, war nicht etwa das Bundesarbeitsministerium unter dem ehemaligen christlichen Gewerkschafter Anton Storch, sondern das Bundesfinanzministerium Fritz Schäffers. Diesem Ministerium schwebte als Ziel ein einheitliches „Sozialgesetzbuch“ vor: eine umfassende Kodifikation des Sozialrechts bei gleichzeitiger Sachreform der einzelnen Sozialleistungsbereiche. Die Periode der Einzelkorrekturen, des Flickwerks, so meinte man, müsse durch eine energische Gesamtreform, einen großen Wurf, abgelöst werden. Auf den ersten Blick bestach diese Zielsetzung. Wie bei sozialreformerischem Eifer von finanzministerieller Seite kaum anders zu erwarten, hatte das Ministerium allerdings fiskalische Hintergedanken, die für eine Beurteilung der hinhaltenden Taktik des Bundesarbeitsministeriums nicht unwichtig sind. Kurzfristig erhoffte sich Schäffer – wenn er das auch nicht nach außen sagte – von den Arbeiten an einer Gesamtkonzeption eine Pause in der sozialpolitischen Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments. Denn dies schien ihm ein unwiderstehliches Argument: erst müsse man sich über die Konturen der Gesamtreform ins Klare kommen, ehe über die Frage, wo und wie Leistungsverbesserungen durchzuführen seien, entschieden werden könne. Langfristig sollte das Sozialgesetzbuch die aus Bundesmitteln zu finanzierenden Sozialleistungen auf ein Maß fixieren, das für die neuen Belastungen Raum ließe, die sich aus dem Israel-Abkommen (1952), dem Londoner Schuldenabkommen (1953), vor allem aus dem (1952 vereinbarten) Beitrag der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft ergeben würden.

Dabei ging das Ministerium davon aus, daß der Sozialetat nicht mehr wesentlich vergrößert werden könne; in Anbetracht des ohnehin enormen Sozialleistungsvolumens sei aber auch weniger eine Vermehrung als vielmehr eine gezieltere Verteilung der öffentlichen Mittel notwendig, um die wirklichen Versorgungslücken zu schließen. Die vom Bundesfinanzministerium ersonnene Methode einer solchen Zielung formulierte der maßgebliche Referent in einer – die öffentliche Resonanz

durch zentrale Leitungsbefugnis und gesetzliche Leistungsnormierung wurde nicht näher erörtert.

⁷¹ So A. Müller (wie Anm. 19), S. 487.

⁷² Vgl. L. Preller (wie Anm. 68), S. 30.

testenden – Privatarbeit so: „Jede öffentliche Hilfe, die zusätzlich zu reinen Versicherungsleistungen aus Steuergeldern gewährt wird, ist subsidiär [aushilfsweise einspringend] und in ihrer Bemessung auf das individuelle Bedürfnis abzustellen.“⁷³ Das heißt konkret: Um den tatsächlich Bedürftigen bei gleichbleibendem Sozialleistungsvolumen stärker als bisher helfen zu können, sollte die Einführung einer Bedarfsprüfung für alle aus Steuermitteln stammenden Leistungen Gelder freimachen; was bei den nicht auf diese Leistungen Angewiesenen gekürzt würde, sollte gezielt die Leistungen an nachweislich Bedürftige aufbessern. Da 1953 die Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen zu nahezu 40% aus dem Steueraufkommen gespeist wurden⁷⁴, war das Umschichtungspotential erheblich.

Obwohl vergleichbare Gedanken auch in sozialpolitisch sehr aufgeschlossenen Kreisen erwogen wurden⁷⁵, war klar, daß das Eindringen der aus dem Fürsorgegedanken stammenden Bedarfsprüfung in die Sozialversicherung auf stärkste Widerstände stoßen mußte – nicht nur aus dem Interesse an der Besitzstandswahrung heraus, sondern auch aus prinzipiellen Gründen: gerade in dem unbedingten Rechtsanspruch lag der entscheidende Fortschritt, der die Sozialversicherung von der traditionellen Armenfürsorge unterschied.

In diesem Punkte war denn auch das Bundesarbeitsministerium zu keinem Kompromiß bereit: Es wollte die Einführung von Bedarfsprüfungen in die Sozialversicherung mit allen Mitteln verhindern. Diese Defensivhaltung erklärt großenteils die Hartnäckigkeit, mit der Storch allen Versuchen Schäffers, größeren Einfluß auf die Sozialreform zu gewinnen, entgegentrat. Sie erklärt aber noch nicht, warum das Arbeitsressort seinerseits die Vorarbeiten für eine Sozialleistungsreform nur zögernd und schleppend aufnahm. So war das Tempo, mit dem es an die Bildung und Aktivierung des „Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ heranging, nicht eben beeindruckend: Erst ein Jahr nach dem entsprechenden Bundestagsbeschluß vom Februar 1952 ernannte der Minister die Mitglieder⁷⁶, und ein

⁷³ K. Elsholz, Die soziale Entwicklung in der Bundesrepublik. Ergebnisse – Ursachen – Erfordernisse, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), hier S. 105. Ähnlich ders., Kommt das neue Sozialprogramm?, in: Die Welt vom 28. 11. 1953.

⁷⁴ Vgl. D. Schewe, Die Bundeszuschüsse in der sozialen Rentenversicherung, Beilage zu: Soziale Sicherheit 15 (1966), hier S. 5, Tabelle 2 (38,8%).

⁷⁵ Z. B. I. Elsner–R. Proske (wie Anm. 59), S. 111: Da die Sozialausgaben „auf absehbare Zeit kaum wesentlich erhöht werden können“, müsse die „Art der Verteilung“ verändert werden: „Das bedeutet, daß eine neue gerechte Rangordnung der zu befriedigenden Ansprüche erarbeitet werden muß“. – Das Funktionärsorgan des DGB stellte im Juni 1951 zur Diskussion: Da die „übermäßige Belastung des Sozialrats des Bundes und der Länder kaum zu bestreiten“ sei, seien Überlegungen unumgänglich, wie „die Sozialleistungen gerechter verteilt“ werden könnten: „Es gilt also den ernstlichen Versuch zu unternehmen, die Decke der sozialen Leistungen in ihrer jetzigen Größe über alle wirklich Bedürftigen zu breiten.“ Dabei dürften „Kürzungen und Aussetzungen nur jene Sozialleistungen betreffen“, auf die „kein Rechtsanspruch aus Beitragszahlungen der Begünstigten besteht“. Vgl. Die Quelle 2 (1951), S. 326–328.

⁷⁶ Dabei hielt er sich an Namensvorschläge der Regierungsfractionen, der SPD-Fraktion, des DGB, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Arbeitsgemeinschaft

weiteres Jahr verstrich, ehe er die Arbeiten durch die Einrichtung von Ausschüssen intensivierte. Hinter diesem dilatorischen Verhalten stand keineswegs das Ziel, Zeit für präjudizierende Vorarbeiten im eigenen Hause zu gewinnen. Vielmehr traf der bald auch in der Öffentlichkeit geäußerte Verdacht durchaus zu, daß das Arbeitsministerium auf dem Sozialreformgebiet „keine Linie, keine Konzeption hat und die Autorität einzubüßen droht“⁷⁷. Dies änderte sich erst Ende 1954, als durch personelle Veränderungen unterhalb der Ministerebene Blockierungen gelöst wurden und Beamte in Schlüsselstellungen gelangten, denen an einem zügigen Vortreiben der Reformarbeiten gelegen war. Doch nun bot sich ein auf den ersten Blick paradoxes Bild: War die Arbeit an einer „Großen Reform“ bisher vom Arbeitsressort deklamatorisch bejaht, aber praktisch verzögert worden, so wurde sie nun praktisch gefördert, indem gerade keine „Gesamtreform aus einem Guß“, etwa in Form eines Sozialgesetzbuchs, sondern eine sukzessiv auf Einzelbereiche begrenzte, hier aber jeweils tiefgreifende Neuordnung angestrebt wurde. Man sah sehr klar, daß eine Reduktion auf Teilbereiche den notwendigen Konsensbedarf verringern, die Durchsetzungschance aber in gleichem Maß erhöhen werde. Umgekehrt – so stand zu erwarten – würde schon der erste, allgemeine Teil eines Sozialgesetzbuchs zu so heftigen Kämpfen führen, daß viel Zeit für die Verabschiedung dringlicher, konkreter Teilreformen verloren ginge⁷⁸. Als einen solchen vordringlichen Teil sah man den Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung an: Er erfaßte nahezu die Hälfte aller Sozialleistungsfälle⁷⁹ und vor allem die größten Notlagen.

