

||| FORSCHUNGEN
UND QUELLEN ZUR
ZEITGESCHICHTE |||
KLETT-COTTA

Hans Günter Hockerts
**SOZIALPOLITISCHE
ENTSCHEIDUNGEN
IM NACHKRIEGS-
DEUTSCHLAND**



Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte

Im Auftrag der
Konrad-Adenauer-Stiftung
herausgegeben von
Klaus Gotto, Hans Günter Hockerts,
Rudolf Morsey und Hans-Peter Schwarz

Band 1
Hans Günter Hockerts
Sozialpolitische Entscheidungen
im Nachkriegsdeutschland

Klett-Cotta

Hans Günter Hockerts

Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland

Alliierte und deutsche
Sozialversicherungspolitik
1945 bis 1957

Klett-Cotta

*Für Doris
mit Dank für vieles*

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Hockerts, Hans Günter:

Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegs-
deutschland: alliierte u. dt. Sozialversicherungs-
politik 1945–1957 / Hans Günter Hockerts. –

1. Aufl. – Stuttgart: Klett-Cotta, 1980.

(Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte; Bd. 1)

ISBN 3-12-912910-3

1. Auflage 1980

Alle Rechte vorbehalten

Fotomechanische Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages
Verlagsgemeinschaft Ernst Klett – J. G. Cotta'sche Buchhandlung

Nachfolger GmbH, Stuttgart

© Ernst Klett, Stuttgart 1980 · Printed in Germany

Gesamtherstellung: L. Auer, Donauwörth

Inhalt

Einleitung 11

1. Kapitel

Kontinuität oder Neuordnung? Der Kampf um die Gestaltungsprinzipien der Sozialversicherung 1945/49

I. Die Reformbestrebungen des Alliierten Kontrollrats (1945/48)

1. Der Kontrollratsentwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz 21

Initiative des Manpower Direktorats 22 – Grundzüge des Entwurfs 26 – Bestimmungsgründe der alliierten Reformkonzeption 28 – Spielraum deutscher Stellungnahmen 33

2. Typologie der Befürworter und Gegner einer Rekonstruktion der „klassischen“ deutschen Sozialversicherung 36

Gewerkschaften 37 – Ärzteverbände 41 – Selbständiger Mittelstand 42 – Arbeitgeberverbände 45 – Fachbürokraten 47 – Parteien 50

3. Innerdeutsche Kontroversen und Scheitern des Kontrollratsentwurfs 51

Konfliktreiche Reformvorbereitungen im Länderrat der US-Zone 53 – Stellungnahme des Länderrats zum Kontrollratsentwurf im Dezember 1946 62 – Gutachten des Zonenbeirats der britischen Zone im November 1946 63 – Sozialversicherungsreform in der SBZ 67 – Überarbeitung des Entwurfs im Manpower Direktorat 68 – Stellungnahme des Länderrats im Oktober 1947 72 – Interventionen des Zentralamts für Arbeit der britischen Zone 76 – Anglo-amerikanisches Abrücken von dem alliierten Reformprojekt 79 – Zusammenfassung: Drei Feststellungen im Kontext anglo-amerikanischer Besatzungspolitik 84

II. Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz des Frankfurter Wirtschaftsrats (1948/49)

1. Offenhalten kontroverser Grundsatzfragen 85

Übertragung sozialpolitischer Legislativkompetenz auf den Wirtschaftsrat 85 – Übergangsregelung oder grundsätzliche Neuordnung? 87 – Verabschiedung des Gesetzes 90

2. Leistungsausbau und begrenzte Reform 91

Rentenerhöhung und Mindestrenten 91 – Angleichung von Sozialrechtspositionen der Arbeiter und der Angestellten 91 – Kosten und Finanzierung 94 – Finanzausgleich 95

3. Widerstände auf dem Wege zum Gesetz 95

Ansatzpunkte der Kritik: Finanzausgleich und Mehrbelastung der Wirtschaft 95 – Kritiker: Angestelltengewerkschaft, Bauern- und Arbeitgeberverbände 96 – Wirkungen der Verbandskritik 97 – Widerstand der Länderfinanzminister 99 – SPD und CDU/CSU im gemeinsamen Ringen mit dem Zweimächte-Kontrollamt 101

2. Kapitel

Kontinuität und Improvisation: Sozialversicherungspolitik 1949/53

I. Sozialpolitisches Handlungsinstrumentarium der Bundesregierung

1. Das Bundesarbeitsministerium 107

Vorstufen: Zentralamt für Arbeit, Verwaltung für Arbeit 107 – Zuständigkeitsbereich 110 – Besetzung der Schlüsselpositionen 112 – Personeller Innovationsschub: Das Generalsekretariat für die Sozialreform 117

2. Beteiligte Ressorts 118

Überblick über beteiligte Ressorts 118 – Sonderstellung des Bundesfinanzministeriums: Privilegierende Rechtsmittel im Arsenal des Finanzressorts 119 – Leitreferat für den Sozialhaushalt 120

3. Das Bundeskanzleramt 121

Koordinations- und Kontrollfunktion 121 – Monatsberichte der Ressorts 122 – Aufstellung von Gesetzgebungsprogrammen 122 – Variabler Einfluß auf die Sachbehandlung von Gesetzesprojekten 124

4. Zur Dominanz der Regierung im Gesetzgebungsprozeß 124

Statistik der Gesetzesinitiativen und ihre Interpretationsproblematik 124 – Gewaltenteilung? 128 – Artikel 113 GG 129 – Vergeblicher Anlauf zur Begrenzung des parlamentarischen Initiativrechts 1951 129

II. Organisatorische Rekonstruktion der traditionellen Sozialversicherung

1. Sozialversicherung als Machtinstrument: Der Kampf um die Selbstverwaltung 131

Form der Selbstverwaltung bis 1933 132 – „Führerprinzip“ seit 1934 133 – Machtpolitische Aspekte der Selbstverwaltungsdiskussion 134 – Dramatische Kämpfe im Wirtschaftsrat 1948/49 135 – Gesetzesinitiativen im Bundestag 1950 139 – Aktivitäten des DGB 140 – Linker Unionsflügel vs. DGB: Parität statt Versichertenmajorität 141 – Gesetzespanne und Novellierung 143 – Niederlage des DGB in den Sozialwahlen 1953 145

2. Entscheidung gegen die Einheitskrankenkasse 146

Verankerung des Sonderkassenprinzips im Selbstverwaltungsgesetz 146 – Auflösung der Einheitskasse Bremerhaven-Wesermünde 149 – Risse in der DGB-Opposition gegen Betriebskrankenkassen und Ersatzkassen 150

3. Separation der Angestellten: Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 150

Divergenzen zwischen DGB und DAG 150 – Stilllegung der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte 1945 151 – Dilatorische Lösung im Wirtschaftsrat 152 – Spannungen in der SPD 153 – Wahlkampfrelevanz des Gesetzes 154 – Einstimmige Verabschiedung des Gesetzes über die Bundesversicherungsanstalt 1953 155

4. Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 155

Aufhebung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1939 155 – Verwickelte Auseinandersetzungen um die Struktur der Bundesanstalt 156 –

Verabschiedung des Regierungsentwurfs 1951 158 – Zähes Ringen zwischen Regierungskoalition und Bundesrat 158

5. Neue Struktur der Sozialgerichtsbarkeit 160

Keine Rückkehr zur Verschmelzung von Exekutive und Judikatur im Sozialversicherungsrecht 160 – Verbindung oder Trennung von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit? 161 – Parlamentarische Auseinandersetzungen um das Sozialgerichtsgesetz 1953 163

6. Tragfähigkeit oder Revisionsbedürftigkeit der Organisationsentscheidungen – Bemerkungen im Licht der späteren Entwicklung 165

Selbstverwaltung 166 – Trennung von Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung 167 – Vielfalt der Krankenkassenarten 169

III. Determinanten und Formen der Rentengesetzgebung

1. Rentenzulagengesetz und Teuerungzulagengesetz 1951 171

Rahmenbedingungen: Rentenniveau, Preisentwicklung, Finanzlage der Rentenversicherung und des Bundes 1950/51 171 – Regierungsinterne und parlamentarische Kämpfe um die Zulagengesetze 174 – Ein Musterbeispiel „chaotischer Gesetzgebungsarbeit“ 181

2. Grundbetrags-Erhöhungsgesetz 1953 183

Preisentwicklung, Finanzlage der Rentenversicherung und des Bundes 1952/53 183 – Das Gesetz und ein vorweihnachtlicher Eklat: Rigide Politik des Bundesfinanzministers 185 – Freigabe des Konsumbrotpreises 188 – Fremd- und Auslandsrentengesetz 189

3. Erleichterung von Leistungsvoraussetzungen 190

Milderung von Kürzungsvorschriften 190 – Parlamentarische Auseinandersetzungen um Härten im Rentenrecht der Arbeiterwitwen und Invaliden 191

4. Bilanz der Rentengesetzgebung in der ersten Legislaturperiode 193

Renten- und Lohnentwicklung 193 – Starke Position des Bundesfinanzministers in der Rentenpolitik 193 – Improvisationscharakter der Rentenpolitik 194 – Reformdesiderate 195

IV. Aspekte einer sozialpolitischen Bilanz 1953

1. Quantitative Entwicklung der Sozialleistungen 195

Expansion des Sozialaufwands in der ersten Legislaturperiode 195 – Sozialleistungsquote im internationalen Vergleich 196

2. Ansatzpunkte zeitgenössischer Kritik 197

„Sozialrechtsdschungel“ und „Rentenchaos“ 197 – „Umschichtung“ des Sozialhaushalts? 200 – Unzureichende Höhe eines Großteils der Sozialeinkommen 201

3. Zur wirtschaftlichen Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger 201

Zahl der Renten- und Unterstützungsempfänger 202 – Faktoren, die das Sozialeinkommensniveau herabdrückten 203 – Durchschnittswerte der Sozialeinkommen und ihre Interpretationsproblematik 206 – Sozialeinkommenschichtungen und Haushaltssituationen 208 – Alter und Invalidität als Auslösefaktoren von Armut 210 – Sozialrentner und Fürsorge 213

3. Kapitel

Auf der Suche nach einer Gesamtkonzeption: Sozialpolitische Reformplanungen 1952/55

I. Ansätze umfassender Reformplanung in der ersten Legislaturperiode

1. Initiativen der SPD 216

Antrag auf Einsetzung einer „Sozialen Studienkommission“ des Bundestages 1952 216 – Gründe der Ablehnung durch die Regierungskoalition 219 – „Sozialplan“ der SPD 1952 220

2. Vergleich programmatischer Äußerungen von SPD und CDU 223

Radius der Reform 223 – Institutionelle Reform? 224 – Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik 224 – Einbeziehung der ganzen Nation in die soziale Sicherung? 225 – Versicherungs- und Versorgungsprinzip 226 – Staatsintervention und Eigeninitiative 228

3. Retardierende Position des Bundesarbeitsministeriums 231

Schleppende Reformvorbereitung und haltlose Terminzusagen 231 – Dilatorische Behandlung des „Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ 235 – Mangel an personellen Ressourcen 236

4. Drängen auf Sozialreform: Das Bundesfinanzministerium 237

Politische Zielsetzung und strategische Folgerungen 237 – Anspruch auf sozialpolitische Führunginitiative 238 – Einwirkung auf die Regierungserklärung von 1953 241

II. Regierungsinterne Kämpfe um eine Gesamtkonzeption zur Sozialreform

1. „Umfassende Sozialreform“ als Regierungsprogramm für die zweite Legislaturperiode 242

Ankündigungen in der Regierungserklärung von 1953 242 – Der schillernde Begriff „Sozialreform“ 244 – Regierungsamtliche Terminologie und Anpassung des öffentlichen Sprachgebrauchs 245

2. Reformblockierung (1953/54): Zielkonflikte und Ressort-Rivalität 246

Enttäuschte Öffentlichkeit 246 – Einsetzung einer Regierungskommission für die Sozialreform? 248 – Entscheidungsschwäche des Kanzlers 253 – Zielkonflikte zwischen Arbeits- und Finanzressort 256 – „Lethargie“ des Bundesarbeitsministeriums? 258 – Prozeduraler Dissens im Bundeskabinett 262 – Nebenfeld der Richtungskämpfe: Das Renten-Mehrbetrags-Gesetz 1954 265 – Rivalität zwischen Arbeits- und Finanzressort im Programmentwicklungsprozeß 269 – Neuer Streit in Verfahrensfragen 276

3. Versuche der Stagnationsüberwindung (1955): Initiativen von Kanzler und Kanzleramt 279

Programmentwicklungsinitiative und Reformziele Adenauers 279 – Storchs „Grundgedanken zur Gesamtreform der sozialen Leistungen“ 286 – Die „Rothenfelser Denkschrift“ 290 – Zwischenbilanz des „Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ 296 – Neuer Organisationsplan für die Reformvorbereitung 298

4. Zielbeschränkung (1955/56): Rentenreform statt Gesamtreform 300

Sozialreformdiskussion in Sozialkabinett und Interministeriellem Ausschuß 300 – Schwerpunktverlagerung auf die Rentenversicherung 307 – Kanzlerinteresse am Schreiber-Plan 309 – Rentenreformvorbereitung im Bundesarbeitsministerium 314 – Schreibers

Vortrag vor dem Sozialkabinett im Dezember 1955 316 – Regierung und Opposition an der Jahreswende 1955/56: Rentenneuordnung als vordringlicher Reformschritt 318

4. Kapitel

Schritt auf sozialpolitisches Neuland: Die Rentenreform 1956/57

I. Die Entstehung des Regierungsentwurfs

1. Vorentscheidungen im Sozialkabinett 320

Rhöndorfer Marginalien 320 – Vorklärunen im Bundesparteivorstand der CDU 322 – Sozialdemokratischer Konkurrenzdruck 324 – Konzeption des Generalsekretariats für die Sozialreform 324 – Die Sitzung des Sozialkabinetts vom 18. Januar 1956 326 – DGB und BDA melden sich zu Wort 330 – Die Sitzung des Sozialkabinetts vom 17. Februar 1956 332

2. Ressortkonflikte und Kabinettskompromiß 336

Auslegungsstreit über die Beschlüsse des Sozialkabinetts 336 – Votum des „Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ 338 – Warnschuß der Bank deutscher Länder 339 – Ressortdivergenzen bei der Entwurfsvorbereitung 340 – Zugzwang durch SPD-Entwurf 342 – Die Kabinettsberatung vom 15. Mai 1956 345 – Minister-„Fronde“ 348 – Kabinettsbeschlüsse vom 23. Mai 1956 350

3. Regierungs- und Oppositionsentwurf im Vergleich 352

Konzeptionelle Annäherung von Regierung und Opposition 352 – Ministerialbürokratie als „missing link“? 353 – „Realpolitik“ der SPD 354 – Grundzüge der beiden Entwürfe 354

II. Der Einfluß von Interessengruppen

1. Unterstützung und partielle Kritik 362

Ziele, Methoden und Resultate der Einflußnahme von DGB 362 und DAG 368 – Interessengruppen im Kampf um die Versicherungspflichtgrenze 373

2. Front gegen die dynamische Rente 377

Die opponierenden Verbände 377 – Interessen und Argumentationen: Währungsbedrohung? 379 – Kapitalmarktbedrohung? 382 – Kostenexplosion? 384 – Streit der Versicherungsmathematiker 384 – Alternativvorschläge 387 – Methoden der Einflußnahme 388

3. Wirkungen des Verbändeeinflusses 394

Öffentlichkeitswirkung 394 – Legislatorische Beeinflussungserfolge und Grenzen der Einflußchancen 395 – Spezifische Wirkung des Risikocharakters der Entscheidungssituation 397

III. Der parlamentarische Entscheidungsprozeß

1. Kontroversen im Regierungslager 399

Stellungnahme des Bundesrates 399 – Neue Spannungen im Bundeskabinett 400 – Handhabung der Richtlinienkompetenz 406 – Zerreißprobe der Unionsfraktion 407 – Der Unionskompromiß in der Rentenformelfrage 409 – Widerstand der Koalitionspartner 411 – Der individuelle Einfluß des Kanzlers: Konsensbildung durch Kompromiß 412

– Zwei sozialpolitische Ziele 413 – Wahlkampfperspektive 414 – Rentenreform und Wehrpolitik 415

2. Die Ausschuß- und Plenarberatungen des Bundestages 416

Gewaltleistung des Sozialpolitischen Ausschusses 416 – „Rentenschlacht“ im Bundestag: Spannungen in der Regierungskoalition 418 – Geschlossenheit der Unionsfraktion 419 – Kurs der SPD 420 – „Bürgerblock“? 421

3. Auswirkungen und sozialpolitische Bedeutung der Rentenreform 421

Kräftige Anhebung des Rentenniveaus 421 – Von der Statik zur Dynamik: Strukturreform des Rentensystems 422 – Vom Zuschuß zum Lohnersatz: Funktionswandel der Altersrente 423 – Geringe vertikale Redistribution 424 – Zeitgenössische Resonanz 424

Zusammenfassung 426

Abkürzungen 436

Quellen und Literatur 437

Personenregister 460

Einleitung

Die innenpolitischen Grundlagen der Bundesrepublik sind historisch noch wenig erforscht. Das vorliegende Buch will ein Stück dieser unmittelbaren Vorgeschichte der Gegenwart erhellen. Untersucht wird die politische Entwicklung eines Kernbereichs des Systems sozialer Sicherung. Dabei wird nach Verlauf und Ergebnissen von Entscheidungsprozessen gefragt, die das Sozialversicherungssystem und mithin den „Kern des Wohlfahrtsstaates“¹ in der Entstehungs- und Konsolidierungsphase der Bundesrepublik geformt haben.

Daher wird hier die historische Grenzmarke des Jahres 1949 überschritten, an der die „zünftige“ zeitgeschichtliche Forschung hierzulande bisher meist haltgemacht hat, weil die Distanz- und Quellenprobleme in dem Maße wachsen, in dem die Zeitgeschichte sich der unmittelbaren Gegenwart nähert. In der Tat muß eine gegenwartsnahe Zeitgeschichtsforschung „dasjenige erst mühevoll erringen, was für fast alle anderen Wissenschaften selbstverständlich ist“: die Distanz zu ihrem Untersuchungsobjekt². Dies gilt auch und gerade für eine Studie über sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, laufen doch nicht wenige aktuelle politische Kontroversen auf eine Wiederbelebung damaliger Entscheidungssituationen hinaus. Hier braucht nur an den immer aufs neue aufflammenden Streit um „Einheitsversicherung oder traditionell gegliederte Sozialversicherung“ erinnert zu werden³ oder an die Auseinandersetzungen um den Fortbestand der „dynamischen Rente“. Einige Fronten und Argumentationen aus dem Jahr ihrer Einführung (1957) präsentieren sich erneut. Im Imperfekt der vorliegenden Studie kann also nicht selten ein Präsens mitgedacht werden.

Gleichwohl zwingt „die Zeit, die dem Historiker zu nahe liegt“⁴ die wissenschaftliche Historie nicht zur Kapitulation. Denn „Distanz“ ist im Grunde kein chronologisches, sondern ein methodologisches Problem: Ob es gelingt – und inwieweit es der vorliegenden Studie gelungen ist –, die notwendige Distanz zu gewinnen, ist nicht am Maße des zeitlichen Abstands zu messen, sondern am Maße der Produktivität der Fragen, der logischen Stringenz der Argumentation und der quellenmäßigen Kontrollierbarkeit der Ergebnisse. So verstanden, stellt sich das

¹ Vgl. Flora/Alber/Kohl, S. 771.

² Vgl. Nolte, S. 1.

³ Vgl. z. B. die EntschlieÙung Nr. 15 des 12. o. Gewerkschaftstags der IG Metall (18. bis 24. September 1977). Teildruck und erläuterndes Interview in: Soziale Sicherheit 26 (1977), S. 320–323.

⁴ Hans Rothfels, Die Zeit, die dem Historiker zu nahe liegt, in: Festschrift für Hermann Heimpel. Zum 90. Geburtstag am 19. September 1971, hrsg. von den Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 1, Göttingen 1971, S. 29–35.

Distanz-Problem in der Zeitgeschichte nicht anders als in der allgemeinen Geschichte.

Nicht die Nähe zum Untersuchungsobjekt, sondern eine fast paradoxe Quellenlage macht daher das eigentliche, spezifische Problem einer gegenwartsnahen Zeitgeschichtsforschung aus: Die Massenhaftigkeit des publizierten Quellenmaterials und die Möglichkeit, durch Zeugenbefragung einen nur dem Zeithistoriker zugänglichen Quellentyp auszuschöpfen, erleichtern in der Regel den Aufbau eines tragfähigen Quellenfundaments – Barrieren auf dem Weg zur Benutzung der regierungs-, partei- und verbandsinternen Aktenüberlieferung erschweren ihn. Insofern kann dem über die Stringenz historischer Beweisführung letztlich allein entscheidenden Kriterium der quellenmäßigen Kontrollierbarkeit nicht immer im wünschbaren Maße Rechnung getragen werden. Nicht zufällig verzichtet daher eine so solide Darstellung wie das Gebhardtsche Handbuch der deutschen Geschichte auf eine Behandlung der mit der Entstehung der deutschen Teilstaaten beginnenden neuen Periode deutscher Geschichte: „Das Bild dieser geschichtlichen Zeit, in der wir leben“, so hat Karl Dietrich Erdmann diesen Verzicht skeptisch begründet, „ist mehr vom politischen Ermessens- als vom historischen Sachurteil bestimmt“⁵.

Indem sie empirisch gesichertes Wissen bereitstellt, will die vorliegende Studie ihren Themenbereich einer solchen Skepsis entziehen. Sie konnte den Vorteil, der in der reichhaltigen Überlieferung publizierter Quellen und in der Möglichkeit zur intensiven Zeugenbefragung liegt, nutzen, ohne den Nachteil der Unzugänglichkeit archivalischer Aktenüberlieferungen in Kauf nehmen zu müssen. Vielmehr konnte sie die thematisch zentralen Aktenbestände von seiten oberster Bundesbehörden (Bundeskanzleramt, Bundesarbeitsministerium, Bundesfinanzministerium), der Parlamentsausschüsse und der führenden Regierungspartei heranziehen, erschließen und in überprüfbarer Weise auswerten.

Das Thema mußte sachlich und zeitlich eingegrenzt werden. Der Komplex „sozialer Sicherung“, zu dem in einem weiteren Sinne unter anderem das „Recht auf Arbeit, auf Erholung und Freizeit, auf angemessene Lebenshaltung, Mütter- und Kinderschutz, auf Bildung, auf Teilnahme am kulturellen Leben“ gehören⁶, konnte nicht umfassend untersucht werden. Die Studie konzentriert sich vielmehr – wenngleich mit gelegentlichen Ausweitungen – auf den klassischen Kernbereich des staatlichen Wohlfahrtssystems: die Sozialversicherung⁷. Die älteste Schicht des

⁵ Erdmann, S. V.

⁶ So – in Ausdeutung von Artikel 22 der Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen („Jedermann hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit“) – Kaufmann, S. 96.

⁷ Ihre Schutzfunktion gegenüber den sog. Standardrisiken des Lebens (Krankheit, Invalidität, Alter, Unfall, Tod des Ernährers, Arbeitslosigkeit) entspricht weitgehend dem 1951 von den Genfer Internationalen Arbeitsorganisation definierten Aufgabenkreis sozialer Sicherung. Vgl. Weisser, S. 396 sowie die 1952 verabschiedete Konvention über Mindest-

deutschen Sozialrechts⁸, die zur modernen Sozialhilfe weiterentwickelte öffentliche Fürsorge, blieb demgemäß ausgeklammert. Ebenso die Entschädigungsgesetzgebung (Versorgung) zum Ausgleich untypischer Einbrüche in die Lebenslage einzelner Bevölkerungsgruppen – eine Problematik, die unter den besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit vorübergehend ins Zentrum der sozialstaatlichen Aktivität gerückt ist. Hervorzuheben sind hier vor allem der Lastenausgleich, der den 10 Millionen (1950) Vertriebenen und Flüchtlingen einen neuen Start und einen gewissen Ersatz des verlorenen Vermögens ermöglichen sollte, sowie die Kriegsopferversorgung für 4 Millionen Menschen (1950), die der Krieg zu Invaliden, Witwen und Waisen gemacht hatte. In der vorliegenden Studie ist die sozialpolitische Bewältigung von Kriegsfolgeproblemen als eine Art Hintergrundfolie präsent; doch bleibt ihre monographische Untersuchung ein wichtiges Desiderat der zeitgeschichtlichen Forschung.

Zeitlich setzt die Untersuchung mit der Periode der alliierten Besatzungsherrschaft (1945 bis 1949) ein. Das traditionelle deutsche Sozialversicherungssystem stand in diesen Jahren dicht am Rande eines tiefgreifenden Kontinuitätsbruchs. Denn mit Hilfe der Besatzungsmächte schien zeitweilig ein Konzept realisierbar, das zuvor und später nicht durchgesetzt werden konnte: die Einheitsversicherung. Dieses Konzept entsprach alten sozialdemokratisch-freigewerkschaftlichen Reformforderungen: Eine nur regional gegliederte Einheitsorganisation sollte die überkommene Vielzahl selbständiger, gruppenspezifischer Versicherungsträger ersetzen; zugleich sollte die Versicherungspflicht auf (fast) die gesamte Bevölkerung ausgedehnt werden, während sie traditionell auf bestimmte, als besonders schutzbedürftig definierte Bevölkerungsgruppen begrenzt war.

Mit einem Entwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz griff der Alliierte Kontrollrat diese Reformforderungen auf. 1946/47 einer Verabschiedung nahe, 1947 in der sowjetischen Besatzungszone in Kraft gesetzt, wurde der alliierte Entwurf 1948 im Gebiet der Westzonen zu Makulatur, nachdem er dort heftige innerdeutsche Auseinandersetzungen ausgelöst hatte. Welche Konstellationen führten zum Entstehen und dann zum Scheitern des alliierten Projekts? Warum gewannen die am tradierten System orientierten Kräfte die Oberhand? Um welche Kräfte handelte es sich hierbei? Taugt in diesem Zusammenhang das Paradigma der „verhinderten Neuordnung“, demzufolge sozialistisch-gewerkschaftliche Neuordnungsvorschläge in den ersten Nachkriegsjahren zwar von der Mehrheit der deutschen Bevölkerung „erstrebt, aber von der amerikanischen Besatzungsmacht und ihren deutschen Verbündeten durch verschiedene Manipu-

normen der sozialen Sicherheit (deutscher Text in: BABI 5 [1954], S. 94–102). Der Genfer Begriff umfaßt – abweichend vom deutschen Sozialversicherungsbegriff – auch die Beamtenpensionen und den Familienlastenausgleich.

⁸ Unter diesem Begriff wird in der vorliegenden Studie das „Recht der öffentlichen sozialen Leistungen und der sie bewirkenden Institutionen“ verstanden. Vgl. Sozialenquôte, Ziffer 110.

lationen verhindert worden“⁹ sind? Über diese Fragen gibt das erste Kapitel Aufschluß. Dabei lassen sich die Befürworter und Gegner einer Rekonstruktion der traditionellen Sozialversicherungsstruktur – und damit die Determinanten eines bis etwa 1953 andauernden Grundsatzstreits – besonders gut erfassen und typologisieren, da die außergewöhnliche Offenheit der Entscheidungssituation die interessierten Gruppen zu prononcierter Stellungnahme zwang.

Im Zusammenhang mit der Währungsreform von 1948 wurde die Sozialversicherungspolitik in den deutschen Kompetenzbereich übergeleitet und insbesondere vom Wirtschaftsrat der amerikanisch-britischen Bizone aufgegriffen. Wie sich generell feststellen läßt, „daß die Bundesrepublik zu einem guten Teil aus verfassungs-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Elementen besteht, die bis 1949 in den Westzonen ‚vorgefertigt‘ wurden“¹⁰, so läßt sich auch mit Blick auf die Sozialversicherungspolitik eine deutliche Kontinuität im Übergang vom Wirtschaftsrat zum ersten Deutschen Bundestag beobachten: Vom Wirtschaftsrat verabschiedete Sozialgesetze wurden als Bundesrecht übernommen; dort begonnene Gesetzesberatungen wurden auf der Ebene des Bundestags wiederaufgenommen, wobei die weitgehende Identität der beteiligten Personen, Interessenkonstellationen und parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse den staatsrechtlichen Einschnitt des Jahres 1949 überbrückt. Insbesondere baute der erste Bundestag auf dem vom Wirtschaftsrat 1948 verabschiedeten Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz auf, dessen Entstehung und Bedeutung daher detailliert untersucht werden.

Dieses erste Kapitel stützt sich vornehmlich auf die Aktenbestände des Zentralamts für Arbeit der britischen Zone bzw. der Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebiets, sowie auf die Akten des Zonenbeirats der britischen Zone und des Länderrats der amerikanischen Zone. Über die auf Viermächteebene vorbereitete Reform geben die Akten deutscher Beratungsgremien weitgehend Aufschluß; ergänzend wurden Archivalia der amerikanischen Militärregierung und des Manpower Direktorats des Alliierten Kontrollrats herangezogen.

Das zweite Kapitel umfaßt die Sozialversicherungspolitik der ersten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (1949 bis 1953). Zunächst wird das institutionelle Instrumentarium der Bundesregierung beschrieben, wobei das Bundesarbeitsministerium als zuständiges Fachressort – unter personellen und behördengeschichtlichen Aspekten – eingehender untersucht und die Funktionen und Einflußmöglichkeiten beteiligter Ressorts und des Bundeskanzleramts umrißhaft skizziert werden. Erörterungen über die Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung schließen sich an, wobei vom sozialpolitischen Beobachtungsbereich her die These überprüft wird, daß die Regierung über die im legislatorischen Prozeß dominierende Position verfüge.

⁹ So – referierend – Schwarz, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: Die zweite Republik, hier S. 57

¹⁰ Aus dem Vorwort zu: Westdeutschlands Weg, hier S. 8 f.

Sodann werden die Bedingungen und Widerstände analysiert, unter denen sich die legislatorische Wiederherstellung der traditionellen Organisationsstruktur der Sozialversicherung vollzog. Einbezogen sind alle Gesetze zur inneren (Selbstverwaltung) und äußeren Organisation einschließlich der Sozialgerichtsbarkeit. Im Licht der späteren, bis zur Gegenwart beobachteten Entwicklung wird geprüft, inwieweit diese Organisationsentscheidungen sich als tragfähig oder revisionsbedürftig erwiesen haben.

Das tradierte Leistungsrecht der einzelnen Sozialversicherungszweige wurde in der ersten Legislaturperiode nicht grundsätzlich verändert. Neben der Regelung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche von Vertriebenen, Flüchtlingen und sonstigen Geschädigtengruppen dominierte vielmehr der Typus des Anpassungsgesetzes: Versicherungspflichten- und Beitragsbemessungsgrenzen sowie die Höhe von Geldleistungen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung wurden den veränderten Lohn- und Preisverhältnissen angeglichen, ebenso die Leistungen der Unfallversicherung. Die Untersuchung beschränkte sich auf die Frage nach den Determinanten und Formen der Rentengesetzgebung. Denn das Rentenproblem stand damals in der Rangskala des Dringlichen weit oben. Zudem warfen die Rentengesetze – wegen der hohen Zahl der Leistungsempfänger und der langen Dauer des Leistungsbezugs – besonders schwere Finanzierungsprobleme auf, so daß die Triebkräfte und Widerstände bei der Durchsetzung von Leistungsverbesserungen hier besonders deutlich identifizierbar sind.

Abschließend wird eine sozialpolitische Bilanz der ersten Legislaturperiode gezogen. Gefragt wird nach der quantitativen Entwicklung des Sozialleistungsvolumens, nach den Ansatzpunkten zeitgenössischer sozialpolitischer Kritik und insbesondere nach Zahl, Zusammensetzung und Einkommenslage einer von sozialpolitischen Entscheidungen in besonderem Maße abhängigen Personenkategorie, der Renten- und Unterstützungsempfänger. Insoweit erhält die Darstellung von Sozialpolitik eine sozialgeschichtliche Dimension. – Das Kapitel wird hauptsächlich von zwei Quellengruppen getragen: der regierungsamtlichen Aktenüberlieferung einerseits, den Ausschlußakten und Plenarprotokollen des Bundestags andererseits.