V. Kontroversen im Regierungslager

Überblickt man nun Etappen und Faktoren des Entscheidungsverlaufs innerhalb der Bundesregierung, der schließlich zur Vorlage der Rentenreformentwürfe (1956) geführt hat, so ist die erste Phase (1953/54) ganz vom Kampf um Organi-

sozialwissenschaftlicher Forschungsinstitute und des Deutschen Ärztetages. Die Mitglieder des Beirates zum Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung (3. 3. 1953) in: *Bundesarbeitsblatt* 4 (1953), S. 172.

⁷⁷ So: *Der Volkswirt* vom 28. 8. 1954.

⁷⁸ Eine ähnliche Arbeitsökonomie liegt den seit 1970 laufenden Vorarbeiten für ein „Sozialgesetzbuch“ zugrunde. Denn es hat sich bei den Beteiligten „die Auffassung durchgesetzt, daß die Arbeiten am Sozialgesetzbuch nicht mit einer Reform des Sozialleistungssystems verbunden werden dürfen, weil dies von der eigentlichen Kodifikationsaufgabe (...) ablenken und deren Erfüllung verzögern, möglicherweise sogar verhindern würde“. In Anbetracht „des Umfangs und der Schwierigkeit der Materie bestünde die Gefahr, daß beide Ziele nicht erreicht oder fragmentarisch bleiben würden“, wollte man „Kodifikation und zugleich Reform des gesamten Sozialrechts“. Vgl. K. Hauck, *Das neue Sozialgesetzbuch – Werdegang, Gesamtgliederung und Allgemeiner Teil*, in: *Das neue Sozialgesetzbuch*, Frankfurt 1972, S. 11 f.

⁷⁹ Die Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung stellte 1953 47,2% aller Fälle laufender Renten- und Unterstützungszahlungen. Vgl. *Die sozialen Verhältnisse* (wie Anm. 50), Heft 1, S. 28, Tabelle 1.

sationsfragen gekennzeichnet. Schäffer führte diese Auseinandersetzungen mit dem Ziel, das Arbeitsministerium in Sachen Sozialreform weitgehend auszuschalten. Statt dessen sollte eine von der Bundesregierung zu berufende Sachverständigenkommission, auf die das Bundesfinanzministerium sich personalpolitisch Einfluß zu sichern gedachte, die Grundzüge der Sozialleistungsreform entwerfen. Umgekehrt war Storch entschlossen, die Kontrolle der Sozialreform nicht aus seinem Hause hinausverlagern zu lassen. Dieser Konflikt Schäffer–Storch spaltete das Kabinett in zwei Lager und lähmte die Vorarbeiten zur Sozialreform bereits im Stadium der Verfahrensfragen. Eine zeitlich geschickt plazierte Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion zum Stand der Sozialreform führte daher im Mai 1954 zu einem „Schwarzen Tag für die Regierung“⁸⁰: Der Bundesarbeitsminister konnte auf den weit gediehenen Entwurf eines weiteren Rentenzulagegesetzes verweisen⁸¹; aber im Punkt „Vorbereitung einer Großen Sozialreform“ wich Storch vor den heftigen Attacken und bohrenden Fragen der Opposition so weit zurück, daß seine Fraktionspaladine nicht recht wußten, wie sie einen Flankenschutz aufbauen sollten⁸².

Adenauer hat in dieser Phase nicht maßgeblich in die Dinge eingegriffen. Er ließ zwar keinen Zweifel daran, daß er an eine umfassende Reform des gesamten Sozialrechts denke, die die Arbeit von Regierung und Koalition in der laufenden Legislaturperiode „in gewisser Hinsicht krönen“ solle⁸³. Aber er präziserte Richtung und Wege nicht und beließ es einstweilen dabei, den Konflikt aus der KabinettsEbene auf die Ebene interministerieller Beratungen zurückzuverlagern – mit der Maßgabe, daß man sich bis spätestens Ende 1955 zu einem gemeinsamen, kabinettreifen Gesamtkonzept durchgerungen haben müsse. Die interministeriellen Verhandlungen führten zu dem organisatorischen Kompromiß, daß einerseits der Regierungskommissionsplan fallengelassen, andererseits Storchs Beirat nach Vorschlägen der anderen Ressorts erheblich erweitert wurde – eine wenig glückliche Lösung, weil der Beirat hierdurch bis zur Grenze der Handlungsfähigkeit mit Veto-Gruppen durchgesetzt wurde. So war die Lage im Frühjahr 1955 verfahrenere als zuvor, und nahezu die Hälfte der Legislaturperiode war ohne ersichtlichen konstruktiven Ansatz verstrichen.

In dieser Situation zogen Bundeskanzler und Bundeskanzleramt⁸⁴ erstmals die

⁸⁰ So der Kommentar der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24. 5. 1954.

⁸¹ Verkündet als „Rentenmehrtragungsgesetz“ am 23. 11. 1954. Dieses Gesetz sah für Rentner mit lange zurückliegenden Beitragszeiten abgestufte, den zwischenzeitlichen Währungsverfall teilweise ausgleichende „Mehrbeträge“ vor; insofern ist hier eine „Vorahnung“ (K. Jantz) der späteren dynamischen Rente zu sehen. Vgl. K. Jantz, Zur Entwicklung und Durchsetzung des Prinzips der bruttolohnbezogenen Rente, in: Bundesarbeitsblatt 23 (1972), hier S. 419 f.

⁸² Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Stenographische Berichte Bd. 20, S. 1402–1430 (21. 5. 1954).

⁸³ So formulierte er in einer Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 3. 6. 1955 (Sitzungsprotokoll S. 27).

⁸⁴ Zur noch wenig erhellten Koordinierungs- und Initiativfunktion des Bundeskanzleramts in

Initiative an sich. Sie entwickelten „Organisatorische Maßnahmen zur zügigen Weiterführung der Beratung über Grundlagen einer Sozialreform“, die im Juli 1955 der Öffentlichkeit bekannt gegeben wurden. Demnach befaßten sich nunmehr mit der Sozialreform: ein Kabinettsausschuß („Sozialkabinett“) unter Vorsitz des Kanzlers, ein beim Bundesarbeitsministerium verankertes „Generalsekretariat für die Sozialreform“ sowie ein ständiger Referentenausschuß der beteiligten Ressorts unter Vorsitz des Leiters des Generalsekretariats⁸⁵. Auf einer Pressekonferenz zog der Generalsekretär, Ministerialdirektor Jantz, die Bilanz, „daß auf organisatorischem Gebiet die Auseinandersetzungen damit endgültig zum Abschluß gekommen sind. Man arbeite nun gemeinsam unter der Leitung des Bundeskanzlers“⁸⁶. Zuvor hatte Adenauer indessen, um auch konzeptionell ein entscheidendes Stück voranzukommen, einen an den Ressorts und dem Beirat vorbeizielenden Alleingang riskiert. Unter Geheimhaltungsverpflichtung und nur wenige engste Mitarbeiter einweihend, beauftragte er im Februar 1955 vier CDU-nahe Sozialwissenschaftler, ihm bis Ende Mai eine „Gesamtkonzeption über die Neuordnung des Systems der sozialen Sicherheit“ vorzulegen. Die Auswahl der Beauftragten schien ihm eine ausreichende Gewähr für ein diskutables Ergebnis; inhaltliche Weisungen gab er jedenfalls nicht⁸⁷. Während sich diese vier zur Klausur auf Burg Rothenfels zurückzogen, bewegte Adenauer auch den Bundesarbeitsminister zu der Zusage, binnen kurzem ein Gesamtkonzept auf den Tisch zu legen⁸⁸.