Mit der Veröffentlichung von „Grundlagen eines sozialen Gesamtplans der SPD“ (1952) und der Ankündigung einer „umfassenden Sozialreform“ bzw. eines „umfassenden Sozialprogramms“ in Adenauers Regierungserklärung von 1953 rückte das Problem einer in den einzelnen Bereichen aufeinander abgestimmten Neuordnung des gesamten Sozialleistungsgefüges ins Zentrum der sozialpolitischen Diskussion. Dieser unter dem Stichwort „Sozialreform“ geführten Diskussion wendet sich das dritte Kapitel zu. Durch einen Vergleich programmatischer Äußerungen von SPD und CDU werden zunächst Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Reformperspektiven der beiden großen Parteien abgesteckt. Die Untersuchung konzentriert sich sodann auf eine Rekonstruktion der regierungsinernen Kämpfe um die Entwicklung eines „umfassenden Sozialprogramms“. Ressort-Rivalität und prozeduraler Dissens, Zielkonflikte und Ansatzpunkte der Pro-

grammplanung, schließlich Reduktion der Vorarbeiten auf das noch in der (bis 1957) laufenden Legislaturperiode Durchsetzbare – diese Aspekte einer mehrjährigen komplexen Auseinandersetzung um eines der größten innenpolitischen Reformprojekte der Ära Adenauer werden auf breiter archivalischer Quellengrundlage erhellt. Dabei ergeben sich exemplarische Aufschlüsse über Formen von Willensbildung und Entscheidungsfindung im zweiten Kabinett Adenauer sowie über die politische Führungspraxis des Kanzlers. Die Studie testet insofern auch die in den Begriff der „Kanzlerdemokratie“ eingegangene Vorstellung einer „starken Handhabung der Kanzlermacht durch Adenauer“¹¹.

Die Sozialreformdiskussion wurde seit Herbst 1955 zunehmend vom Kampf um einen konkreten, begrenzten Reformschritt überlagert: Von Regierung und Opposition gleichermaßen als „die vordringlichste Aufgabe des Jahres auf dem Wege zu einer sozialen Neuordnung“ betrachtet¹², rückte 1956 das Problem einer Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung in den Mittelpunkt der sozialpolitischen Szene. Das Ergebnis war eine epochemachende Strukturreform dieses – finanziell bei weitem aufwendigsten – Zweigs der Sozialversicherung im Jahre 1957. Die Bedeutung dieser Rentenreform erschöpft sich nicht in einem Stück nachholender Gerechtigkeit für Sozialgruppen, die bis dahin im Schatten des „Wirtschaftswunders“ gestanden hatten und jetzt eine kräftige Einkommensverbesserung erhielten. Auf lange Sicht wichtiger war der mit dieser Reform unternommene Versuch, den traditionellen Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen: durch eine Anpassung der traditionell starren Rentenversicherungsstruktur an die Bedingungen industriewirtschaftlicher Dynamik und durch eine neue Norm für die Verteilung des Sozialprodukts zwischen den Generationen. – Vornehmlich auf die Ministerial-, Kanzleramts- und Bundestagsausschußakten gestützt und als eine umfassende legislatorische Fallstudie angelegt, untersucht das vierte Kapitel die Genese dieser wichtigsten Sozialversicherungsreform der Ära Adenauer. Wegen massiver Opposition und vielfältiger Sonderwünsche von seiten der Interessenverbände bot sich insbesondere die Chance, Einflußstärke, -formen und -adressaten der organisierten Interessen in der Ära Adenauer exemplarisch zu prüfen.

Mit dem Jahr der Rentenreform und dem Auslaufen der zweiten Legislaturperiode endet der Untersuchungszeitraum dieser Studie. Ursprünglich war daran gedacht, auch das 1958 bis 1964 prädominante Problem einer Krankenversicherungsreform einzubeziehen, das zu einer der dramatischsten und härtesten innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Endphase der Ära Adenauer geführt hat: Die Reformpläne der Bundesregierung scheiterten in der dritten Legislaturperiode (1957 bis 1961); im Verbund des „Sozialpakets“ von 1963¹³ wiederaufge-

¹¹ Vgl. Bracher, Die Kanzlerdemokratie, in: Die zweite Republik, hier S. 188.

¹² Vgl. unten S. 319.

¹³ Verschnürung dreier Gesetzesentwürfe: Krankenversicherungsreform, Lohnfortzahlungsgesetz, neues Kindergeldgesetz.

nommen, scheiterten sie in der vierten Legislaturperiode (1961 bis 1965) auf neue Verfügbarkeitsgrenzen des staatlichen Archivguts wie auch Gründe der Arbeitsökonomie ließen es indessen ratsam erscheinen, auf eine Untersuchung des Scheiterns der Krankenversicherungsreform einstweilen zu verzichten¹⁴.

„Historiker vom Fach, selbst die ‚historischen Sozialwissenschaftler‘ haben bisher kaum Beiträge zur Geschichte der Sozialversicherung geliefert, die heute immerhin 90 v. H. der Bevölkerung erfaßt“. Dieser 1977 formulierte Befund¹⁵ gilt wegen der eingangs angedeuteten Quellenproblematik für die Epoche der Nachkriegsgeschichte in besonderem Maße, so daß der aktuelle Forschungsstand der vorliegenden Studie in dieser Beziehung nur wenige Anknüpfungspunkte geboten hat¹⁶. Zum Instruktivsten zählt der Sammelband „Sozialpolitik nach 1945“, in dem 51 Persönlichkeiten zu Worte kommen, die an der sozialpolitischen Entwicklung aktiv beteiligt waren; freilich hat der Band daher großenteils eher Quellen- als Forschungscharakter¹⁷. Die sozialrechtliche Literatur vermittelt umfassende und zuverlässige Überblicke über Gesetzesinhalte und Gesetzesänderungen¹⁸, doch widmet sie den politischen Entscheidungsprozessen relativ wenig Aufmerk-

¹⁴ Vgl. vorerst die eher journalistische Darstellung von Richter/Müller, sowie – unter dem Aspekt der Veto- und Statuspolitik der Ärzte – die politologische Untersuchung von Naschold.

¹⁵ Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 9. Tennstedt selbst hat 1976 die derzeit beste Überblicksdarstellung zur Geschichte der deutschen Sozialversicherung vorgelegt: Tennstedt, Sozialgeschichte. Seither sind zwei wichtige Beiträge hinzugekommen: Hentschels Versuch, Kontinuitäten im System der sozialen Sicherung 1880–1975 aufzuspüren, sowie Teppes Studie zur Sozialversicherungspolitik im Dritten Reich.

¹⁶ Die zeitgenössische Literatur ist bis 1954 großenteils erfaßt in: Bibliographie zur Sozialen Reform. Anschließend setzt die mit bibliographischen Hinweisen ausgestattete Dokumentation zur Sozialreform von M. Richter ein. Auf dieser Sammlung zeitgenössisch publizierter Texte beruhen weitgehend das Kapitel „Social Security Reforms in Postwar Germany“ bei Rimlinger, S. 137–192 sowie die Untersuchung der Rentenreform von 1957 durch Hönig. Zur Sozialpolitik in der Besatzungsperiode aufschlußreich, da unter Heranziehung archivalischer Quellen gearbeitet: Tennstedt, Selbstverwaltung. Nützliche Hinweise zur Nachkriegsgeschichte der Sozialpolitik, soweit biographisch mit Willi Richter verbunden, bei Beier. Eine detaillierte Untersuchung zur Sozialpolitik in der französischen Besatzungszone (1945 bis 1950) bereitet derzeit Rainer Hudemann vor; vgl. einen Zwischenbericht in: Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte 5 (1979), S. 373–408.

¹⁷ Es handelt sich um die Festschrift zum 70. Geburtstag von Ernst Schellenberg: Sozialpolitik nach 1945.

¹⁸ Vgl. insbesondere Brackmann; Maunz/Schraft; Kleinhenz/Lampert; Preller, Praxis und Probleme. Eine unentbehrliche Einführung in die Regelungen der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik gibt die vom Bundesarbeitsministerium seit 1958 in vielen Auflagen herausgegebene „Übersicht über die soziale Sicherung“. Vgl. auch die einzelnen Ressortberichte in: Die Bundesgesetzgebung während der ersten Wahlperiode des Deutschen Bundestages 1949/1953, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Köln 1953 bzw. das Seitenstück für die zweite Legislaturperiode, Köln 1957.

samkeit¹⁹. Die vorliegende Studie ist nahezu umgekehrt angelegt: Sie analysiert den konkreten politischen Prozeß, erhebt jedoch keinen Anspruch auf enzyklopädische Vollständigkeit. Kräftige Zufuhr erhält die Sozialpolitikforschung seit wenigen Jahren von Politologie und Soziologie, so daß „Sozialpolitik derzeit fast als soziologisch-politologisches Paradigma“ erscheint²⁰. Bisher allerdings hat hier die theoretische und normative Anstrengung dem historisch-empirischen Gehalt enge Grenzen gesetzt²¹. Auch in dieser Beziehung verfährt die vorliegende Studie anders, indem sie statt theoretischer Einschätzungen historische Empirie bietet – freilich auch dies auf der Grundlage einer theoretischen Prämisse: daß Sozialpolitik zur relativen Autonomie des politischen Handelns hin offen ist. Es lohnt sich also, so wurde für das Verfahren dieser Studie gefolgert, das Moment der politischen Entscheidung in den Mittelpunkt des Beschreibungs- und Erklärungsansatzes zu rücken, ohne dabei den Blick für strukturell-prozessuale Begrenzungen von Handlungsspielräumen zu verlieren²².

*

Vielleicht sammelt sich bei zeitgeschichtlichen Büchern eine größere Dankeschuld an als anderswo: archivalische Sperrungen müssen überwunden, Interviewpartner gewonnen werden. So habe ich in erster Linie dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, dem Bundesminister der Finanzen und dem Chef des Bundeskanzleramts dafür zu danken, daß sie meinen Anträgen auf Auswertung der für mein Forschungsthema einschlägigen Akten zugestimmt haben. Ohne diese Zu-

¹⁹ Dies gilt auch für das Standardwerk von v. Bethusy-Huc über „Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland“, in dem man eine nützliche Übersicht über die wesentlichen Reformen und Reformpläne seit 1945 findet. Auf eine Einordnung in den historisch-politischen Kontext wird indessen so weitgehend verzichtet, „daß selbst ein unmittelbar Beteiligter wie der Rezensent sich nur schwer zurechtfindet“ und „die Gewichtungen der verschiedenen Vorgänge nicht deutlich“ werden; vgl. die Rezension der (insoweit unverändert gebliebenen) Erstauflage durch Ludwig Preller in: Sozialer Fortschritt 7 (1966), S. 170 f.

²⁰ So Hentschel, S. 309.

²¹ Vgl. neuerdings z. B. die von v. Ferber/Kaufmann bzw. von Murswieck herausgegebenen Sammelbände „Soziologie und Sozialpolitik“ bzw. „Staatliche Politik im Sozialsektor“. – Anregend ist der typologisierende Ansatz, mit dem Budischin die auf die „Formung der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik“ einwirkenden Faktoren untersucht hat.

²² Zum letzteren verspricht das sog. HIWED-Projekt grundlegende Ergebnisse; vgl. den Zwischenbericht von Flora, Alber, Kohl. Zur hohen Korrelation zwischen dem Anteil des Sozialaufwands am Sozialprodukt und dem Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer an der Bevölkerung vgl. den von Zöllner vorgelegten zeitlichen und internationalen Vergleich. Wichtige Korrelationsuntersuchungen anhand der Sozialleistungsdaten von über 100 Ländern hat – auf der Suche nach „structural and ideological roots of public expenditure“ – neuerdings Wilensky vorgelegt. Seine Hauptergebnisse sind mit einzelnen Fortschreibungen bei Fischer, S. 49–57 zusammengefaßt.

stimmung hätte dieses Buch nicht geschrieben werden können. Viel verdanke ich auch der außergewöhnlichen Forschungsfreundlichkeit dreier Beamter des Bundesarbeitsministeriums, den Ministerialdirektoren a. D. Prof. Dr. Kurt Jantz und Prof. Dr. Detlev Zöllner sowie insbesondere Ministerialdirektor Dieter Schewe, der meine ersten Schritte ins Labyrinth der Sozialversicherung mit präzisen Hilfen sehr gefördert hat. Auch allen weiteren Persönlichkeiten, die mir in Gesprächen oder Briefen Auskünfte gegeben bzw. Materialien bereitgestellt haben, möchte ich hier noch einmal herzlich danken. Unvergeßlich sind mir wegweisende Gespräche, für die sich Dr. Heinrich Krone und – kurz vor seinem Tod – Dr. Walter Auerbach viel Zeit genommen haben.

Die Untersuchung wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft durch ein anderthalbjähriges Stipendium gefördert und von der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn im Sommer 1977 als Habilitationsschrift angenommen. Prof. Dr. Konrad Reppen hat sie von den Anfängen bis zum Abschluß mit Anteilnahme begleitet. Ihm, auf dessen Rat und Hilfe ich mich jederzeit verlassen konnte, gilt mein besonderer Dank. Auch Dr. Klaus Gotto schulde ich – wieder einmal – Dank: für viel geduldige Hilfsbereitschaft und kenntnisreiche Kritik. Dr. Bernd Steger und Herrn Ulrich Reusch habe ich für Hilfe bei der Beschaffung von Archivmaterialien zu danken. Dr. Rainer Salzmännchen unterzog sich der Mühe einer aufmerksamen redaktionellen Durchsicht des Manuskripts.

1. Kapitel

Kontinuität oder Neuordnung? Der Kampf um die Gestaltungsprinzipien der Sozialversicherung 1945/49

I. Die Reformbestrebungen des Alliierten Kontrollrats (1945/48)

1. Der Kontrollratsentwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz

Im Potsdamer Abkommen vereinbarten die alliierten Siegermächte, Deutschland während der Besatzungszeit als eine „wirtschaftliche Einheit“ zu behandeln. Im Katalog der Rechtsmaterien, für die demzufolge die Erarbeitung gemeinsamer Richtlinien vorgesehen wurde, ist die Sozialversicherung nicht erwähnt¹. Daher bemühte sich der Alliierte Kontrollrat zunächst nicht um eine Koordinierung der Sozialversicherungspolitik, und die Anordnungen über Beiträge, Leistungen und organisatorischen Aufbau der Sozialversicherung gingen zonal unterschiedliche Wege. Daraus ergaben sich schon bald praktische Probleme – z. B. drohten

¹ Vgl. Abschnitt III B des Potsdamer Abkommens: der entsprechende Passus abgedruckt bei Faust, S. 122. – Die US-Besatzungsmacht ging zunächst davon aus, „that the responsibility for the operation of the social insurance system rested with Germany authorities“ (vgl. History of Manpower Administration, wie Anm. 6). Für die britische Militärregierung war „vor der Besetzung der Grundsatz aufgestellt worden, daß alle bestehenden Systeme der deutschen sozialen Sicherheit soweit wie möglich erhalten werden sollten. Diese Entscheidung konnte nicht überraschen, da das deutsche System in Großbritannien sehr bewundert wurde“. Vgl. Foggon (1945/48 Leiter der Arbeitsmarktabteilung im britischen Sektor von Berlin), Alliierte Sozialpolitik in Berlin, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 35. Dementsprechend hieß es in der Sozialversicherungsdirektive Nr. 1 der britischen Militärregierung, 28. August 1945: „Es besteht die Absicht, daß im allgemeinen das deutsche Sozialversicherungssystem, soweit notwendig nach den gewonnenen Erfahrungen abgeändert und den Umständen jeder besonderen Zeitlage angepaßt, in Geltung bleiben soll, vorbehaltlich der Beseitigung gewisser benachteiligender und sonstiger nicht einwandfreier Merkmale, die durch das Nazi-Regime eingeführt wurden“ (abgedruckt in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 [1947], S. 10f.).

Wanderungsbewegungen in die Gebiete mit günstigeren Regelungen². Darüber hinaus demonstrierte der bedeutsame Einfluß der Sozialversicherung auf Konsum, Produktion, Kapitalbildung und Länderfinanzen³ den engen Zusammenhang von Sozialversicherung und Wirtschaft, so daß das Manpower Direktorat des Kontrollrats⁴ diesen Problemkreis in seinen Kompetenzenbereich zog⁵. Es bildete ein Sozialversicherungskomitee, in dem der sowjetische Delegierte im Oktober 1945 eine Reihe knapp gefaßter „Grundsätze für eine Reform der Sozialversicherung in Deutschland“ zur Debatte stellte⁶. Das Manpower Direktorat billigte diese Grundsätze im März 1946 ohne wesentliche Modifikation⁷ und leitete sie dann der

² Vgl. einen Bericht des Ministerialrats Otto Ernst vom hessischen Arbeitsministerium im Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats der britischen Zone am 30. September 1946. Sitzungsprotokoll, S. 25 (PA, Zonenbeirat, Bestand I, Nr. 266). Ernst wies z. B. auf den Zuzug von Bergarbeitern in die US-Zone hin, wo die Bergarbeiterrenten in voller Höhe weitergezahlt wurden, während in der britischen Zone eine Kürzung um 30% verfügt war.