Die Rothenfelder Denkschrift der vier Professoren, Ende Mai vorgelegt und bald darauf mit Adenauers Placet als Buch veröffentlicht⁸⁹, wurde ein Prestige-Erfolg der Regierung. Bei aller Kritik im einzelnen bewerteten sie auch maßgebliche Sozialpolitiker der Opposition als eine „beachtliche Leistung“; man finde hier „Mut zu neuem Denken“ und könne „mit wesentlichen Teilen einverstanden“ sein⁹⁰. Die Denkschrift war breit angelegt. Sie ging von einer sozialstrukturellen Bestandsaufnahme („Wandel und Stand der Lebensverhältnisse“) aus und erörterte

der Ära Adenauer vgl. ansatzweise R. Wildenmann, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, Frankfurt-Bonn 1963, S. 150–156.

⁸⁵ Der Organisationsplan ist abgedruckt bei M. Richter (wie Anm. 11), B II 2, S. 204.

⁸⁶ Nach einem Bericht in: *Die Ortskrankenkasse* 37 (1955), hier S. 346.

⁸⁷ Beauftragt wurden die Professoren H. Achinger (Prof. für Sozialpolitik an der Univ. Frankfurt); J. Höffner (Prof. für Christliche Sozialwissenschaften an der Univ. Münster); H. Muthesius (Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge); L. Neundörfer (Leiter des Soziographischen Instituts an der Univ. Frankfurt). Auswahl und Kontakte liefen über Adenauers Sohn Paul, den sozialpolitischen Referenten im Bundeskanzleramt Pühl und Staatssekretär Globke (mündliche Mitteilungen von H. Achinger, P. Adenauer, L. Neundörfer). Das Zitat aus dem vom 25. 2. 1955 datierten Beauftragungsschreiben Adenauers, wo auch um „strengvertrauliche Behandlung dieses Auftrags“ nachgesucht wird.

⁸⁸ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 57 vom 24. 3. 1955, S. 467.

⁸⁹ *Neuordnung der sozialen Leistungen*, Köln 1955.

⁹⁰ W. Auerbach, *Vier Professoren und ein Finanzminister*, in: *Soziale Sicherheit* 4 (1955), S. 258; L. Preller, *Subsidiarität und Sozialprogramm*, in: *Neues Beginnen* Nr. 9/1955, S. 129, 130.

dann in einem theoretischen Teil Grundprinzipien der sozialen Sicherung und das Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik; es folgten praktische Vorschläge für eine Sozialleistungsreform, wobei alle „allgemeinen Lebenstatbestände, die gesellschaftliche Einwirkung bedingen“ (S. 49), einbezogen wurden: Jugend, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Verlust des Ernährers, Alter; abschließend gaben die Autoren Hinweise, wie ein einheitliches soziales Gesetzeswerk („code social“) vorbereitet und gegliedert werden könnte. Im Bereich des Institutionellen sah die Denkschrift drastische Veränderungen vor mit dem Ziel, „für *einen* Tatbestand grundsätzlich nur *eine* Leistung durch *einen* verantwortlichen Träger“ (S. 135) zu konzipieren. Eben diese organisatorische Veränderungsfreudigkeit verringerte allerdings von vornherein die Realisierungschancen des Konzepts. Dabei ist der rasch aufkommende Widerstand aber nicht nur auf „Bestrebungen seitens der Verwaltungsapparate, einmal übernommene Aufgaben eifersüchtig zu verteidigen“⁹¹, zurückzuführen, sondern auch auf begründete Zweifel an der Praktikabilität der wichtigsten vorgeschlagenen Kompetenzverlagerungen⁹². Im Leistungsrecht wandten sich die Autoren gegen die „Tendenz zum Versorgungsstaat“, die immer dann gegeben sei, „wenn der Staat die Selbsthilfe und die Leistungskraft kleinerer Lebenskreise ausschließt, um Ansprüche des einzelnen auf soziale Sicherung unmittelbar zu befriedigen“ (S. 45). Dieser Tendenz suchten die Autoren auf zweierlei Weise zu begegnen: Zum einen kombinierten sie starke Sicherungen bei besonderen Lebensrisiken (wie Invalidität) mit einer Betonung der Eigenvorsorge auf anderen Gebieten⁹³; zum andern schoben sie zwischen den einzelnen und den Staat eine Stufenfolge sozialer Hilfe, die die Funktionen „kleinerer Lebenskreise“ wie Gemeinde und Betrieb ausweitete⁹⁴. Die liberale Tradition der Ausgrenzung von Staatseinfluß und das – programmatisch vorangestellte – christlich-soziale Subsidiaritätsprinzip trafen hier also in dem Versuch zusammen, die Anspruchshaltung gegenüber dem Staat gleichsam abzuschichten und zahlreiche Sicherungsfunktionen ‚nach unten‘ zu verlagern. Mit Nachdruck sprachen die Autoren dem Staat

⁹¹ So – ohne direkten Bezug auf die Rothenfelser Denkschrift, aber als genereller Erklärungsversuch für die „Einflußlosigkeit der Wissenschaft“ (S. 244) und die „Diktatur des bürokratischen Apparates der sozialen Sicherheit“ (S. 249) – V. Gräfin v. Bethusy-Huc (wie Anm. 11), S. 222.

⁹² Vgl. im einzelnen: Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über „Die Neuordnung der sozialen Leistungen“. Kritische Stellungnahme der Professoren W. Rohrbeck, E. Roehrbein, C. Meyrich, Berlin 1955.

⁹³ So wurde – übrigens mit Verweis auf das schwedische Beispiel – vorgeschlagen, daß gesetzlich Krankenversicherte „kleinere Ausgaben für die Gesundheit“ (bis zu einem bestimmten Prozentsatz der Ausgaben einer Index-Familie) selbst tragen sollten (S. 63 f., 23*). Als Alterssicherung wurde ein Satz von „etwa 75% des Arbeitseinkommens“ konzipiert, wovon ein Drittel durch Selbstvorsorge (oder betriebliche Sozialleistungen, jedenfalls nicht durch die gesetzliche Rentenversicherung) aufgebracht werden sollte (S. 103–109).

⁹⁴ So sollten „Betriebsgenossenschaften“ als branchenmäßige Unternehmenszusammenschlüsse alle Lohnersatzleistungen für Arbeiter und Angestellte (bei Krankheit, Unfall, Umschulung, saisonaler Arbeitslosigkeit) übernehmen und im Umlageverfahren finanzieren (S. 81–83, 116).

aber die Verpflichtung zu, Voraussetzungen zu schaffen, unter denen der einzelne und die kleineren Sozialgebilde ihre eigene Leistung auch tatsächlich einsetzen können: so die Aufgabe, die „Lebenschancen der Jugend“ – auch mit Blick auf das Stadt-Land-Gefälle – „möglichst auszugleichen“ (S. 50–57); das „Recht auf Arbeit“ wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch zu verwirklichen (S. 88, 90–92, 124 bis 126); allen in ihrer Leistungskraft geminderten Bürgern umfassende medizinische und berufliche Rehabilitation (mit Hilfe einer staatlichen Rehabilitationskasse) zu ermöglichen (S. 69–85). Mit der Alternative: ja oder nein zum Wohlfahrtsstaat läßt sich die Denkschrift also nicht fassen; sie verbindet Elemente beider Gedankenrichtungen.