³ So beeinflusste z. B. der Arbeitnehmeranteil am Sozialversicherungsbeitrag das Niveau der Reallöhne, der Arbeitgeberanteil die Höhe der Produktionskosten; die Versicherungsfonds stellten einen kapitalbildenden Faktor, die Staatszuschüsse einen bedeutsamen Posten der Länderfinanzen dar.

⁴ Der Instanzenzug des alliierten Kontrollapparates sah unterhalb des Kontrollrats (= die vier Militärgouverneure) einen Koordinierungsausschuß (= die vier stellvertretenden Militärgouverneure) vor, darunter eine in zwölf Direktorate aufgeteilte Kontrollkommission. Eines dieser – in Anlehnung an die Geschäftsbereiche der deutschen Reichsministerien eingeteilten – Direktorate war für „Manpower“ zuständig (vgl. Balfour, S. 144 ff.). Die vier nationalen Kontingente der Kontrollkommission (für die US-Zone OMGUS, für die britische Zone CCG/BE) gliederten sich – den Direktoraten entsprechend – in Abteilungen auf (z. B. Manpower Division), die wiederum in Unterabteilungen (z. B. Social Insurance Branch) bzw. nach Sachgebieten (z. B. Health Insurance Section) unterteilt waren.

⁵ Sieht man von juristisch motivierten Überblicken (Bloch, Peters, S. 123–142; Eckert, Sozialversicherungsgesetze, Hauptabschnitt 2, Teil 4) und der doktrinären, ohne Aktenbenutzung gearbeiteten Darstellung bei Peschke (S. 426–456) ab, so ist die Sozialversicherungspolitik der Besatzungsperiode bisher fast allein von Tennstedt untersucht worden: knapp in seiner „Sozialgeschichte der Sozialversicherung“ (S. 410–413), ausführlicher in seiner – über das eng formulierte Thema weit hinausführenden – „Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung“ (S. 227–243). Hinweise auf die Entwicklung bis Dezember 1946 jetzt auch im Anmerkungsteil zu: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, besonders S. 773 f. und S. 1114 f. Eher impressionistischen Charakter haben die Erinnerungsbilder von Baker und Foggon in: Sozialpolitik nach 1945.

⁶ Hierzu und zum folgenden vgl. einen von OMGUS (Manpower-Division) angefertigten Arbeitsbericht, der sich im OMGUS-Bestand der National Archives (Washington) befindet (Record Group Nr. 260): History of Manpower Administration, Abschnitt IV. – Hinweise auf Entwicklung und Stand der alliierten Reformverhandlungen auch in dem OMGUS-Bericht: Manpower, Trade Unions and Working Conditions (Cumulative Review). Report of the Military Governor, March 1947 – February 1948, Nr. 32, S. 27 f.

⁷ Text der zwölf „Basic Principles of Social Insurance for Workers and Employees in Germany“ in einer dem Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats der US-Zone mitgeteil-

nächsthöheren Instanz zu – dem Koordinierungsausschuß, der zu dieser Zeit das wichtigste Entscheidungszentrum der Vier-Mächte-Verwaltung darstellte. Noch im selben Monat stimmte dieser Ausschuß den „Grundsätzen“ zu. Zugleich beauftragte er die zuständigen Direktorate „to draft in legal form a uniform law for the whole of Germany“, und zwar unter Heranziehung von „representatives of the appropriate German agencies from each zone“⁸.

Wie diese Instruktion zu interpretieren sei, war im Manpower Direktorat zunächst durchaus strittig. Auf amerikanischer Seite war nur beabsichtigt, die „Grundsätze“ in Gesetzesform zu verkünden. Man wollte es also bei einem auf wenige Richtlinien begrenzten Rahmengesetz belassen, stimmte dann aber der weitergehenden Interpretation zu, daß die Instruktion auf einen umfassenden Gesetzesentwurf ziele. Ein längeres Hin und Her löste auch die Frage aus, wie und in welchem Umfang die deutsche Seite zu beteiligen sei. Man einigte sich so, daß zunächst einmal jede Besatzungsmacht mit Hilfe von „German authorities“ der jeweiligen Zone und auf der Basis der vereinbarten „Grundsätze“ einen Gesetzesentwurf vorlegen solle.

Demgemäß lagen im Juli 1946 im Sozialversicherungskomitee des Manpower Direktors vier Entwürfe auf dem Verhandlungstisch. Sie alle orientierten sich weitgehend an traditionellen Reformforderungen der Freien Gewerkschaften, der Sozialdemokraten und Kommunisten. In der Tat hatten deutsche Sozialversicherungsexperten, die diesen politischen Richtungen zugehörten oder nahestanden, auf die Ausarbeitung der Entwürfe erheblichen Einfluß nehmen können⁹. Die amerikanische Manpower Division griff auf einen „Entwurf für eine neue Sozial-

ten deutschen Fassung: BA, Z 1/312. Abdruck einer dem Zonenbeirat der britischen Zone überreichten Zusammenfassung: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, S. 678 f.

⁸ Protokoll der Sitzung des Koordinierungsausschusses, 26. März 1946, zitiert nach: History of Manpower Administration, Abschnitt IV, S. 2. Neben dem sachlich zuständigen Manpower Direktorat wurde auch das – bei allen Kontrollratsgesetzen für die Textformulierung zuständige – Legal Directorate beauftragt; alle Gesetzesentwürfe bedurften zudem einer Prüfung durch das Finance Directorate.

Im folgenden wird allein auf die politischen Gründe abgehoben, die die Arbeit am Sozialversicherungsgesetz hemmten und schließlich zum Scheitern brachten; um so mehr muß hier betont werden, daß auch in der Schwerfälligkeit des Gesetzgebungsverfahrens des Kontrollrats (verstärkt durch sprachliche Verständigungsschwierigkeiten in den Vierersitzungen, zumal bei einer so diffizilen Materie wie dem deutschen Sozialversicherungsrecht) ein erheblicher Verlangsamungsfaktor zu sehen ist. So bedauerte z. B. der Leiter der Social Insurance Branch der amerikanischen Manpower Division, M. G. Murray, daß die „Schwierigkeit, die vier Sprachen auf einen Nenner zu bringen“, bei der Formulierung der Grundsätze „so lange Zeit in Anspruch genommen hat“ (Mitteilung Murrays vor dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats, 10. Juli 1946, BA, Z 1/939).

⁹ Für die französische Zone ließe sich vorerst nur ein Indizienbeweis führen. Eine umfassende Untersuchung zur Sozialpolitik in der französischen Zone bereitet z. Zt. Rainer Hudemann (Trier) vor.

versicherungsordnung“ zurück, den der Unterausschuß Sozialversicherung des Sozialpolitischen Ausschusses des süddeutschen Länderrats ausgearbeitet hatte – ein Gremium, dem ausschließlich Vertreter sozialistisch-gewerkschaftlicher Reformbestrebungen angehörten¹⁰. Schon bei der Beratung der „Grundsätze“ hatte die amerikanische Seite diesen Unterausschuß befragt und Wert auf einen möglichst weitreichenden Konsens gelegt¹¹. Auch später, bei der Formulierung des amerikanischen Entwurfs, orientierte sie sich weitgehend an den Vorschlägen des Unterausschusses, ohne ihm jedoch dilettantisch ausgeliefert zu sein: Zu den in der Stuttgarter Villa Reitzenstein stattfindenden Ausschußsitzungen aus Berlin angeeist, bemühten sich die Vertreter der Manpower Division vielmehr mit überraschend guter Sachkenntnis um eine genaue Detaildiskussion¹².

Die britische Militärregierung überließ die Ausarbeitung ihres Entwurfs der deutschen Fachbehörde ihrer Zone, dem (seit Mai 1946 vorbereiteten, im Juli 1946 formell die Arbeit aufnehmenden) Zentralamt für Arbeit in Lemgo. Beauftragt wurde der Leiter der Sozialversicherungsabteilung dieses Amtes, Wilhelm Dobbernack. Er entstammte – wie auch sein engster Mitarbeiter, Georg Tietz – der „klassischen“ Tradition des Reichsarbeitsministeriums, neigte nunmehr aber – unter scharfer Kritik ehemaliger Amtskollegen¹³ – tiefgreifenden Reformen zu und legte Wert auf eine enge Verbindung zu den Gewerkschaften¹⁴. Um eine möglichst große Einheitlichkeit der deutschen Vorschläge zu erreichen, suchte er auch Kontakte zu den anderen Zonen, insbesondere zu dem Stuttgarter Länderratsausschuß, dessen Entwurf er rechtzeitig vor Abschluß der eigenen Arbeit

¹⁰ Zur Geschichte des Länderrats vgl. die offiziöse Darstellung von Härtel; zum Unterausschuß Sozialversicherung vgl. unten S. 53 ff.

¹¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Sozialversicherung des Länderrats, 8. März 1946 (BA, Z 1/939).

¹² Insbesondere in einer Sitzung des Unterausschusses am 7. Juni 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939), an der von seiten der Manpower Division u. a. der Leiter der Social Insurance Branch, M. G. Murray, teilnahm. Zu den deutschen Experten, die Murray außerhalb des Unterausschusses heranzog, gehörte der renommierte Arbeits- und Sozialversicherungsrechtler Hermann Dersch, der seit 1929 (bis 1951) an der Humboldt-Universität in Berlin lehrte (1923 bis 1945 zugleich Senatspräsident bzw. Abteilungsdirektor im Reichsversicherungsamt).

¹³ Vgl. unten S. 48.

¹⁴ Bezeichnend etwa Dobbernack an G. W. Cole, 24. Dezember 1946 (BA, Z 40/25) oder auch Dobbernacks Entwurf für ein Schreiben des Präsidenten des Zentralamts für Arbeit an den DGB (britische Zone), 28. Oktober 1947 (BA, Z 40/29): Er lege Wert darauf, „in meiner Politik insbesondere die Auffassungen der Versicherten zu vertreten, deren Sprachrohr die Gewerkschaften sind“; in der Ausfertigung ist dieser Passus allerdings gestrichen.

¹⁵ Vgl. Dobbernack an Ludwig Preller, 2. Juli 1946 (BA, Z 1/896). In den handschriftlich auf den Sekretariatsexemplaren der Protokolle des Unterausschusses eingetragenen Absendevermerken taucht zumeist auch der Adressat „Brit. Zone“ auf; zu vermuten ist also,

kennenlernte¹⁵. Die britische Militärregierung legte Dobbernacks Entwurf in Berlin unverändert vor¹⁶.

Die sowjetische Militärregierung ließ sich von der zonalen „Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge“ beraten, die unter Leitung eines Mitglieds der „Gruppe Ulbricht“ stand, deren eigentlicher Kopf indessen ihr Vizepräsident war: Helmut Lehmann, in der Weimarer Zeit als Geschäftsführender Vorsitzender des Spitzenverbands der Ortskrankenkassen einer der energischsten freigewerkschaftlich-sozialdemokratischen Reformer, 1945/46 Wegbereiter der Vereinigung von KPD und SPD zur SED. Der sowjetische Entwurf ging im wesentlichen auf einen Neuordnungsplan zurück, den Lehmann ausgearbeitet und der „Deutschen Verwaltung“ im Oktober 1945 zur Beratung vorgelegt hatte¹⁷. Auch die „Grundsätze“, mit deren Vorlage die Sowjets im Oktober 1945 auf alliierter Ebene die Initiative ergriffen hatten, dürfte Lehmann initiiert und formuliert haben.

Während die zonalen Entwürfe vorbereitet wurden, beriet das Sozialversicherungskomitee über das weitere Procedere. Der amerikanischen und britischen Vorstellung zufolge sollte eine aus deutschen Spezialisten der vier Zonen gebildete kleine Arbeitsgruppe die vier Entwürfe zu einem einheitlichen Text verarbeiten, wobei über offene politische Fragen die Entscheidung des alliierten Komitees einzuholen sei. Dieser Verfahrensvorschlag scheiterte am Widerspruch des sowjetischen Delegierten: Er setzte durch, daß das Komitee den gemeinsamen Entwurf selbst ausarbeiten und jede Delegation ihre deutschen Berater getrennt konsultieren solle¹⁸. Das Komitee begann die Arbeit an dem gemeinsamen Entwurf im Juli 1946 und nahm, da in diesem Monat der sowjetische Delegierte turnusgemäß den Vorsitz führte, den russischen Entwurf als Verhandlungsgrundlage¹⁹. Eine erste

daß Dobbernack sich über die Stuttgarter Verhandlungen regelmäßig informieren konnte. In den Akten des Zentralamts für Arbeit konnten die Protokolle allerdings nicht aufgefunden werden. – Aus seiner amtlichen Tätigkeit resultiert Dobbernacks zuverlässiger Überblick: Zur Neuordnung der deutschen Sozialversicherung. Reformen und Reformpläne, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947).

¹⁶ Vgl. Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Sozialversicherung, 10. Juli 1946 (BA, Z 1/939). Murray berichtete hier, der britische Entwurf sei „ein deutscher Entwurf“, der „von den Engländern nur übersetzt worden“ sei.

¹⁷ Vgl. Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 230 und S. 233 f.

¹⁸ Vgl. History of Manpower Administration, Abschnitt IV, S. 3, wo zugleich betont wird, daß die amerikanische und die britische Seite dieses Verfahren nur „reluctantly“ akzeptierten.

¹⁹ Vgl. einen Bericht von M. T. Wermel vor dem Unterausschuß Sozialversicherung am 31. Juli 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939); vgl. auch Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 235 (wo auf einen einschlägigen Protokollauszug zurückgegriffen ist). – Der sozialdemokratische Leiter der Abteilung Sozialpolitik im Sekretariat des Länderrats, Ludwig Preller, teilte dem früheren Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium, Johannes Krohn, am 18. November 1946 mit: „Den Beratungen liege der russische Entwurf zugrunde. Er enthalte viele Härten. Man versuche, sie zu beseitigen“ (Gesprächsnotiz Krohns, NL Krohn).

Fassung des gemeinsamen Entwurfs datiert vom 20. September 1946, eine leicht überarbeitete zweite Fassung verabschiedete das Manpower Direktorat am 14. Dezember 1946²⁰.

Der Kontrollratsentwurf veränderte das traditionell gegliederte und auf einkommensschwache „Schutzbedürftige“ begrenzte deutsche Sozialversicherungssystem in tiefgreifender Weise. Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sollten organisatorisch zusammengefaßt und auf Länderebene neu zu gründenden Sozialversicherungsanstalten übertragen werden. Damit war die bisherige Selbständigkeit der drei Versicherungsweige aufgehoben und zugleich die Vielfalt selbständiger Versicherungsträger, die bisher innerhalb einzelner Versicherungsweige bestanden, beseitigt. In der Krankenversicherung bedeutete dies die Liquidation der Sonderkassen (vor allem: Betriebs-, Land-, Innungs-, Ersatzkrankenstellen) – praktisch ihre Überführung in die Allgemeinen Ortskrankenstellen. In der Rentenversicherung zielte der Entwurf auf eine Zusammenfassung der bisher für Arbeiter und Angestellte getrennten, auch im Leistungsrecht unterschiedlichen Träger. Die Eingliederung der Unfallversicherung bedeutete die Übernahme einer bisher von den Unternehmern in Selbstverwaltung (Berufsgenossenschaften) durchgeführten Aufgabe. – „In der horizontalen Linie legt die Einheitsversicherung die Hand auf die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, sie beherrscht von oben nach unten in der vertikalen Linie die Versicherungsanstalten, Bezirks- und Ortsstellen“, so kennzeichnete ein Gegner des Entwurfs die dort vorgesehene Organisationsstruktur²¹.

Die amerikanische Manpower Division zog zu den Berliner Juli-Verhandlungen zwei deutsche Zonenvertreter hinzu; deren Nominierung überließ sie dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats. Auf Vorschlag des hessischen Arbeitsministers Oskar Müller (KPD) entsandte der Unterausschuß den Leiter der Sozialversicherungsabteilung im hessischen Arbeitsministerium, Otto Ernst (vgl. Sitzungsprotokoll des Unterausschusses, 7. Juni 1946, BA, Z 1/939); hinzu trat dann der Leiter der entsprechenden Abteilung im bayerischen Arbeitsministerium, Horst Schieckel, der wie Ernst entschiedener Verfechter einer Einheitsversicherung war. Vgl. Schieckel, Gegenwartsprobleme, S. 100.

²⁰ „Gesetz über die pflichtmäßige Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten in Deutschland (Fassung vom 14. Dezember 1946)“. Anders als dieser 83 Artikel umfassende Entwurf (BA, Z 1/961) ist die Fassung vom 20. September 1946 bisher nicht im Wortlaut bekannt. Indessen lassen sich die (wenigen) an der früheren Fassung vorgenommenen Änderungen aus einem enumerativen Bericht ersehen, den J. L. Harmon am 11. November 1946 dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats gab (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/942). Die neue Fassung verbesserte die Leistungen in zwei Punkten: Krankenhauspflege war nicht mehr ausnahmslos auf 26 Wochen begrenzt, sondern konnte in besonderen Fällen bis zu 52 Wochen ausgedehnt werden (Art. 35 n. F.); die Witwe eines durch Arbeitsunfall getöteten Versicherten sollte nunmehr 40% statt eines Drittels des Arbeitseinkommens ihres Mannes als Rente erhalten (Art. 49 n. F.).

²¹ Andreas Grieser in einer Rede vom 17. Oktober 1947. Druck: VuV 1 (1947), hier S. 121. – Der Entwurf ließ offen, inwieweit der Bergbau Sonderregelungen erhalten und die

Während die Unfallversicherung – wie bisher allein durch Arbeitgeberbeiträge finanziert – finanzwirtschaftlich selbständig bleiben sollte, war eine solche Trennung für die Kranken- und Rentenversicherung nicht vorgesehen. Für diese beiden Versicherungszweige war ein – je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu zahlender – Pauschalbetrag in Höhe von 16% des Lohnes angesetzt. Für die (organisatorisch selbständig bleibende) Arbeitslosenversicherung kündigte der Entwurf ein besonderes Gesetz an, schrieb indessen den Beitragssatz schon auf 4% fest. Er sah also einen Gesamtversicherungsbeitrag (außer Unfallversicherung) von 20% vor, für Arbeitgeber und Arbeitnehmer je 10%. Damit erhöhte sich der Beitragssatz für die Arbeitgeber um zwei Prozentpunkte, für die Arbeitnehmer blieb er gleich. Zu einer vermehrten Beitragslast führte ferner eine Erhöhung der Bemessungsgrenze, bis zu der die Löhne bei der Beitragsberechnung heranzuziehen waren: Sie wurde von 300 auf 600 Mark verdoppelt²².

Eine prinzipielle Veränderung lag weiterhin in einer Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Arbeitnehmer – einschließlich der bisher ausgenommen höherverdienenden Angestellten und der Beamten – sowie auf alle Selbständigen samt ihren mithelfenden Familienangehörigen, soweit sie nicht mehr als fünf fremde Arbeitnehmer beschäftigen²³.

Mit dem organisatorischen Umbau zur „Einheitsversicherung“ und der Ausdehnung des Versichertenkreises in Richtung auf eine „Volksversicherung“ rezipierte der Kontrollratsentwurf Forderungen, die in Deutschland eine lange Tradition hatten: Seit den Bismarckschen Sozialgesetzen waren sie fast in Permanenz wissenschaftlich und politisch diskutiert und insbesondere von den Freien Gewerkschaften, Sozialdemokraten und Kommunisten erhoben worden²⁴. Daß die

(seit 1942 mit außerordentlich günstigen Leistungsbedingungen ausgestattete) Knappschaftsversicherung selbständig bleiben solle.

²² Die bisher geltenden Beitragssätze sind unten S. 95, Anm. 250 zusammengestellt. In der AnV lag die Bemessungsgrenze auch bisher schon bei 600 RM. – Für Selbständige, die ja keinen Arbeitgeberzuschuß erhalten konnten, war der Beitragsmodus auf eine besondere, hier im einzelnen nicht interessierende Weise geregelt.

²³ Der Entwurf stellte für die „Pflichtversicherung der in der Land- und Forstwirtschaft selbständig beschäftigten Personen“ ein besonderes Gesetz in Aussicht. Die selbständigen Landwirte blieben daher – im Gegensatz zu dem Entwurf des Unterausschusses Sozialversicherung des Länderrats bzw. der amerikanischen Manpower Division – ausgenommen. Dies geschah in Anlehnung an den russischen Entwurf. Überraschend wurden die Bauern dann jedoch in der mit Befehl Nr. 28 vom 28. Januar 1947 in der Sowjetzone eingeführten Sozialversicherungsordnung einbezogen. Bloch, der für die amerikanische Manpower Division an den Verhandlungen teilgenommen hatte, bemerkte dazu vor dem Unterausschuß Sozialversicherung am 18. März 1947: „Die selbständigen Landwirte sind in dem russischen Gesetz mit in die Versicherung einbezogen worden, nachdem sie bisher auf Veranlassung der russischen Vertreter von der Versicherung nicht erfaßt werden sollten“ (vgl. den ungekürzten Entwurf des Sitzungsprotokolls, BA, Z 1/942).

²⁴ Z. B. auf dem Münchner Parteitag der SPD von 1902, in einem Entschließungsantrag

deutschen Befürworter einer so tiefgreifenden Neuordnung bei den Alliierten ein offenes Ohr fanden, hatte unterschiedliche Gründe.

1) Zunächst einmal ergab sich eine gewisse Präjudizwirkung aus vollendeten Tatsachen, die vor allem in der Stadt Berlin und im Osten Deutschlands geschaffen waren. Der nach der Kapitulation von der sowjetischen Besatzungsmacht eingesetzte Berliner Magistrat hatte im Juli 1945 sämtliche bisher in Berlin bestehenden Versicherungsträger außer Funktion gesetzt. An ihre Stelle trat – gefördert von der kommunistisch geleiteten Magistratsabteilung für Sozialwesen und maßgeblich gestaltet von Ernst Schellenberg – die „Versicherungsanstalt Berlin“ als einheitlicher Versicherungsträger. Ihre Leistungen erstreckten sich auf Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter (später auch auf Arbeitslosigkeit); der Einheitsbeitrag lag (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerhälfte zusammengenommen) bei 20% des Lohnes. Zugleich wurde die Versicherungspflicht auf alle Arbeitnehmer und auf alle Selbständigen, die nicht mehr als fünf Arbeitnehmer beschäftigten, ausgedehnt²⁵. In ähnlicher Weise wurde die Sozialversicherung in den fünf Ländern der sowjetischen Besatzungszone umgestaltet – sukzessive und nicht ganz einheitlich, am frühesten (Januar 1946) in der Provinz Sachsen²⁶. Weniger weit, aber in die gleiche Richtung zielte im April 1946 eine Verordnung der französischen Militärregierung: Sie löste die verschiedenen Krankenkassenarten auf und überführte die Versicherten in die Allgemeinen Ortskrankenkassen²⁷. Demgegenüber wurden grundsätzliche Eingriffe in der amerikanischen und britischen Zone einstweilen vermieden. Immerhin folgte auch die britische Militärregierung insofern dem Vereinheitlichungsprinzip als sie im Januar 1946 für alle Krankenkassen gleiche Beitragssätze und (empfindlich reduzierte) gleiche Leistungen vorschrieb²⁸.

der KPD-Reichstagsfraktion von 1924, im Heidelberger Programm der SPD von 1925 und in einer Resolution des Hamburger ADGB-Kongresses von 1928. Vgl. im einzelnen die Monographien von Ritter und Manning sowie – für die nichtsozialistische Reformdiskussion – Kleis, S. 167 ff. und S. 187 ff.

²⁵ Leiter der Magistratsabteilung war Ottomar Geschke (KPD). Ernst Schellenberg (1937 wegen „trotzkistischer Abweichung“ aus der KPD ausgeschlossen, vgl. Bahne, S. 66) war zunächst Geschkes Stellvertreter und wurde im August 1945 Geschäftsführer der neuen Versicherungsanstalt (1946 bis 1948 zugleich Professor für Sozialpolitik an der Humboldt-Universität; seit 1952 SPD-MdB). – Zur Berliner Sozialversicherung der Nachkriegsjahre vgl. Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 323 f.; Peters, S. 137–142; sowie die diesbezüglichen Beiträge (Noetzel, Rosenberg, Weyhmann, v. Renthe-Fink) in: Sozialpolitik nach 1945. Ein Exemplar der „Satzung der Versicherungsanstalt Berlin“ vom 20. September 1946 in: BA, Z 1/940.

²⁶ Vgl. Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 233 f.; Wissell, S. 25–34.

²⁷ Vgl. Peters, S. 134 f.

²⁸ Zur Rechtsentwicklung in der US-Zone vgl. Preller, Sozialpolitik; zu beiden Zonen Peters, S. 128–132; ein Vierzonen-Vergleich bei Bloch, S. 317–334. Mit spezieller Thematik: Prange, Das Beitrags- und Leistungsrecht der Krankenversicherung in der britischen Zone, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 142–144. – Auf Betreiben des

2) Wichtig dürfte ferner eine politische Affinität gewesen sein, die – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – Repräsentanten der sozialpolitisch zuständigen Besatzungsdienststellen mit der deutschen Arbeiterbewegung verband. Dies gilt für die russische und französische²⁹ wie auch für die amerikanische und britische Seite. Die Zivilistengruppe, die 1945 den Kern der amerikanischen Manpower Division bildete, war weit links orientiert. Ein Mitglied dieser Gruppe, G. S. Wheeler, 1945/47 mit der Entnazifizierung der deutschen Sozialeinrichtungen befaßt, emigrierte 1950 in die ČSR und schwenkte ganz auf die Linie des Moskau-Kommunismus ein³⁰. General F. J. McSherry, von Juni 1945 bis Februar 1946 Direktor dieser Division, war ein entschieden gewerkschaftsfreundlicher, wenn auch nicht übermäßig tüchtiger Mann. Sein befähigterer Nachfolger, L. R. Werts, ist weniger eindeutig konturiert; anscheinend lag ihm besonders daran, die anti-kommunistischen Kräfte innerhalb der Gewerkschaften zu stärken³¹. Die beiden am intensivsten mit dem Kontrollratsentwurf befaßten Mitglieder der Manpower Division – Major M. G. Murray, Chef der Social Insurance Branch, und M. Bloch, Leiter der Health Insurance Section – kennzeichnet ihr relativ enges Einverneh-

Zentralamts für Arbeit wurden die Krankenversicherungsleistungen mit Wirkung vom 1. Januar 1948 erhöht, indem – wiederum einheitlich für alle Krankenkassen – Zusatzleistungen festgelegt wurden. Über die sich daraus bei finanzieller Autonomie und unterschiedlicher Risikostruktur der Kassen ergebenden Schwierigkeiten berichtete Dobbernack Mitte 1948 in einem Vortrag, der auszugsweise in VuV 2 (1948), S. 230 f. abgedruckt ist.

²⁹ Das französische Arbeitsministerium stand von November 1945 bis November 1946 und von Januar bis Mai 1947 unter Leitung eines kommunistischen Ministers. Es steuerte – wie alle Pariser Ministerien (vgl. Willis, S. 71 f.) – ein Kontingent zur Besatzungsverwaltung bei. Nach einer mündlichen Mitteilung von Walter Auerbach (1946 bis 1948 Vizepräsident des Zentralamts für Arbeit der britischen Zone) waren Kommunisten im Geschäftsbereich „Arbeit“ der französischen Militärregierung stark vertreten. Entsprechend – allerdings ohne Belege – Kalinke, Grenzen und Gefahren staatlicher Sozialpolitik, in: Beiträge zur Sozialversicherung, hier S. 178 f.

³⁰ Vgl. Wheeler, S. 15 f. und S. 34–37. Zu Wheelers Emigration Peschke, S. 437. – Einem von Beier aufgefundenen Memorandum zufolge, das I. Brown (Repräsentant der American Federation of Labor für Europa) im September 1945 für G. Meany niederschrieb, verfügten Personen, „die bereits während ihrer vorhergehenden Tätigkeit in Washington als Anhänger der kommunistischen Parteilinie bekannt waren“, in der Manpower Division „über eine beachtliche Stärke“. Vgl. Beier, S. 179, wobei Beier (S. 575) vermutet, daß in Browns Blickwinkel zwischen Linksunabhängigen und linientreuen Kommunisten nicht unterschieden sei.

³¹ Zu McSherry vgl. Wheeler, S. 37, Beier, S. 180, Niethammer, Entnazifizierung, S. 203, Anm. 228. Zu Werts – der in seiner Einstandsrede vor dem Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats am 8. März 1946 betonte: „Wir sind hier, um demokratische Interessen zu vertreten. Die Gewerkschaften sollen den Eindruck haben, daß ihre Interessen wahrgenommen werden“ (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/896) – vgl. Wheeler, S. 48 und passim, Beier, S. 185 f.

men mit dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats³². Für die Arbeitslosenversicherung war der Ökonomieprofessor M. T. Wermel – wie Bloch ein Mann linksintellektuellen Zuschnitts – zuständig³³.

Die britische Manpower Division bestand fast ausschließlich aus Beamten des Londoner Arbeitsministeriums. Auf ihre Zusammensetzung hatte Ernest Bevin – als einflußreicher Gewerkschaftsführer und Labour-Politiker Arbeitsminister in Churchills Kriegskabinett – maßgeblich Einfluß genommen³⁴. Im Urteil eines Kenners der britischen Besatzungsszene war diese Division „easily the best group of civil servants in the CCG“, wenngleich geformt durch „the non-political traditions of the home civil service“. Dies gilt insbesondere für ihren Leiter, R.W. Luce, einen bürokratisch-korrekten Mann mit viel Verwaltungserfahrung³⁵. Die Social Insurance Branch stand in dem Ruf, „auf die Meinung der Gewerkschaften besonderen Wert“ zu legen³⁶. Ihr Hauptinteresse – „to rationalise the complicated

³² Dies weisen die Protokolle des Unterausschusses im einzelnen aus. Bezeichnend eine Reaktion Blochs, als er erfuhr, daß gegen die vom Unterausschuß vorgeschlagene Einbeziehung der Beamten in die Sozialversicherung von seiten der Betroffenen opponiert werde: „Die Beamten müssen sich derlei Dinge abgewöhnen. Es gibt in Zukunft keine Teilung mehr in einzelne Stände und Kästen“ (Sitzungsprotokoll, 9./10. Oktober 1946, BA, Z 1/939). – Krohn notierte sich nach einem Erkundungsgespräch mit dem württemberg-badischen Sonderbeauftragten im Länderratsdirektorium, Hermann Gögler, im November 1946: „Bloch sei sehr für die Vorschläge des Unterausschusses“ (NL Krohn). Enttäuschung über das Scheitern des alliierten Reformprojekts klingt im nachhinein bei Bloch, S. 316 und S. 343 f., durch.

³³ Wermel leitete 1940 bis 1946 eine Abteilung im Büro für Arbeitslosenversicherung des Washingtoner Arbeitsministeriums; zuvor hatte er am Brooklyn College und an der American University Washington Nationalökonomie gelehrt.

³⁴ Vgl. Albu, *Memories*, Kap. III, S. 13; dort auch die folgenden Zitate. Alun M. Morgan (1945 bis 1947 Mitglied der britischen Manpower Division, später u. a. Abteilungsleiter im Londoner Arbeitsministerium) teilte dem Verf. auf die Frage nach den Rekrutierungskriterien der Manpower Division brieflich mit: „The principal criterion for selection for this Division was that the person should already be an established civil servant in the Ministry of Labour in the U. K. As this ministry had a large departmental (i. e. executive grade mostly outside London) staff it was possible to recruit able and reliable people who knew that their work in Germany, if good, would stand to their credit on their return to the U. K.“

³⁵ Luce, vor seiner Abordnung nach Berlin Assistant Secretary im Londoner Arbeitsministerium, hatte lange Jahre im Dienste des Handelsministeriums gestanden, wo er u. a. in den Ausschüssen für das Patentgesetz (1929 bis 1931), Schutzmarkengesetz (1932 bis 1933) und für Fragen des internationalen Copyright mitgearbeitet hatte. Vgl. *Who's who 1969*, S. 1898 f. Wheeler (S. 110) nennt ihn einen „langen, dünnen Bürokraten“.