Weit pragmatischer und thematisch begrenzter waren die „Grundgedanken zur Gesamtreform der sozialen Leistungen“, die der Bundesarbeitsminister dem Kabinett im April 1955 vorlegte⁹⁵. Diese Vorlage ließ das bestehende Organisationsystem unangetastet und konzentrierte sich auf Verbesserungen im Leistungsrecht, wobei stärker als in der Rothenfelser Denkschrift an den Einsatz von Steuermitteln gedacht wurde. Im Vordergrund standen Leitgedanken zur Reform der Rentenversicherung. Sie zielten auf Ausbau der Rehabilitation, Erhöhung der Invaliditätsrenten und vor allem auf einen grundsätzlichen Funktionswandel der Altersrenten: Die Bismarcksche Konzeption einer „Zuschuß“-Rente – gedacht als Ergänzung einer weitgehend vom Familienverband getragenen Alterssicherung – sollte endgültig beiseitegeschoben und durch eine Rentenformel ersetzt werden, die das frühere Arbeitseinkommen in einer den erarbeiteten Lebensstandard sichernden Höhe substituiert. Auf konkrete Realisierungswege legte die Kabinettsvorlage sich nicht fest, wohl aber betonte sie, daß die Rentenversicherungsreform nicht in „fernerer Zukunft“, sondern unverzüglich in Angriff genommen werden müsse. Mit Spitze gegen das Bundesfinanzministerium war der Grundsatz vorangestellt, daß soziale Leistungen – mit Ausnahme des Fürsorgebereichs – nicht von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht werden dürften.

Wenn Adenauer gehofft hatte, daß sich auf der Grundlage dieser beiden Ausarbeitungen rasch ein Regierungskonsens herbeiführen lasse, dann wurde er gründlich enttäuscht. Denn während er sich im Sommer und Frühherbst 1955 teils wegen außenpolitischer Prioritäten (Pariser Verträge, Genfer Gipfelkonferenz, Moskareise), teils wegen einer längeren Krankheit von der Sozialreform-Diskussion wieder zurückzog (sich über ihren Fortgang jedoch laufend berichten ließ), geriet das Sozialkabinett unter Leitung des Vizekanzlers Blücher in eine neue Phase der Stagnation. Storchs „Generalsekretariat für die Sozialreform“ opponierte auf das entschiedenste gegen die Rothenfelser Denkschrift: ein auf einen „code social“ hin konzipiertes Gesetzeswerk verzögere dringliche Reformschritte; die Organisations-

⁹⁵ Der Text dieser vom 7. 4. 1955 datierten Kabinettsvorlage wurde durch eine Indiskretion bekannt, ging wochenlang „unter ‚vertraulich‘ in Bonn von Hand zu Hand“ (so: Der Volkswirt vom 28. 5. 1955), so daß sich das Bundesarbeitsministerium am 10. 6. 1955 zur Veröffentlichung gezwungen sah. Druck bei M. Richter (wie Anm. 11), B III 1.

vorschläge seien schlechterdings „irreal“⁹⁶; einzelne Leistungen – wie die Altersrente – seien zu niedrig angesetzt⁹⁷. Taktisch äußerst wendig, neutralisierte das Generalsekretariat die professorale Autorität des Rothenfelser Gutachtens, indem es eine Professorengruppe mit einem Gegengutachten beauftragte, um im Schatten des ‚Professorenkriegs‘ das Gesetz des Handelns wieder in die Hand zu bekommen⁹⁸. Umgekehrt stieß Storchs Vorlage auf starken Widerstand – wegen ihrer Kostenträchtigkeit, aber auch wegen des von mehreren Ressorts favorisierten Gedankens, daß zunächst in einem „Allgemeinen Teil“ eines künftigen Sozialgesetzbuches „Grundaufgaben eines sozialen Rechtsstaats, Grundsätze für die einzelnen Sozialleistungszweige, gemeinsame Regelungen für alle Sozialleistungszweige“ festgelegt werden sollten⁹⁹. Immerhin gelang es dem Arbeitsministerium, das Teilprojekt einer Rentenversicherungsreform zunehmend in den Mittelpunkt der Beratungen zu rücken; auch der „Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ legte hierauf den Schwerpunkt¹⁰⁰. Im Dickicht divergierender Meinungen und inhaltlicher Taktiken war jedoch noch im November 1955 ein Zeitpunkt für die Vorlage eines Gesetzentwurfs völlig unbestimmbar – eine Sachlage, die in einer Fragestunde des Bundestags mit voller Peinlichkeit offenkundig wurde¹⁰¹.

⁹⁶ So im Rückblick W. Haase (Referent im „Generalsekretariat für die Sozialreform“), Zur Kumulierung von Sozialleistungen, in: Sozialreform und Sozialrecht. Festschrift für W. Bogs, hrsg. von K. Jantz, H. Neumann-Duesberg, D. Schewe, Berlin 1959, hier S. 112.

⁹⁷ Vgl. unter diesem Gesichtspunkt D. Schewe (Referent im „Generalsekretariat für die Sozialreform“), Soziale Sachverhalte im Widerspruch zu sozialen Leistungen, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955). S. 215–219. Schewe läßt erkennen, daß das Generalsekretariat in der Alternative, „ob die Altersrente den Lebensunterhalt des alten Menschen in voller Höhe oder nur teilweise decken soll“ (S. 219), im Unterschied zur Rothenfelser Denkschrift auf die weitergehende Lösung hinarbeitete.

⁹⁸ Vgl. die in Anm. 92 verzeichnete Schrift. Dazu z. B. den ungezeichneten Bericht: Drei Professoren kritisieren vier Professoren, in: Die Ortskrankenkasse 37 (1955), S. 522–525. – Daß das Arbeitsministerium ihm mit „Gegenprofessoren“ aufgewartet habe, vermerkte Adenauer offenbar nicht ohne einen gewissen Respekt vor dieser Geschicklichkeit in einer Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 15. 1. 1956 (Sitzungsprotokoll S. 83).

⁹⁹ Aus der Stellungnahme des Bundesinnenministeriums (M. Richter, wie Anm. 11, B VI 1, S. 3). – Der Text der vertraulichen Stellungnahmen von Seiten der Ministerien für Wirtschaft, der Finanzen und des Inneren zu Storchs „Grundgedanken“ ist auf damals ungeklärte Weise in das Septemberheft 1955 der sozialpolitischen Monatsschrift des DGB, Soziale Sicherheit, gelangt und dann in M. Richters Dokumentensammlung wiederabgedruckt worden. Umgekehrt gibt es erstaunliche Beispiele exakter Unterrichtung der Regierungsseite über vertrauliche sozialpolitische Beratungen der SPD. Fäden und Stärke derartiger Informationsverflechtungen (und ihr Einfluß auf die politische Entscheidungsbildung) sind ein reizvolles Thema künftiger Forschung.

¹⁰⁰ Vgl. Antoni, Zur Zwischenbilanz des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen, in: Bundesarbeitsblatt 6 (1955), S. 557: „Mit der Neuordnung der Rentenversicherungen haben sich der Beirat und seine Ausschüsse bisher besonders eingehend befaßt, und zwar in richtiger Wertung des Schwerpunktes bei den notwendigen Reformarbeiten“.

¹⁰¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 2. Wahlperiode 1953, Stenographische Berichte, Bd. 27, S. 6015 (10. 11. 1955).

VI. „Durchbruch einer Konzeption“ : die dynamische Rente

Dann allerdings veränderte sich die Konstellation schlagartig. Es begann damit, daß Adenauer für Mitte Dezember 1955 eine Sitzung des Sozialkabinetts anberaumen ließ: Er werde sie selbst leiten, und sie diene dazu, dem Bonner Volkswirtschaftsdozenten Schreiber Gelegenheit zur Erläuterung seines Plans einer „dynamischen Rente“ zu geben. Schreiber hatte im August 1955 eine Broschüre zu der damals vieldiskutierten Frage veröffentlicht, wie die Rentner vor Geldwertverlust geschützt werden könnten¹⁰². Denn die „klassische“ Formel berechnete die Renten nach dem nominellen Wert von Beiträgen, die von der Lohn- und Preisentwicklung längst überholt waren, wenn der Versicherte aus dem Arbeitsleben ausschied; und auch während des Rentenbezugs sank sein Lebensstandard bei steigenden Preisen und/oder wachsender Konsumkraft der Erwerbsbevölkerung immer tiefer, sofern sich der Gesetzgeber nicht zu immer neuen, von Gunst oder Ungunst des Augenblicks abhängigen Eingriffen entschloß. Schreiber propagierte nun eine automatische Kopplung der Alters- und Invaliditätsrenten an die jährliche Lohn- und Gehaltsbewegung. Schon vor Schreibers Vorschlag hatte man im Bundesarbeitsministerium diese Möglichkeit erörtert, aber noch nicht abschließend behandelt; man hielt die politische Durchsetzungschance für sehr gering, zumal internationale Erfahrungen mit einer Lohnbindung der Sozialrenten nahezu ganz fehlten¹⁰³.

¹⁰² Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft (Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer NF 3), Köln 1955. – Der Terminus „dynamische Rente“ kommt in dieser Schrift nicht vor. Laut mündlicher Mitteilung von W. Schreiber ist dieser Begriff erstmals von dem Freiburger Volkswirtschaftler J. H. Müller in einer öffentlichen Diskussion über den Schreiber-Plan Anfang Oktober 1955 benutzt worden; er wurde von Schreiber adaptiert und rasch populär, obwohl regierungsoffiziell zeitweilig (unter dem Einfluß Erhards, der die Lohnkopplung der Renten zu einer „Produktivitäts“-Kopplung entschärfen wollte) von „Produktivitätsrente“ gesprochen wurde.

¹⁰³ Um der Lohnbindung der Renten die hemmende Aura eines „spektakulären Schritts in sozialpolitisches Neuland“ (so die Neue Zürcher Zeitung vom 23. 1. 1957 zur deutschen Rentenreform) zu nehmen, wies W. Auerbach (Durchbruch einer Konzeption, in: Sozialer Fortschritt 5, 1956, S. 82–83, wiederabgedruckt in ders., Beiträge zur Sozialpolitik, Neuwied-Berlin 1971, S. 241–243) auf dem Höhepunkt des Streits um die Rentenreform darauf hin, daß die Lohnwert-Rente in Frankreich schon seit 1948 existiere und auch in den Niederlanden und in Schweden kurz vor der Einführung stehe. Organisation und Leistung der französischen gesetzlichen Alterssicherung galten jedoch – trotz Rentenanpassung bei Lohnniveau-Veränderung – als „völlig unzureichend“ (A. Riess, Zehn Jahre Soziale Sicherheit in Frankreich, in: Soziale Sicherheit 5, 1956, hier S. 140), so daß Kritiker die Frage aufwarfen, inwieweit „man überhaupt von einer Altersversorgung in Frankreich sprechen“ könne (K. Osterkamp, Altersversorgung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, Tübingen-Göttingen 1956, S. 170 f.). Bei der Vorbereitung der deutschen Rentenreform haben französische Erfahrungen keine Rolle gespielt (mündliche Mitteilung von K. Jantz). – Die in den Niederlanden am 1. 1. 1957 in Kraft getretene Altersrentenreform koppelte die (relativ niedrige) Einheits-Grundrente an einen Lohnindex, wobei aber zu berücksichtigen ist, daß Lohnveränderungen nur nach staatlicher Genehmigung möglich waren (A. Messing, Das System der Altersversicherung in den Niederlanden, in: Zeitschrift für Sozialreform 3,

Die erheblichen volkswirtschaftlichen Implikationen eines solchen Übergangs von der ‚Beitragsrente‘ zur ‚Arbeitswertrente‘ unterstrich Schreiber mit dem Vorschlag, daß die Beiträge nicht mehr wie bisher als Kapital angesammelt werden sollten (wobei die Rente im Prinzip den Ertrag des eingezahlten Kapitalanteils darstellte), sondern daß die Beiträge der Arbeitenden unverzüglich in die Renten der Nicht-mehr-Arbeitenden verwandelt werden sollten (Umlageverfahren). Insgesamt durchbrach der Schreiber-Plan einige gewohnte Denkbahnen so konsequent, daß z. B. der sozialpolitische Informationsdienst der FDP ihn gar nicht erst als „ernsthafte Diskussionsgrundlage“ anerkannte¹⁰⁴. Wohl aber weckte der Schreiber-Plan das Interesse Adenauers, der auf sehr informelle Weise, durch einen seiner Söhne, mit der Schrift Bekanntschaft gemacht hatte¹⁰⁵ und nun – obwohl einzelne Minister (vor allem der freidemokratische Vizekanzler Blücher) dies zu verhindern suchten – auf einem Vortrag Schreibers vor dem Sozialkabinett bestand.

In dieser Sitzung wurden noch keine Beschlüsse gefaßt. Dennoch stellte sie die Weichen in Richtung auf das Teilprojekt „Rentenreform“, und dies bedeutete politisch dreierlei:

1. Die Linie der ‚umfassenden Reform aus einem Guß‘ mit all ihren (theoretischen) Chancen und (praktischen) Risiken wurde endgültig verlassen.
2. Es fand eine Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundesarbeitsministeriums statt, das sich unverzüglich daran machte, die unerwartet günstige Chance zur Durchsetzung eigener Vorstellungen zu nutzen¹⁰⁶.
3. Es setzten nun innerhalb der SPD neben weiterlaufenden Arbeiten an einem „Sozialen Gesamtplan“ Anstrengungen ein, eine eigene Rentenreformvorlage auszuarbeiten. In Erwartung eines komplizierten Aushandlungsprozesses innerhalb der Bundesregierung rechnete man sich die Chance aus, trotz apparativer Unterlegenheit und trotz der enormen Schwierigkeit der Materie einer Regierungsvorlage zuvorkommen. Es gibt allerdings Indizien dafür, daß die SPD informell aus dem Bundesarbeitsministerium mit Materialien und Berechnungsgrundlagen unterstützt worden ist – in der Absicht, auf dem Umweg über eine Gesetzesinitiative der Opposition die Regierungsarbeiten unter Erfolgsdruck zu setzen.

1957, S. 146 f.). Die schwedische Rentenreform von 1959 entschied sich nicht für einen Lohn-, sondern einen Preisindex; dies sicherte zwar den Realwert, aber nicht – wie die Lohnbindung – die Teilnahme an der Konsumkraftsteigerung (F. Rotzoll, *Entwicklung, Prinzipien und Probleme des schwedischen Wohlfahrtsstaates*, Diss. Freiburg 1967, S. 101 f.).

¹⁰⁴ Sozialpolitische Informationen der Freien Demokratischen Partei Nr. 2/1955 vom 30. 9. 1955, S. 2.

¹⁰⁵ Mündliche Mitteilung von P. Adenauer. Gerüchtweise war dies zeitgenössisch bekannt; vgl. G. Hönig (wie Anm. 11) S. 80.

¹⁰⁶ Insbesondere das „Generalsekretariat für die Sozialreform“ wurde zu einem Motor der Reform – bis hin zu propagandistischen Initiativen, die die Unterlegenheit der Sozialgruppe „Rentner“ gegenüber der organisierten Öffentlichkeitsarbeit reformhemmender Interessenverbände auszugleichen suchten. Dies wird im einzelnen in einer späteren Arbeit nachgewiesen werden.