³⁶ Vgl. Dobbernack an Cole, 24. Dezember 1946, (BA, Z 40/25). Das folgende Zitat aus dem Brief von Morgan (wie Anm. 34). – Krohn notierte nach einem Erkundungsgespräch mit Dobbernack im September 1946, daß die Social Insurance Branch „scharf gegen Betriebskrankenkassen“ eingestellt sei; sie lehne es ab, daß „von zwei Arbeitern gleicher

network of Krankenkassen and Berufsgenossenschaften which had grown up as a matter of history“ – korrespondierte mit dem gewerkschaftlichen Interesse an einer Vereinheitlichung der Sozialversicherungsorganisation. Bei der Besetzung der Spitzenpositionen des Zentralamts für Arbeit folgte die Manpower Division Vorschlägen der Gewerkschaften der britischen Zone³⁷.

3) Den deutschen Reformern kam ein weiteres zugute: Ihre Ziele standen im Einklang mit sozialpolitischen Reformbewegungen, die vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Erschütterung während des Weltkriegs die westlichen Staaten ergriffen und mit dem britischen Beveridge-Plan (1942) eine weltweit beachtete Konkretisierung erfahren hatten³⁸. Auf der Grundlage des Beveridge-Plans führte die britische Labour-Regierung 1946/48 eine völlige Neuordnung der sozialen Sicherung durch, wobei Berührungspunkte mit dem Kontrollratsentwurf u. a. darin lagen, daß die gruppenspezifische Vielfalt der Sozialleistungsträger zugunsten einer einheitlichen Organisation beseitigt und die gesamte Bevölkerung der Versicherungspflicht unterworfen wurde³⁹. Das französische Parlament verabschiedete ein ähnliches Reformwerk in den Jahren 1945/46, sah sich danach allerdings unter dem Druck mittelständischer Interessen gezwungen, einen Teil der Reformen wieder zu revidieren⁴⁰.

4) Für die Bereitschaft der Alliierten, auf tiefgreifende Reformwünsche einzugehen, waren die Elemente politisch-programmatischer Affinität freilich nicht allein entscheidend. Sehr deutlich verfolgten die Besatzungsmächte zugleich die Absicht, auf dem Wege einer umfassenden Reform Einsparungen durchzusetzen. Diese Einsparungsabsicht erleichterte es den deutschen Reformern zwar, für einen Teil ihrer Forderungen wirksam zu werben: Die Organisationsvereinheitlichung galt als sicherer Weg zur Senkung der Verwaltungskosten; die Ausdehnung der Versicherungspflicht ließ ein vergrößertes Beitragsaufkommen erwarten und verringerte insofern die Notwendigkeit, für die Sanierung der Sozialversicherung Haushaltsmittel der Länder in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus aber wirkten sich die alliierten Einsparungswünsche in massiver Weise auch auf die im Kontrollratsentwurf vorgesehenen Bestimmungen über Leistungshöhe und Leistungsvoraussetzungen aus – und dies erklärt, daß die Gewerkschaften sich in der Folge

Art, gleichen Einkommens usw.“ je nach Zugehörigkeit zur Orts- oder Betriebskrankenkasse unterschiedliche Beiträge gezahlt werden müßten (NL Krohn).

³⁷ Vgl. hierzu unten 2. Kap., Anm. 3.

³⁸ Zur westlichen Reformströmung – die mit dem Programmpunkt „social security“ der Atlantik-Charta von 1941 regierungsamtliche Dignität erhielt – vgl. Kaufmann, S. 92 ff.

³⁹ Vgl. dazu einen instruktiven Bericht des Leiters der Social Insurance Branch, Beatty: Soziale Sicherheit in Großbritannien, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 2 (1948), S. 338–340 und S. 419–422.

⁴⁰ Zum Reformwerk vgl. Dobbernack, Frankreich auf dem Wege zur sozialen Sicherheit, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 2 (1948), S. 340–344. Zur Revision der Gesetzgebung vgl. Bremme, S. 169–172.

keineswegs so eindeutig und einheitlich für eine Realisierung des Entwurfs einsetzen, wie dies aufgrund seiner Vorgeschichte zunächst anzunehmen wäre.

Verschlechterungen gegenüber dem traditionellen deutschen Leistungsstand ergaben sich z. B. aus ungünstigeren Vorschriften über die Höhe und Dauer von Krankengeldzahlungen, über die Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt, vor allem aber aus der Streichung der hohen Staatszuschüsse zur Rentenversicherung⁴¹. Bei Weitergeltung des Reichsrechts hätten z. B. in der britischen Zone in der Angestelltenversicherung zwar nur 6,5%, in der Arbeiterversicherung dagegen rund die Hälfte der Rentenausgaben durch staatliche Zuschüsse finanziert, also von den Länderhaushalten getragen werden müssen⁴². Lag der sozialistisch-gewerkschaftlichen Forderung nach Zusammenfassung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung traditionell der Wunsch zugrunde, die Leistungen der Arbei-

⁴¹ Vgl. im einzelnen das ausführliche Gutachten des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats über die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung, o. O. o. J. (Hamburg 1946). – Krohn notierte im November 1946 über ein Gespräch mit dem (sozialdemokratischen) Generalsekretär des Zonenbeirats, Gerhard Weisser: „W. ist der Meinung, die Engländer wollten die deutsche Sozialversicherung auf ein sehr bescheidenes Maß zurückführen und sie auf die Caritas abdrängen“ (NL Krohn).

Anscheinend strebte die amerikanische Manpower Division (obgleich auch sie auf den Fortfall der Staatszuschüsse Wert legte) zunächst keine Verschlechterungen, sondern sogar Verbesserungen an. Murray erklärte am 10. Juli 1946 vor dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats: „Bei der letzten Besprechung haben wir Ihnen mitgeteilt, daß es nicht möglich sein werde, die in dem neuen Entwurf [des Unterausschusses] gegenüber dem bisherigen Stand vorgesehenen Leistungsverbesserungen durchzuführen. Diese Beschränkung ist fallengelassen worden. Infolgedessen ist fast alles von dem, was Sie in Ihrer gedruckten Vorlage haben, wieder mit hineingenommen, und wir betrachten es als unsere Aufgabe, das nun [in den Berliner Verhandlungen] zu vertreten“ (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939).

Auf die Restriktionen des Kontrollratsentwurfs scheint insbesondere das Finanzdirektorat hingewirkt zu haben. Wie Murray dem Unterausschuß am 16. Dezember 1946 mitteilte, hegte dieses Direktorat sogar noch gegenüber der im Dezember 1946 vom Manpower Direktorat gebilligten Fassung die Befürchtung, daß „mehr ausgegeben werde als herein komme“ (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/942).

⁴² Vgl. Denkschrift des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger „Der Staatsbeitrag in der Rentenversicherung“, Anlage zu: Vorläufiger Referentenentwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherungen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet, aufgestellt im Zentralamt für Arbeit, Juli 1948, S. 28 (PA, VWG 83, Nr. 4). Der Kontrollratsentwurf sah keinerlei feste Staatszuschüsse vor und ließ nur für den Notfall begrenzte Hilfe aus Steuermitteln zu: Wurde eine Sozialversicherungsanstalt zahlungsunfähig, so konnte sie nach Art. 75–77 des Entwurfs Zuschüsse erhalten, aber „nur auf Grund eingehenden Studiums“ ihre Finanzlage durch „Fachleute der Finanzorganisation der zuständigen deutschen Behörden“ und „nur mit Zustimmung der zuständigen obersten Militärbehörde“, wobei es in deren Ermessen lag, statt der beantragten Zuschüsse nur befristete Darlehen zu geben. Die im Januar 1947 in der sowjetischen Zone eingeführte Sozialversicherungsordnung sah selbst eine derartige Ausnahmemöglichkeit nicht mehr vor.

tersversicherung auf den günstigeren Stand der Angestelltenversicherung zu heben, so schlug nun der Kontrollratsentwurf den umgekehrten Weg ein⁴³; er beließ die Arbeiterrenten auf ihrem niedrigen und vielfach unzulänglichen Niveau und senkte das Leistungsniveau der Angestelltenversicherung stark. Denn er drückte nicht nur die durchschnittliche Höhe der Angestelltenrenten herab⁴⁴, sondern beseitigte auch zwei Kernstücke des bisherigen Angestelltenversicherungsrechts: den „Berufsunfähigkeits“-Begriff⁴⁵ und das unbedingte Recht auf Witwenrente. Diese Verschlechterungen mußten die Angestellten um so empfindlicher treffen als der Entwurf zugleich eine Verdoppelung des Beitragssatzes implizierte: Leistungssenkung und Beitragserhöhung sollten den Fortfall der staatlichen Zuschüsse kompensieren.

Während der Ausarbeitung des Vier-Mächte-Entwurfs war in den anglo-amerikanischen Zonen von deutscher Seite darauf gedrängt worden, deutschen Vertretungskörperschaften Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Im Länderrat – der ständigen Konferenz der Ministerpräsidenten der US-Zone – war schon früh darauf hingewiesen worden, daß der Unterausschuß Sozialversicherung nicht zur Formulierung einer offiziellen Länderratsmeinung kompetent sei; und man

⁴³ Vgl. im einzelnen eine vom 25. Juli 1947 datierte Ausarbeitung der Sozialversicherungsabteilung des Zentralamts für Arbeit: „Welche Änderungen gegenüber der Rechtslage vom April 1945 bringt der Kontrollrats-Gesetzesentwurf über soziale Pflichtversicherung“ (BA, Z 40/26). Vergleichsgrundlage war eine (vom Legal Directorate) hergestellte Fassung vom 26. April 1947, die sachlich mit der Fassung (des Manpower Direktors) vom 14. Dezember 1947 identisch ist. – Die Ausarbeitung verweist auf etwa ein Dutzend Verschlechterungen in bezug auf allgemeine Voraussetzungen, Anwartschaftserhaltung, Rentenberechnung, Ruhens- und Abfindungsbestimmungen. Eine nicht unerhebliche Verbesserung sah der Entwurf insofern vor, als die Altersgrenze für den Bezug von Altersrente für weibliche Versicherte von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt wurde (wobei diese Altersgrenze allerdings für Versicherte mit vier oder mehr Kindern eine Heraufsetzung von – bisher – 55 auf 60 Jahre bedeutete).

⁴⁴ In der AnV wurde der Grundbetrag von RM 37 auf RM 30 gesenkt und der Steigerungsbetrag von 0,7% des Verdiensts für jedes volle Versicherungsjahr auf 0,6% vermindert. In der ArV wurde der Grundbetrag von RM 13 auf RM 30 erhöht, dagegen der Steigerungsbetrag von 1,2% auf 0,6% gesenkt; damit verbesserte sich die Rente für Arbeiter mit kurzer Versicherungszeit und geringem Lohn, während sie sich für Arbeiter mit langer Versicherungszeit und/oder hohem Lohn verschlechterte. In der britischen Zone hätte der Kontrollratsentwurf die monatlichen Rentenausgaben in der ArV geringfügig erhöht (von 33,17 Millionen RM nach geltendem Recht auf 33,54 Millionen), in der AnV erheblich vermindert (von 9,51 Millionen RM auf 7,68 Millionen). Vgl. Memorandum des Zentralamts für Arbeit, 20. Februar 1947, Abschnitt IV, S. 7 (BA, Z 40/28).

⁴⁵ Der Entwurf ersetzte den Berufsunfähigkeitsbegriff durch den Invaliditätsbegriff der Arbeiterversicherung. Demzufolge konnte Rente erst bei Minderung der Erwerbsfähigkeit um zwei Drittel (statt wie bisher um die Hälfte) gewährt werden; darüber hinaus eröffnete diese Regelung die Möglichkeit, daß Angestellte auf Arbeitertätigkeiten verwiesen werden konnten, bevor sie Rente erhielten.

war davon ausgegangen, daß die Ministerpräsidenten zu gegebener Zeit selbst mit der Sache befaßt würden. Demgemäß gab General Clay Anfang Oktober 1946 den Länderchefs die Zusicherung, „daß OMGUS die Entschließung des Länderrats einholen wird, bevor seitens OMGUS eine endgültige Entscheidung über das Gesetz erfolgt“⁴⁶.

Konfliktreicher verlief eine vergleichbare Entwicklung in der britischen Zone. Hier versuchte der Zonenbeirat – eine aus Parteipolitikern, Gewerkschaftsvertretern, Verwaltungsbeamten und Einzelpersonlichkeiten zusammengesetzte parlamentsähnliche Körperschaft mit nur beratender Kompetenz⁴⁷ –, sich in den Entscheidungsprozeß einzuschalten. Da die britische Militärregierung „im allgemeinen auf der strengen Trennung von Angelegenheiten des Kontrollrats und der deutschen Verwaltung beharrte“⁴⁸, scheiterten diese Beteiligungsversuche zunächst. So beantragte der Vorsitzende der CDU der britischen Zone, Adenauer, im Mai 1946 vergeblich, die Frage der Sozialversicherungsreform im Zonenbeirat auf die Tagesordnung zu setzen. Die Briten untersagten dies im Juli 1946 mit der Begründung, daß es „unzweckmäßig“ sei, „wenn eine Angelegenheit, die kürzlich Gegenstand von Vier-Mächte-Besprechungen gewesen ist, von einer zonalen Körperschaft einer erneuten Durchprüfung unterzogen würde“⁴⁹. Auch die Gewerkschaften forderten vorerst erfolglos, „daß zu dieser eminent wichtigen Angelegenheit die davon betroffenen deutschen Menschen zumindest gehört werden müssen“⁵⁰. Es bedurfte eines massiven Drucks und nachdrücklicher Interventionen, um die Haltung der Militärregierung zu verändern. Hans Böckler, der spätere

⁴⁶ In einer internen Besprechung der Ministerpräsidenten mit Clay am 8. Oktober 1946, über die ein Protokoll oder eine Niederschrift (auch von den Editoren der „Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik“) nicht aufgefunden werden konnte. Das Zitat folgt einem Bericht, den Generalsekretär Roßmann in einer Sitzung des Unterausschusses Sozialversicherung vom 9./10. Oktober 1946 gab (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939).

⁴⁷ Zu Aufgabenstellung und Tätigkeit des Zonenbeirats vgl. die offiziöse Darstellung von Dorendorf.

⁴⁸ Vgl. Girndt, S. 53 f.

⁴⁹ Adenauers Antrag in einem Schreiben an den Zentralsekretär des Zonenbeirats, 18. Mai 1946; (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 145). Stellungnahme der Militärregierung (nach Wiederholung des Antrags durch ein weiteres Beiratsmitglied) unter dem 6. Juli 1946 (a. a. O., Bestand 1, Nr. 43). – Dementsprechend vermerkte Adenauer in seinen Memoiren über die Besatzungspraxis der Engländer kritisch, daß „wichtigste Entscheidungen, statt den Zonenbeirat vorher anzuhören, diesem vorgelegt [wurden], ohne daß die Möglichkeit einer Änderung bestanden hätte. Ein Beispiel war die Reform der Sozialversicherung, die dem Zonenbeirat erst zugeleitet wurde, als zwischen den Alliierten bereits eine nahezu vollständige Übereinstimmung bestand, so daß eine nennenswerte Einflußnahme auf die Gestaltung dieser für unser Volk sehr wichtigen Fragen nicht mehr genommen werden konnte“. Vgl. Adenauer, S. 67.

⁵⁰ Vgl. einen Rückblick von Anton Storch, früherer Leiter der sozialpolitischen Abteilung des DGB (britische Zone) in einer Rede vor DGB-Funktionären am 26. Januar 1949, abgedruckt in: Ein offenes Wort, hier S. 5.

DGB-Vorsitzende, ließ die Militärregierung wissen, „daß, wenn man dieses Gesetz durch eine Verordnung der vier Mächte einfach verwirklichen wollte, man dann in einem außerordentlichen Kongreß des DGB der britischen Zone zu den Dingen Stellung nehmen würde, und zwar in ablehnendem Sinne“⁵¹. Entscheidend dürfte dann gewesen sein, daß die Gewerkschaften den in der ersten Augusthälfte 1946 Deutschland bereisenden Lord Beveridge für eine Hilfestellung gewinnen konnten: Er bewirkte – anscheinend über eine Anweisung aus London –, daß die britische Militärregierung den Gesetzentwurf in der Fassung vom 20. September 1946 dem Zonenbeirat zur Begutachtung übergab⁵².