Die ersten Stationen auf dem Weg zur Regierungsvorlage wurden indessen sehr zügig zurückgelegt¹⁰⁷. Über die Jahreswende 1955/56 arbeitete Adenauer eine Vorlage über die hauptsächlichen Entscheidungsalternativen persönlich durch; seine Notizen am Rande dieser Vorlage – dem Bundesarbeitsministerium in der ersten Januarwoche als Willensäußerungen des Kanzlers mitgeteilt – präjudizierten wesentliche Punkte der künftigen Reform, vor allem das Prinzip der „Anpassung der Renten an die Lohn- und Gehaltsentwicklung“¹⁰⁸. Dann, in der zweiten Januarwoche, vergewisserte er sich der Zustimmung des Bundesparteivorstandes der CDU, insbesondere des von diesem Mitte 1955 eingesetzten Arbeitskreises „Sozialreform“¹⁰⁹. Dieser Arbeitskreis hatte ursprünglich die Aufgabe, einen Sozialreform-Parteitag der CDU für November 1955 vorzubereiten. Da dieser Parteitag teils aus Zufall (Tod des Arbeitskreisvorsitzenden Tillmanns, Erkrankung Adenauers), teils wegen unabgeschlossener Vorarbeiten auf einen für die legislativischen Arbeiten der laufenden Wahlperiode zu späten Zeitpunkt verschoben werden mußte (Ende April 1956), wollte Adenauer auf der Ebene der Exekutive Vorentscheidungen treffen. Mitte Januar und Mitte Februar 1956 setzte er demgemäß sein Meinungsbild in Beschlüsse des Sozialkabinetts um¹¹⁰. Damit waren Anfang 1956 wichtige Präjudizien geschaffen:

- Anhebung der Altersrenten auf eine „den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard unter Berücksichtigung der geminderten Bedürfnisse nicht mehr arbeitender Personen“ sichernde Höhe; Einführung einer dynamischen Rentenformel; Abkehr vom Kapitaldeckungsverfahren,
- Ausbau des Systems der gesundheitlichen Rehabilitation durch die Rentenversicherungsträger und Ausgestaltung der Invaliditätsrenten zu einer ebenfalls dynamisierten „ausreichenden Lebenssicherung“,
- Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Arbeitnehmer, also Wegfall des traditionellen Sonderstatus für höherverdienende Angestellte. Von dem Gedanken, auch die Selbständigen bis zu einem bestimmten Einkommen in die Renten-

¹⁰⁷ Ein informativer, obwohl wegen der Beschränkung auf zeitgenössisch publizierte Texte korrektur- und ergänzungsbedürftiger Abriß des Gesetzgebungsprozesses bei G. Hönig (wie Anm. 11). Eine Darstellung der Rentenreform aus der Sicht einer opponierenden Interessenorganisation: Die Rentenreform 1956/57, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, Köln 1957.

¹⁰⁸ Kopie der vom 27. 12. 1955 datierten Vorlage im Besitz des Verf. Am Rande des zitierten Passus notierte Adenauer „ja“.

¹⁰⁹ In einer Sitzung des Bundesparteivorstandes der CDU am 13. 1. 1956.

¹¹⁰ Abdruck der Beschlüsse des Sozialkabinetts vom 18. 1. 1956 und 17. 2. 1956 bei M. Richter (wie Anm. 11), B II 3a und b. Dazu D. Schewe, Die Beschlüsse des Sozialkabinetts zur Sozialreform, in: Bundesarbeitsblatt 7 (1956), S. 171–175.

Adenauer hat dem Sozialkabinett von Dezember 1955 bis Februar 1956 dreimal präsiert. Daß er, „an Wirtschafts- und Sozialpolitik desinteressiert“, den Vorsitz dieses Kabinettsausschusses „selbst nie wahrgenommen“ habe (W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 22), ist daher unrichtig.

versicherung einzubeziehen¹¹¹, ließ Adenauer ab, um die Angriffsfläche des Reformprojekts zu verkleinern.

Das Sozialkabinett betonte den „unbedingten Rechtsanspruch“ auf alle Rentenleistungen der Sozialversicherung und zog damit einen Schlußstich unter die langjährigen Bemühungen Schäffers, steuerfinanzierte Rententeile von einer Bedarfsprüfung abhängig zu machen¹¹². Im Bereich der Altersrente wurde das Schäffersche Ziel dadurch gegenstandslos, daß eine reine Beitragsfinanzierung (ohne Staatszuschuß) konzipiert wurde; damit glaubte man den Gedanken zu stärken, daß nicht der Staat, sondern der Versicherte selbst – durch zweckgebundene Beitragsleistung – die Verantwortung für die Altersvorsorge trage. Demgegenüber sollte die Invaliditätssicherung (Rehabilitation und Renten) primär aus Steuermitteln getragen werden. Zu einer Entlastung des Bundeshaushalts führte diese (in die Reformgesetze übernommene) Aufspaltung des Finanzierungsmodus nicht; vielmehr wurde der Bundeszuschuß zur Sozialversicherung im Zuge der Rentenreform beträchtlich erhöht¹¹³.

VII. Abschwächung und Kompromiß

Nach diesen keineswegs einstimmigen und vielfach präzisierungsbedürftigen Beschlüssen des Sozialkabinetts setzte innerhalb der Regierung ein heftiger Kampf um revidierende bzw. bremsende Ausgestaltung ein – ein Kampf, der potenziert und verbreitert wurde durch die geradezu panikartige Reaktion mächtiger Interessenverbände, die sogleich nach Schreibers Kabinettsvortrag den Widerstand zu organisieren begannen. In der langen Phalanx der Gegner vor allem „des dynamischen Leichtsinns der lohngekoppelten Rente“¹¹⁴ stand neben den renommierten Häuptern der neoliberalen Schule¹¹⁵ und der respektheischenden Bank Deutscher Länder¹¹⁶ fast das gesamte Wirtschaftslager – von den Versicherungsunternehmen und den Banken, durch deren Kassen bisher ein erheblicher Teil der Rentenversicherungskapitalien geflossen war¹¹⁷, bis zu den Arbeitgeberverbänden; eine (in-

¹¹¹ Notiz in der in Anm. 108 bezeichneten Vorlage.

¹¹² In der in Anm. 108 bezeichneten Vorlage notierte Adenauer: „Keine Bedarfsprüfung“.

¹¹³ Vgl. D. Schewe (wie Anm. 74), S. 7, 10.

¹¹⁴ So der Präsident des Verbandes der chemischen Industrie, Menne, im September 1956, zit. nach: E. A. Vesper, Tagebuch zur Sozialreform, Köln 1957, S. 53.

¹¹⁵ Dazu im einzelnen: Das Problem der Rentenreform. Vorträge und Diskussion auf der sechsten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 26. Juni 1956 in Bad Godesberg, Ludwigsburg 1956.

¹¹⁶ Stellungnahme der Bank Deutscher Länder vom 22. 2. 1956 (Druck bei M. Richter, wie Anm. 11, B II 3 b) sowie Notenbankpräsident Vocke am 14. 9. 1956 vor dem Sozialpolitischen Ausschuß des Deutschen Bundestages (Die Rentenreform 1956/57, wie Anm. 107, S. 60–64).

¹¹⁷ Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1956 schränkten „die Sozialversicherungsträger mit Rücksicht auf ihre möglichen Belastungen durch die erwartete Erhöhung der Renten die Wertpapierkäufe stark ein“. Vgl. Geschäftsbericht der Bank Deutscher Länder auf das Jahr 1956, Frankfurt 1957, S. 59.

tern zerstrittene) Ausnahme bildete hier allein der Bund Katholischer Unternehmer, zu dem Schreiber enge Beziehung hatte¹¹⁸. Die geplante Reform, so wurde argumentiert¹¹⁹, bedeute

- eine Währungsbedrohung, da sie zumal bei Vollbeschäftigung inflatorisch wirke und ein währungspolitisch gefährliches Indexklausel-Denken legalisiere,
- eine Kapitalmarktbedrohung, da sie die Kapitaldeckung der Rentenversicherung weitgehend beseitige und – in Erwartung einer ausreichenden Alterssicherung – die individuelle Sparneigung einschränke,
- eine Konjunkturbedrohung, da sie kurzfristig zu einem enormen Konsumstoß führe und langfristig prozyklisch wirke,
- eine Machtverschiebung zugunsten der Gewerkschaften, da nunmehr auch die Rentner unmittelbar am Lohnkampf interessiert würden.

Wegen der Heftigkeit der Interessenopposition bietet die Rentenreform einen Testfall zur Prüfung von Einflußstärke, -formen und -adressaten der organisierten Wirtschaftsinteressen in der Ära Adenauer. Dabei ergibt sich, daß Regierung und Koalition als deren *Vollstrecker* nicht angesehen werden können. Denn entscheidende Teile des Reformkonzepts – insbesondere die Berechnung der *neu zugehenden* Renten nach dem Lohnniveau der Gegenwart – wurden durchgesetzt¹²⁰. Allerdings gelangen den Opponenten eine Reihe erheblicher Einbuchtungen. Vor allem wurde die jährliche Anpassung der *laufenden* Renten an die Lohnbewegung nicht bindend vorgeschrieben. Die verabschiedete Kompromißformel schwächte die „Dynamik“ vielmehr dadurch ab, daß sie in das jährliche Anpassungsverfahren einen begutachtenden Sozialbeirat einschaltete und die Möglichkeit eröffnete, neben dem

¹¹⁸ Auf der Jahrestagung des Bundes im Oktober 1955 konnte nur mühsam eine Distanzierung von dem (in der Schriftenreihe des Bundes erschienenen) Schreiber-Plan vermieden werden. Vgl. A. Müller, Eine bemerkenswerte Unternehmertagung, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 238–240.

¹¹⁹ Zusammenfassung und kritische Erörterung der wichtigsten Einwände gegen die Rentenreform bei L. Preller, Gesamtwirtschaftliche Bemerkungen zur Rentendynamik, in: Normen der Gesellschaft, Festgabe für O. v. Nell-Breuning, hrsg. von H. Achinger, L. Preller, H. J. Wallraff, Mannheim 1965, S. 268–291.

¹²⁰ Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1. 12. 1956–30. 11. 1957, o. O. o. J., S. 224: „In der Kernfrage der Neuregelung der gesetzlichen Rentenversicherung, der Rentenformel, hat sich die Mehrheit des Bundestages bei der Erstfestsetzung der Renten grundsätzlich für eine automatische Bindung der Renten an die Entwicklung der Löhne und Gehälter ausgesprochen. Der Bundestag hat sich damit über die Bedenken hinweggesetzt, die von den verschiedensten Seiten – und auch von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – im Hinblick auf eine Gefährdung der Kaufkraft der DM und eine Überforderung der Autonomie der Sozialpartner gegen eine solche Kopplung der Rentenentwicklung an die Lohnentwicklung geltend gemacht wurden.“ – Vgl. dazu den verhaltenen Triumph eines Referenten des „Generalsekretariats für die Sozialreform“ (D. Schewe, Die Sozialreform nach der Reform der Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 6 [1957], S. 39): „Sozialpolitische Ideen haben schließlich sich auch gegenüber fundierten wirtschaftlichen Einzelinteressen weitgehend durchzusetzen vermocht.“

Lohnniveau auch andere – retardierende – Bezugsgrößen zu wählen¹²¹. In das allgemeine Bewußtsein ist die Tragweite dieser (bis heute geltenden) Kompromißformel kaum gedrungen, da die Gesetzgebungspraxis zu einer de-facto-Lohnkopplung auch der laufenden Renten geführt hat¹²².

Erschwert wird eine Messung des Interessenteneinflusses jedoch dadurch, daß die Partialinteressen von Bedenken überlagert wurden, deren Stringenz nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen war. Vor allem war nicht abzusehen, ob die durch eine „vollautomatische“ Lohnkopplung der Renten geschaffenen Rechtsansprüche während der bevorstehenden Altersstrukturverschiebung – mit der sog. Rentenbergschuppe um 1980¹²³ – ohne unzumutbar hohe Beitrags- oder Steuererhöhungen durchgehalten werden könnte. Heftige versicherungsmathematische Kontroversen über die künftige Entwicklung des Finanzierungsbedarfs verdeutlichten den Risikocharakter der Entscheidungssituation, der auch unabhängig von unmittelbarem Interessenteneinfluß Teile der Entscheidungsträger zum Einbau von Bremsfaktoren in die Reformgesetze bereit machte.

Auf der Ebene der politischen Parteien opponierten die Koalitionspartner DP und FDP bzw. FVP ebenso entschieden gegen die dynamische Rente wie sie auf der anderen Seite von der SPD gefördert wurde. Der SPD-Fraktion gelang es in der Tat, der Bundesregierung mit einer Rentenreformvorlage zuvorzukommen; diese war dem Regierungsentwurf im Prinzip ähnlich, sah jedoch die Lohnkopplung

¹²¹ Die entsprechende Kautel (§ 1272, Abs. 2 RVO) bestimmt, daß die Anpassung „der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie den Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen Rechnung zu tragen“ habe. Entstehung und Problematik dieses Paragraphen untersucht W. Hippe, *Das Problem der Bestandsrentenanpassung in den Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten*, Berlin 1966.

Die Bundesregierung wurde verpflichtet (§ 1273 RVO), dem Parlament jährlich über die Entwicklung der genannten Faktoren zu berichten und dabei unter Vorlage des Gutachtens des Sozialbeirats einen Anpassungsvorschlag zu unterbreiten. Diese Bestimmung hatte die (Neben-)Folge, daß die Bundesregierung erstmals gesetzlich zur jährlichen Vorlage eines Berichtes über die gesamtwirtschaftliche Lage verpflichtet wurde. Hierin lag ein (bisher von der Wirtschaftsgeschichtsschreibung wenig beachteter) Ansatzpunkt zur gesetzlichen Institutionalisierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik.

¹²² Vgl. K. Jantz, *Zur Entwicklung und Durchsetzung des Prinzips der bruttolohnbezogenen Rente*, in: *Bundesarbeitsblatt* 23 (1972), S. 418–428; D. Schewe, *Vom Formelkompromiß über die Rentenanpassung zum sozialstaatlich geschützten Besitzstand*, in: ebd. S. 452–458. – Es scheint, daß es von Anfang an Ziel des „Generalsekretariats für die Sozialreform“ (bzw. nach dessen Auflösung der Sozialversicherungsabteilung des Bundesarbeitsministeriums) gewesen ist, auf dem Wege einer de-facto-Automatik den Kompromiß des § 1272 zu revidieren.

¹²³ Nach einer Vorausberechnung des Statistischen Bundesamts (*Statistik der Bundesrepublik Deutschland* Bd. 119, Stuttgart–Köln 1955, S. 7) war davon auszugehen, daß der Anteil der über 65jährigen an der Bundesbevölkerung von (1955) rund 9,5% auf (1982) rund 14,5%, also um etwa die Hälfte ansteigen werde. Daß die Rentenreform ein „Wagnis“ gewesen sei, betont auch H. Grohmann, *Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente*, Berlin 1965, S. 22, dessen Studie für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung des dynamischen Rentensystems grundlegend ist.

sowohl bei der Erstfestsetzung wie auch bei der jährlichen Anpassung der Renten ohne retardierende Faktoren vor¹²⁴. Die entscheidenden Auseinandersetzungen spielten sich allerdings nicht zwischen den Parteien, sondern innerhalb der Unionsfraktion ab. Sie wurde – von einzelnen Experten abgesehen – erst nach den Vorentscheidungen des Sozialkabinetts einbezogen und übernahm sodann keineswegs die Rolle eines Vollzugsorgans des Regierungswillens¹²⁵. Sie trug vielmehr Gruppen- und Flügelkämpfe mit solcher Heftigkeit aus, daß die Linie eines Kompromisses erst in der letzten Phase der Ausschubarbeiten gefunden, dann aber im Bundestagsplenum geschlossen durchgehalten wurde.