Freilich schien der Spielraum für eine deutsche Einflußnahme zu diesem Zeitpunkt nur noch äußerst klein zu sein. Der Leiter der britischen Manpower Division ließ bei der Eröffnung der Beratungen nachdrücklich darauf hinweisen, daß die Prinzipien des Entwurfs nicht zur Disposition ständen; die deutsche Mitwirkung sei auf die Frage zu konzentrieren, „in welcher Weise diese Prinzipien in die Praxis umgesetzt werden sollen“⁵³. Ganz ähnlich verlautete von amerikanischer

⁵¹ So berichtete Storch in einer von Willi Richter geleiteten Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses des DGB am 6./7. Oktober 1955 (BA, NL Richter, Nr. 6, Sitzungsniederschrift, S. 2). Böcklers Drohung ist in diesem Bericht („Ich brauche unsere Freunde aus der britischen Zone nur daran zu erinnern“) zeitlich nicht genau eingeordnet; denkbar wäre auch, daß sie in einem anderen kritischen Moment – September/Oktober 1947 (vgl. unten S. 77) – erfolgt ist.

⁵² Wie Anm. 50. Dies berichtete Storch auch in einer Rede vor dem DGB-Kreisaußschuß Beckum am 19. Februar 1949, abgedruckt bei: Storch, Neuordnung, hier S. 4. General Robertson ließ dem Zonenbeirat zunächst die vom Koordinierungsausschuß gebilligten „Grundsätze“ übermitteln und im Rahmen einer Sitzung des Zonenbeirats (am 14./15. August 1946) diskutieren, an der neben Robertson auch Lord Beveridge zeitweilig teilnahm. In einer Ansprache ließ Robertson geradezu Reumut anklingen: Was die Sozialversicherung betreffe, so könne kaum gesagt werden, daß „Sie in ausreichendem Maße um Ihre Meinung gefragt worden wären“; in Zukunft werde es „nicht mehr vorkommen, daß Entscheidungen in wichtigen Dingen getroffen werden, ohne daß vorher Ihr Rat eingeholt worden ist“ (Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, S. 666 f.). Der Sozialpolitische Ausschuß des Zonenbeirats erhielt dann unverzüglich den Kontrollratsentwurf vom 20. September 1946 zur Vorbereitung einer Stellungnahme.

Ein Reflex der Vorgänge ist in dem Reisebericht enthalten, den Beveridge Ende August 1946 in mehreren Folgen der „Times“ veröffentlichte: „Ein anderes Ärgernis“, so schrieb er dort, „ist die vollkommene Umbildung des deutschen Sozialversicherungssystems, ein merkwürdiges Vorgehen, das – jetzt schon zum Teil wieder rückgängig gemacht – ohne jegliche Beratungen mit den politischen Führern oder den Gewerkschaften unternommen wurde“ (zit. nach dem deutschen Abdruck der Artikelserie in: Ursachen und Folgen, hier S. 190).

⁵³ Vgl. eine Erklärung, die Beatty – ausdrücklich im Namen von Luce – in einer Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats vom 30. September 1946 abgab (Sitzungsprotokoll, S. 3; PA, Zonenbeirat, Bestand I, Nr. 266).

Dementsprechend hatte Robertson in seiner Ansprache vor dem Zonenbeirat Mitte August 1946 (vgl. Anm. 52) betont, „daß wir in dieser Angelegenheit sehr nahe der vollkommenen

Seite, es seien „noch technische Verbesserungen an dem Entwurf möglich“, aber prinzipielle Veränderungen „wahrscheinlich nicht mehr“⁵⁴. Auf deutscher Seite schätzte man die Situation so ein, daß in der Tat „an den Grundfesten [des Entwurfs] nicht mehr viel zu rütteln“ sei, weil sonst „die Russen und die Berliner nicht mitmachen“ würden, die Westmächte andererseits die mühsam genug gewonnene Vierer-Einigung nicht wieder aufs Spiel setzen wollten⁵⁵. Obwohl die Ost-West-Spannung die Funktionsfähigkeit des Kontrollrats bereits stark belastete, hatte diese Einschätzung eine noch durchaus reale Grundlage. Denn die USA hielten im September 1946 eine Zusammenarbeit der vier Mächte noch immer für ein mögliches politisches Zukunftskonzept⁵⁶; und Frankreich – sonst entschiedener Gegner zentraler Regelungen für das besetzte Deutschland – meldete gegen ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz keine Bedenken an⁵⁷.

Ende September 1946 faßte ein zu den Beratungen des Zonenbeirats als Sachverständiger geladener Vertreter der Betriebskrankenkassen die Sachlage in einem resignierenden Kommentar zusammen: „Es war sehr höflich von den verantwortlichen Stellen, uns in diesem Zeitpunkt einzuladen, aber im Grunde genommen haben sie uns eingeladen im Zeitpunkt unserer Beerdigung.“⁵⁸ Gleichwohl führten die Diskussionen über den Kontrollratsentwurf auf deutscher Seite zu heftigen Auseinandersetzungen, die 1947 an Schärfe und Intensität noch gewannen, da die zunehmende Paralysisierung des Kontrollrats die Chancen einer Entwurfsrevision in den Westzonen vergrößerte.

2. Typologie der Befürworter und Gegner einer Rekonstruktion der „klassischen“ deutschen Sozialversicherung

Nur vordergründig stellten diese Auseinandersetzungen einen Prinzipienstreit – „Einheitsversicherung“ gegen „klassische“ Sozialversicherung – dar. In Wirklichkeit lagen den Frontbildungen und Kontroverspunkten spezifische Interessen zugrunde, die hier zunächst typologisch skizziert werden, damit die Determinan-

Übereinstimmung mit unseren Alliierten sind“; daher werde man vielleicht „das eine oder andere“ noch umändern können, aber es werde „schwer“ sein, „die Basis und die Prinzipien des Planes vollkommen zu ändern“.

⁵⁴ Bloch vor dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats, 9./10. Oktober 1946 (Sitzungsprotokoll, BA Z 1/939).

⁵⁵ So der Tenor im Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats; Zitat aus den Ausführungen eines als Gast anwesenden Vertreters der Abteilung Sozialpolitik im Sekretariat des Länderrats in einer Sitzung vom 25. Oktober 1946 (Sitzungsprotokoll, S. 7 bzw. 9; PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 266).

⁵⁶ Vgl. Gimbel, S. 42 f.

⁵⁷ Vgl. Wheeler, S. 110 f. und unten S. 70 f.

⁵⁸ In der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats vom 30. September 1946 (Sitzungsprotokoll, S. 50; PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 266).

ten der ereignisgeschichtlichen Entwicklung, die zu der (erst 1953 abgeschlossenen) Rekonstruktion der klassischen Sozialversicherung führten, schärfer erkennbar werden.

Einflußreichste Befürworter einer einheitlichen Volksversicherung waren die Gewerkschaften. Wenngleich sie intern erhebliche Divergenzen zu verarbeiten hatten⁵⁹, vertraten sie – zunächst auf Landesebene, dann im Februar und Oktober 1947 auch in interzonalen Resolutionen⁶⁰ – Forderungen, die sich mit der organisatorischen Konzeption des Kontrollratsentwurfs weitgehend deckten. Von gegnerischer Seite wurde geargwöhnt, daß „politischer Machthunger“ hierbei eine wesentliche Rolle spiele⁶¹. Zweifellos hätte die riesenhafte Institution einer Einheitsversicherung in vieler Hinsicht – u. a. personalpolitisch und ökonomisch – einen Machtfaktor ersten Ranges dargestellt, und die Gewerkschaften beanspruchten den beherrschenden Einfluß darauf: Der Kontrollratsentwurf räumte den Versicherten bzw. ihren Gewerkschaften in den Verwaltungsorganen eine Zweidrittelmajorität ein, was die Gewerkschaften „unter Aufrechterhaltung unserer grundsätzlichen Forderung auf volle Selbstverwaltung durch die Versicherten“ akzeptierten⁶². Zugleich hätte eine organisatorische Vereinheitlichung der Sozialversicherung die Chancen der Einheitsgewerkschaftsbewegung bedeutend gestärkt – waren die Selbstverwaltungsorgane der Angestelltenversicherung und Ersatzkassen doch seit je ein zentrales Tätigkeits- und Profilierungsfeld selbständiger Angestelltergewerkschaften.

Ungeachtet macht- und verbandspolitischer Aspekte konnten die Gewerk-

⁵⁹ So berichtete z. B. ein Mitglied des Zonenvorstands der Gewerkschaften der britischen Zone im November 1946 im Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats: „Auch in der allgemeinen Gewerkschaft sind die Auffassungen sehr unterschiedlich, sonst hätten wir in Hannover [auf der ersten gewerkschaftlichen Zonenkonferenz der britischen Zone im März 1946] die Sache längst erledigt“ (Sitzungsprotokoll, S. 28, 25. November 1946; PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 267). Betriebskrankenkassen und Landkrankenkassen (die aus unterschiedlichen Gründen mit vergleichsweise niedrigen Beitragsätzen auskamen) hatten auch gewerkschaftlich organisierte Anhänger. Vgl. z. B. Zentralamt für Arbeit an den DGB (britische Zone), 31. Januar 1948 (BA, Z 40/29).

⁶⁰ Auf der 2. Interzonenkonferenz (Hannover, 18./19. Dezember 1946) konnten die Gewerkschaften sich noch nicht in allen Fragen einigen, so daß sie einen Ausschuß einsetzten. Dieser verabschiedete am 11. Januar 1947 in Frankfurt eine EntschlieÙung (Druck: Schieckel, Material, S. 73–76), die dann die Grundlage entsprechender EntschlieÙungen der 3. und 6. Interzonenkonferenz (Berlin, 10./12. Februar 1947 bzw. 21./23. Oktober 1947) bildete. – Zur Frankfurter EntschlieÙung schrieb eine Mitarbeiterin der Arbeitsgemeinschaft der Betriebskrankenkassen in Nord-Württemberg und Nord-Baden am 27. Januar 1947 an Krohn, sie habe „von einem Teilnehmer an der Versammlung erfahren, daß die Stellungnahme durchaus nicht einheitlich war“, sondern die EntschlieÙung „von den hessischen Vertretern durchgesetzt“ worden sei (NL Krohn).

⁶¹ So z. B. Eckert in einem Vortrag vor einer CSU-Versammlung am 8. September 1948, abgedruckt in: VuV 2 (1948), S. 229.

⁶² So in der Frankfurter EntschlieÙung vom 11. Januar 1947.

schaften indessen Argumente ins Feld führen, die zwar nicht ohne weiteres zu den daraus gezogenen Folgerungen zwangen, aber doch Mängel des traditionellen Sozialversicherungssystems offenlegten. So sahen die Gewerkschaften nicht ohne Grund in bestimmten Kassenarten der gesetzlichen Krankenversicherung, die auf besondere Mitgliederkreise zugeschnitten waren, eine Abspaltung günstiger Risiken zu Lasten der die breite Masse versichernden Allgemeinen Ortskrankenkassen. Von einer Zusammenfassung in einer nur regional untergliederten Einheitskasse versprach man sich daher eine ausgewogenere Risikoverteilung und folglich eine Entlastung der zum Teil in schweren Finanznöten steckenden Ortskrankenkassen. Damit wurde ein jahrzehntealtes Kampffziel der Ortskrankenkassen aktualisiert, das Freie Gewerkschaften und Sozialdemokratie schon in der Weimarer Republik programmatisch übernommen hatten, nicht zuletzt aufgrund enger personeller Verflechtung mit diesen Kassen: Nachdem die sozialdemokratische Arbeiterbewegung über die Ortskrankenkassenverwaltung im Kaiserreich erstmals Zugang zur (mittelbaren) Staatsverwaltung erhalten hatte, gelang ihr hier nach 1919 der Aufbau einer personalpolitischen Domäne⁶³.

In der Sache konnten die Gewerkschaften darauf verweisen, daß das durchschnittliche Einkommen – und das daraus resultierende Beitragsaufkommen – der in den Innungs-, Betriebs- und Ersatzkassen Versicherten erheblich höher lag als bei den Ortskrankenkassen⁶⁴. Darüber hinaus waren die Angestellten-Ersatzkassen, die etwa 10% der Pflichtversicherten umfaßten, weitgehend von der Krankengeldzahlung entlastet, da die Angestellten – im Unterschied zu den Arbeitern – im Krankheitsfall gesetzlichen Anspruch auf sechswöchige Lohnfortzahlung hatten⁶⁵. Die günstigere Zusammensetzung der Mitglieder ermöglichte es also insbesondere den Ersatzkassen, vergleichsweise höhere Leistungen bei zum Teil sogar niedrigeren Beitragssätzen zu gewähren. Daß die unterschiedliche Leistungskraft der Kassen „zu einem recht großen Teil auf sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzungen und Benachteiligungen“ beruhe, war eine Erkenntnis, der sich auch erklärte Gegner der Einheitsversicherung nicht entziehen konnten: Wörtlich konnte man dies z. B. in der amtlichen Begründung des „Aufbaugesetzes“ von 1934

⁶³ Vgl. Prange, Die gesetzliche Krankenversicherung in der Zeit der Weimarer Republik, in: Beiträge zur Sozialversicherung, S. 209–228; Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 51, S. 124, S. 181 und passim.

⁶⁴ 1949 hatten die Ortskrankenkassen eine Beitragseinnahme je Kopf von DM 87,92, die Innungskrankenkassen von DM 103,68, die Betriebskrankenkassen von DM 135,12. Vgl. Glock, Die Lage der gesetzlichen Krankenversicherung im Bundesgebiet, in: DOK 31 (1949), S. 378–389, hier S. 379. Das so günstige Ergebnis der Betriebskrankenkassen resultierte aus der vergleichsweise höheren Grundlohnsumme, der Risikoauslese sowie auch daraus, daß diese Kassen (bis zur Reform der Rentnerkrankenversicherung 1956) keine Rentner zu betreuen hatten.

⁶⁵ Die Handlungsgehilfen seit 1861 (Handelsgesetzbuch), die technischen Angestellten seit 1891 (Gewerbeordnung); Notverordnungen des Reichspräsidenten dehnten dieses Recht 1930 und 1931 (zur Entlastung der Krankenkassen) auf alle Angestellten aus.

nachlesen, das ganz die Handschrift der traditionellen Beamtenschaft dieses Ministeriums (vor allem die des Staatssekretärs Johannes Krohn) trug; obgleich es gute Legitimationsgründe für die Vielfalt der Organisationsformen in der Krankenversicherung gebe – so wurde dort gefolgert –, müsse doch ein gewisser Ausgleich erfolgen, „da sonst den auf die Einheitskasse zielenden Bestrebungen ihre Berechtigung nicht versagt werden könnte“. Das Aufbaugesetz sah daher die Einführung eines Finanzausgleichs („Gemeinlast“) vor, zu dessen Realisierung es dann aber nicht gekommen ist⁶⁶. – In der unterschiedlichen Lastenverteilung der traditionellen Krankenversicherungsstruktur lag somit ein stichhaltiges gewerkschaftliches Argument⁶⁷, während die These, daß eine Vereinheitlichung zugleich die Verwaltungskosten erheblich senke, durchaus angezweifelt werden konnte⁶⁸.

Von einer Zusammenlegung der Rentenversicherungen versprachen sich die Gewerkschaften neben einer – in diesem Fall unbestreitbar möglichen – Verwaltungsvereinfachung⁶⁹ vor allem eine Hilfe für die bisherige Arbeiterversicherung: Sie sollte besser fundiert und dem Leistungsrecht der Angestelltenversicherung angeglichen werden. Die Eingliederung der Unfallversicherung schließlich hätte dieses Instrument aus der unternehmerischen in die gewerkschaftliche Selbstverwaltung überführt, zugleich allerdings beträchtliche Folgeprobleme aufgeworfen. Die Berufsgenossenschaften erbrachten Leistungen vorbeugender (Unfall- und Berufskrankheitenschutz), wiederherstellender (spezifische Heil- und Berufsfürsorge) und entschädigender (Renten) Art – eine sinnvolle Integration, die den Gefahrenschutz in die Hand derjenigen legte, die die finanziellen Folgen seiner eventuellen Vernachlässigung zu tragen hatten. Diese Integration mußte nicht, konnte aber sehr leicht (wie z. B. in der Versicherungsanstalt Berlin) mit der Aufhebung der organisatorischen Eigenständigkeit ihrer Träger verlorengehen. Auch schien es manchen Gewerkschaftlern ratsam, die Unternehmensleitungen in der Selbstverwaltung der Unfallversicherung nicht in die Minorität zu bringen, da auf ihre engagierte Mitarbeit insbesondere bei der Unfallverhütung und der beruflichen Wiedereingliederung Unfallverletzter schwerlich verzichtet werden könne.