Da die CDU/CSU-Fraktion in der Frage der Rentenreform auseinanderzufallen drohte, setzte Adenauer seine unangefochtene Führungsautorität wiederholt voll ein; er hatte – über die Anstöße im Sozialkabinett hinaus – entscheidenden Anteil an der regierungs- und koalitionsinternen Durchsetzung der Reform. Dies wird im einzelnen an anderer Stelle zu belegen sein. Isoliert man Adenauers individuellen Einfluß auf die Sozialreform-Diskussion 1953/57, so kann indes schon jetzt dreierlei festgehalten werden:

1. Dieser Einfluß folgte keiner planmäßigen Konzeption, sondern lag im pragmatischen Abtasten von Möglichkeiten und in der Autorität zu verbindlicher Koordination und Entscheidung im gegebenen Moment.
2. Seine Initiative, über die Rothenfelser Denkschrift zu einer Gesamtkonzeption des Sozialleistungssystems zu gelangen, enthält ein bemerkenswertes „planerisches“ Element, ist aber praktisch gescheitert und – sobald dieses Scheitern abzusehen war – nicht wieder aufgegriffen worden.
3. Nach dem Scheitern des Gesamtkonzept-Ansatzes setzte Adenauer alles daran, um in der laufenden Legislaturperiode zumindest eine Teilreform zu realisieren, und zwar bewußt in einer Form, die über eine reine Leistungsanhebung hinaus ein neues sozialpolitisches Prinzip implizierte, das den in der Weimarer Republik erreichten Stand übertraf.

Daß Adenauer die Rentenreform als ein Wahlkampfinstrument plante und einsetzte, um den sozialen Anspruch seiner Partei zu manifestieren, ist gesichert. Die dynamische Rente – schon sprachlich eine Art positiver Ergänzung zur Wahlparole „Keine Experimente“ – sollte sich materiell und psychologisch nicht nur auf die Alters- und Invaliditätsrentner auswirken, sondern auch eine Erwartungshaltung

¹²⁴ Unterschiede und Ähnlichkeiten von Regierungsentwurf und SPD-Entwurf im einzelnen bei V. Gräfin v. Bethusy-Huc (wie Anm. 11), S. 163–170, sowie – verknüpft mit einem Vergleich der „ersten“ (1957) und „zweiten“ (1972) Rentenreform – bei A. Müller, Die 1957 gescheiterten Änderungsanträge im Lichte der Rentenreform von 1972, in: Die Angestelltenversicherung Nr. 9/1972, S. 374–378.

¹²⁵ Das bestätigt den Befund von J. Domes, Bundesregierung und Mehrheitsfraktion, Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln–Opladen 1964, S. 168, daß die Unionsfraktion im Unterschied zur Außenpolitik „im Bereich der innenpolitischen Entscheidungen (...) kaum je ohne Widerstand und erhebliche Modifikationen die von der Bundesregierung geplanten einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen passieren“ gelassen habe.

der noch im Arbeitsleben Stehenden treffen, indem sie den ökonomischen Aufschwung in die Phase des individuellen Lebensabends hinein zu verlängern versprach. Allerdings gilt das Kalkül ‚Rentenreform als Wahlkampfinstrument‘ nicht nur in der Richtung ‚Reform als Wahlstimmenmaximierung‘, sondern auch in der umgekehrten Richtung, daß die Wahl als Druckmittel gegenüber reformhemmenden Kräften im eigenen (Koalitions-)Lager eingesetzt wurde, um die Durchsetzungschance und -geschwindigkeit einer in der Sache begrüßten Regelung zu erhöhen. Denn es ist ebenfalls gesichert, daß Adenauer nicht *allein* den kurzfristigen Wahlkampfzweck im Auge hatte. Unter den längerfristigen Zielen steht neben dem ‚reformkonservativen‘ Wunsch, die bestehende Gesellschaftsordnung durch eine soziale Spannungen abbauende Anpassungsleistung in Funktion zu halten, ein Aspekt, der im Zusammenhang mit einer langfristig angelegten Wiedervereinigungspolitik¹²⁶ zu sehen ist: Die Bundesrepublik sollte „attraktiv bleiben“ für die „Menschen in der Zone“¹²⁷.

Im Januar 1957 wurde die Rentenreform – nach einer viertägigen „Rentenschlacht“, der längsten Debatte, die das Bonner Parlament bis dahin erlebt hatte – ohne die Stimmen der FDP und des größten Teils der DP verabschiedet. Nicht die einzigen¹²⁸, aber die spektakulärsten Ergebnisse dieser Neuregelung lagen in der Erhöhung des durchschnittlichen Rentenniveaus um etwa 65%¹²⁹ und in der Einführung einer Rentenformel, durch die „die Renten fortab weitgehend dem steigenden Ertrag der Produktion angepaßt und zugleich vor der schleichenden Geldentwertung geschützt werden“¹³⁰. Die Reform bewirkte, daß die Einkommen der Rentnerhaushalte in der Periode 1955–1960 eine stärkere Zuwachsrate hatten als alle anderen Einkommenskategorien¹³¹. Insofern ist in der Rentenreform eine

¹²⁶ Dazu aufgrund neuer Akten K. Gotto, Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Adenauer-Studien III, Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie, hrsg. von R. Morsey, K. Reppen, Mainz 1974, S. 3–91.

¹²⁷ Adenauer in einer Sitzung des Bundesparteivorstandes der CDU am 13. 1. 1956 (Sitzungsprotokoll S. 33).

¹²⁸ Für den Gesamtumkreis der unter der Bezeichnung „Rentenreform“ zusammengefaßten Gesetze (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz v. 23. 2. 1957, BGBl. I, S. 45; Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz v. 23. 2. 1957, BGBl. I, S. 88; im Nachgang verabschiedet: Knappschaftsrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz v. 21. 5. 1957, BGBl. I, S. 553) vgl. G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts Bd. 1, Tübingen 1965, S. 113–122.

¹²⁹ Die durchschnittliche Höhe der laufenden Renten stieg in der Arbeiterrentenversicherung um 59,1% (Versicherte), 82,9% (Witwen), 59,1% (Waisen); in der Angestelltenversicherung um 65,7% (Versicherte), 95% (Witwen), 41,1% (Waisen). Vgl. Sozialbericht 1958 (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 568) S. 23.

¹³⁰ Welt der Arbeit. Wochenzeitung des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 25. 1. 1957. Nach Meinung des sozialpolitischen Redakteurs dieser Zeitung, L. Dalbert, stellte die Reform „das bedeutendste Sozialgesetzeswerk dar seit der Einführung der Sozialversicherung überhaupt und seit der Schaffung der Arbeitslosenversicherung“ (ebda.)

¹³¹ Der Zuwachs des verfügbaren Einkommens je Haushalt 1955–1960: Arbeiterhaushalte 47,4%; Angestellten- und Beamtenhaushalte 48,7%; Selbständigenhaushalte 38,5%; Rentner-

nachträgliche, von der Hochkonjunktur erleichterte Kompensation für den erzwungenen Konsumverzicht zu sehen, mit dem die Sozialrentner die volkswirtschaftliche Kapitalbildung nach 1949 mit ermöglicht hatten. Unzweifelhaft trug dies zu der absoluten Stimmenmehrheit bei, die die Unionsparteien bei der Bundestagswahl im Herbst 1957 erzielten, nachdem Mitte 1957 demoskopisch ein Erdrutsch zu ihren Gunsten festgestellt worden war. Mit Exaktheit kann man den Anteil der Rentenreform an diesem Ergebnis nicht messen; „ohne die Rentenreform“ – so hält jedoch ein Resümée einer im Regierungsauftrag angefertigten demoskopischen Analyse über die Auswirkungen dieser Reform fest – „hätte die Bundestagswahl von 1957 der CDU/CSU sehr wahrscheinlich nicht die Mehrheit eingetragen, die zur Regierungsbildung erforderlich war“¹³².

haushalte 54,2%. Vgl. K.-D. Schmidt-U. Schwarz-G. Thiebach, Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960, Tübingen 1965, S. 100. – Natürlich ist die Aussagekraft dieser Relationen begrenzt, da das Ausgangsniveau jeweils unterschiedlich hoch war.

¹³² G. Schmidtchen, Die befragte Nation, Freiburg 1959, S. 167. Vgl. auch: Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Standes: Die Altersrentner nach 1957, Bericht über Trendbeobachtungen des Instituts für Demoskopie Allensbach, in: Bundesarbeitsblatt 11 (1960), S. 66: „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.“