⁶⁶ Vgl. Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung, 5. Juli 1934 (RGBl I, S. 577), Abschnitt I, Art. 8, § 3: „Für die Träger der Krankenversicherung wird zum Ausgleich ungerechtfertigter Verschiedenheiten in der Höhe der Beiträge und der Leistungen eine Gemeinlast eingeführt; die wirtschaftliche Selbstverantwortung der Krankenkassen bleibt unberührt.“ Die amtliche Begründung in: Die Reichsversicherung 8 (1934), S. 132–143, Zitate S. 140 (Begründung zu § 3).

⁶⁷ Detailliert dazu Glock (wie Anm. 64) sowie Vereinigung der Ortskrankenkassenverbände an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 18. März 1949 (PA, VWG 83, Nr. 81).

⁶⁸ Zahlen und Argumente gegen diese These z. B. in: Die Betriebskrankenkasse 37 (1949), Sp. 65/68.

⁶⁹ Vgl. Killat, S. 71 f. – Ein Rationalisierungseffekt hätte sich allein schon wegen des hohen Anteils der Versicherten ergeben, die im Laufe ihres Arbeitslebens sowohl in der Arbeiter- wie in der Angestelltenversicherung Beitragszeiten zurücklegten (Wanderversicherung).

Wichtige Stimmen rieten daher, die Unfallversicherung bei den Berufsgenossenschaften zu belassen, jedoch die Arbeitnehmer in deren Selbstverwaltungsorganen paritätisch zu beteiligen⁷⁰.

Eine organisatorische Zusammenfassung aller drei Versicherungszweige in einheitlichen Sozialversicherungsanstalten hielten die Gewerkschaften auch unter dem Gesichtspunkt besserer Koordinierung von Gemeinschaftsaufgaben (insbesondere auf dem Gebiet der Rehabilitation) für geboten. Im Unterschied zu dem Kontrollratsentwurf und zu der in den Sozialversicherungsanstalten einzelner ostzonaler Länder und Berlins geübten Praxis setzte sich jedoch in den Westzonengewerkschaften die Auffassung durch, daß die Versicherungszweige nicht durch gemeinsame Finanzwirtschaft eingeschmolzen, sondern in klarer finanzieller Trennung voneinander durchgeführt werden sollten⁷¹.

Zu den Gegnern einer Ausdehnung der Versicherungspflicht und einer organisatorischen Zusammenfassung des Sozialleistungssystems gehörten zunächst alle Organisationen, denen eine solche Reform die Existenzgrundlage entzogen hätte. Dies betraf neben den privaten Versicherungsunternehmen, denen ein vernichtender Mitgliederverlust drohte⁷², alle bisher selbständigen Sonderkassen der gesetzlichen Krankenversicherung. Unter ihnen entfalteten in erster Linie die Angestellten-Ersatzkassen eine äußerst heftige Gegenwehr. Im Laufe des Jahres 1947 gelang es ihnen, mit einer – maßgeblich von den späteren Bundestagsabgeordneten Hermann Schäfer (FDP) und Margot Kalinke (DP) organisierten – Versammlungskampagne große Teile der Angestelltenschaft gegen die Einheitsversicherung zu mobilisieren⁷³. Parallel dazu begann das bisher in den Grundzügen ein-

⁷⁰ Besonders nachdrücklich in diesem Sinne der von Gewerkschaften und Sozialdemokratie hochgeschätzte ehemalige Reichsarbeitsminister Rudolf Wissell, z. B. – mit der Bitte um eine entsprechende Intervention bei der britischen Militärregierung – in einem Schreiben an Kurt Schumacher, 20. Mai 1946 (BA, NL Wissell, Bd. 62, Nr. 13 884). Ebenso Böckler im Zonenbeirat am 14./15. August 1946: „Die Unfallversicherung soll so wie bislang als ein selbständiges Organ bestehen bleiben“ (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr.43; Anlage 18 zu Punkt 119 des Protokolls der 6. Sitzung).

⁷¹ In den interzonalen Verlautbarungen wurde die Frage offengelassen; zur Begründung der Konzeption der Westzonengewerkschaften vgl. unten S. 65.

⁷² Vgl. Zonenamt des Reichsaufsichtsamts für das Versicherungswesen (das die Versicherungswirtschaft zu beaufsichtigen hatte und sich zugleich als Sachwalterin der Interessen dieses Wirtschaftszweiges präsentierte) an den Generalsekretär des Zonenbeirates, 22. Oktober 1946 (BA, Z 40/26). Den Gesetzentwurf des Unterausschusses Sozialversicherung des Länderrats erläuternd, hielt Schieckel die Konsequenz, „daß die Ausdehnung der Sozialversicherung auf alle Volkskreise in absehbarer Zeit das Ende der privaten Kranken-, Unfall- und Lebensversicherung bedeuten wird“, für ebenso unvermeidlich wie unerheblich. Vgl. Schieckel, Gegenwartsfragen, S. 95.

⁷³ Zur Versammlungskampagne vgl. 50 Jahre Verband der Angestellten-Krankenkassen, S. 66; ferner Zentralamt für Arbeit an DGB und DAG der britischen Zone, 28. Oktober 1947 (BA, Z 40/29). – Zahlreiche Protesteingaben – z. T. mit Unterschriftenlisten –

heitliche Meinungsbild der Gewerkschaftsbewegung zu zerbrechen, indem die Angestelltengewerkschaften schrittweise in das Lager der Reformgegner hinüberwechselten und seit Mitte 1948 eine Vereinheitlichung der Kranken- und Rentenversicherung entschieden bekämpften. Neben dem Druck von seiten der Mitglieder, die von einer solchen Reform Nachteile befürchteten, spielte hierbei auch die Erwartung der Gewerkschaftsführer, in den Versicherungseinrichtungen der Angestellten eine verbandspolitische Domäne zu finden, eine anscheinend wichtige Rolle. Beide Komponenten machten die Frage der Sozialversicherungsreform so kontrovers, daß hier ein Hauptgrund für die Herauslösung der Angestelltengewerkschaften aus den gewerkschaftlichen Dachorganisationen und für die Vselbständigung der DAG gegenüber dem (im Oktober 1949 gegründeten) DGB zu sehen ist⁷⁴. Später bekämpften auch die 1950/51 wiedergegründeten „christlich-nationalen“ Angestelltengewerkschaften (Deutscher Handlungsgehilfen-Verband; Verband der weiblichen Angestellten), deren Verbandsarbeit eng mit der Ausdifferenzierung berufsspezifischer Versicherungsträger zusammenhing, die Einheitsversicherung auf schärfste⁷⁵.

In hohem Maße waren weiterhin die Ärzte und Ärzteverbände an der Erhaltung der traditionell gegliederten Sozialversicherung interessiert⁷⁶. Die Vielfalt autonomer Kassen konnte der Ärzteposition in den Verhandlungen um die Honorarverträge sehr nützen, während das monopolistische Gewicht der Einheitsversicherung sie aufs schwerste zu erschüttern drohte – um so mehr, als die Ausdeh-

aus Angestelltenkreisen in demselben Archivbestand. Die Proteste richteten sich sowohl gegen die Vereinheitlichung der Rentenversicherung, durch die man „die erkrankte Invalidenversicherung sanieren“ wolle (Eingabe von Duisburger Angestellten vom 11. September 1946) als auch gegen die Einheitskrankenversicherung, die die Angestellten „in eine bürokratische Mühle“ werfe und „nach Schema F“ abfertige (Eingabe eines Angestellten vom 25. April 1947).

⁷⁴ In der britischen Zone verlief diese Entwicklung in folgenden Etappen: Der DAG-Gründungskongreß nahm im Februar 1947 in einer Entschließung positiv zur Einheitsversicherung Stellung; ein DAG-Sonderkongreß forderte im Mai 1948 modifizierend die Zusammenfassung der Ersatzkassen zu einer einheitlichen, aber von den Allgemeinen Ortskrankenkassen gesonderten Angestellten-Krankenkasse und billigte damit eine Linie, die der DAG-Vorstand schon ein halbes Jahr zuvor eingeschlagen hatte (vgl. DAG-Hauptvorstand an das Zentralamt für Arbeit, 14. November 1947; BA, Z 40/29). Zugleich forderte dieser Kongreß nunmehr auch die Erhaltung einer selbständigen Rentenversicherung für Angestellte. Im zweiten Halbjahr 1948 übernahm der DAG-Vorstand dann die Forderung nach unveränderter Beibehaltung der bestehenden Ersatzkassen. Vgl. VuV 2 (1948), S. 234. Zur Entwicklung der DAG vgl. (unter diesem Gesichtspunkt) auch Killat, S. 56–60 sowie (allgemein) den Geschäftsbericht des DGB (Britische Zone) für 1947 bis 1949: Die Gewerkschaftsbewegung, S. 517–527.

⁷⁵ Vgl. Killat, S. 11.

⁷⁶ Vgl. eine „Stellungnahme der Ärztekammern zur Reform der deutschen Sozialversicherung“, verabschiedet von den Ärztekammern der amerikanischen, französischen und

nung der Versicherungspflicht den Ärzten zugleich die Privatpatienten entzogen hätte. Besonders interessiert zeigten sich die Ärzte an der Erhaltung der Ersatzkassen. Denn diese zahlten nach einem Honorierungssystem (Einzelleistungsvergütung), das für die Ärzte weitaus günstiger war als das der Ortskrankenkassen (Pauschalvergütung)⁷⁷. Das Beispiel der Versicherungsanstalt Berlin, die Ambulatorien mit fest angestellten Ärzten aufzubauen begann, demonstrierte überdies, daß eine Zurückdrängung oder Beseitigung des freien Arztberufs in der Konsequenz der Reform liegen konnte⁷⁸.

Widerstand meldete des weiteren der selbständige Mittelstand an: Bauern, Handwerker, Handel, freie Berufe. Gemeinsam war diesen Gruppen eine sozialpsychologisch erklärbare Distanz zur Sozialversicherung. Galt diese doch als staatliche Hilfsveranstaltung für schutzbedürftige Arbeitnehmer, während das mittelständische Selbstverständnis von der Norm geprägt war, „aus eigener Kraft Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens“ zu treffen⁷⁹. Diese Selbstständigkeitsmenta-

britischen Zone in Bad Nauheim am 3. November 1946 (ein Exemplar in NL Krohn). Weitere einschlägige Erklärungen westdeutscher Ärztekammern abgedruckt in: VuV 1 (1947), S. 45 f., S. 55 und S. 114. Vgl. auch einen kommentierten Bericht über eine Arbeitstagung der westdeutschen Ärztekammern am 18. Oktober 1947 in: Der Sozialdemokrat, 20. Oktober 1947.

⁷⁷ Am 4. Februar 1948 vereinbarten die Arbeitsgemeinschaft der Westdeutschen Ärztekammern und die Verbände der Ersatzkassen die Bildung einer „zentralen Arbeitsgemeinschaft“; diese sollte u. a. dafür Sorge tragen, daß die Ausgaben der Ersatzkassen für ärztliche Leistungen „einen bestimmten Prozentsatz der Beitragseinnahmen, wie er sich aus Berechnungen der abgelaufenen Jahre ergibt“, nicht übersteige (Abschrift der Vereinbarung in BA, Z 1/947). 1949 machten die kassenärztlichen Vereinigungen den Ersatzkassen erhebliche finanzielle Konzessionen, um sie aus einer Verschuldungssituation zu retten, die bei den Reformberatungen des Bundestages als Argument für eine Auflösung dieser Kassen dienen konnte. Vgl. Glock (wie Anm. 64), S. 388 f.

⁷⁸ So wurde z. B. bei einer Anhörung von Vertretern der Ärzteschaft in einer Sitzung des Unterausschusses Sozialversicherung des Länderrats am 9./10. Oktober 1946 hervorgehoben: „Durch die Ausdehnung der Sozialversicherung würden die Ärzte zu den Versicherungsträgern zwangsläufig in ein Beamtenverhältnis kommen. Es besteht die Gefahr, daß der künftige Versicherungsträger Eigenbetriebe errichten werde“ (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939). – Zu den Berliner Ambulatorien vgl. die Beiträge von Weyhmann und Renthe-Fink in: Sozialpolitik nach 1945. Immerhin setzte Schellenberg – trotz vieler Bedenken in den eigenen Reihen – in der Versicherungsanstalt Berlin das System der Einzelleistungsvergütung durch, das „zwar zu einer erhöhten Belastung der Sozialversicherung führe, aber nicht zu umgehen sei, weil die Berliner Ärzte infolge der Ausdehnung der Versicherungspflicht fast vollständig ihre Privatpraxis verloren hätten“. Diese Mitteilung Schellenbergs hält ein von Dobbernack angefertigter Bericht über eine Sozialversicherungskonferenz in Berlin am 22./23. April 1947 fest (BA, Z 40/25).

⁷⁹ So z. B. Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in der britischen Besatzungszone an das Zentralamt für Arbeit, 9. Dezember 1946 (BA, Z 40/26). – „Unabhängigkeit der Gesinnung, des Charakters, der Lebensführung“ hatte Gustav Schmoller in seinem

lität ist – insbesondere in der Landbevölkerung – nicht allein auf eine präzise ermittelnde Interessenposition reduzierbar; traditionelle, tief in der handwerklich-bäuerlichen Sozialmoral der vorindustriellen Gesellschaft und in dem bürgerlichen Ehrenkodex der Selbstvorsorge durch Sparen und Eigentumbildung wurzelnde Denk- und Verhaltensmuster formten diese Einstellung mit⁸⁰. Institutionelle Beharrungskraft und berufsständische Verwurzelung der Land- und Innungskrankenkassen traten verstärkend hinzu: „Das Handwerk will auch auf diesem Gebiet Herr in seinem eigenen Hause sein und bleiben und die Verwaltung seiner eigenen Krankenkasse in der eigenen Hand behalten“; diesem Selbständigkeits- und Abgrenzungswunsch entsprach auf bäuerlicher Seite der Schlachtruf: „Dem Landvolk seine Landkrankenkasse!“⁸¹

Gleichwohl entsprang die mittelständische Abwehrhaltung auch dem Kalkül, daß man bei einer Einbeziehung in den Risikoausgleich der Einheitsversicherung am Ende mehr auf der gebenden als auf der nehmenden Seite stehen werde. „Die Landwirtschaft wird durch eine etwaige Vereinheitlichung gezwungen, die größeren Versicherungsrisiken anderer Berufsstände, z. B. des Bergbaues mitzutragen“, argumentierten z. B. mit Blick auf die Krankenversicherung die Bauernverbände⁸². Das konnte niemand widerlegen, denn erfahrungsgemäß war die Zahl der Krankheitsfälle und Krankheitstage bei den Landkrankenkassen ganz wesentlich geringer als bei den übrigen Kassenarten; zudem glaubte man, daß unter ländlichen Bedingungen kein so hohes Krankengeld nötig sei wie in der Stadt⁸³. Summa

berühmten Vortrag „Was verstehen wir unter dem Mittelstande?“ auf die thematische Frage zur Antwort gegeben (Die Verhandlungen des 8. Evangelisch-sozialen Kongresses, abgehalten zu Leipzig am 10. und 11. Juni 1897, Göttingen 1897, S. 132–161, hier S. 153).

⁸⁰ Hierfür höchst aufschlußreich ist die Enquête einer dänischen „Volksversicherungskommission“, die 1949/55 alle mit der Einführung einer das ganze Volk umfassenden Versicherung auftretenden Fragen untersuchte. In Dänemark hatte seit 1933 jeder Bürger, dessen Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschritt, Anspruch auf eine (für alle gleich hohe) Altersrente. Dennoch stellte die Kommission für das Stichjahr 1955 fest, daß etwa 30% der Berechtigten ihren Anspruch auf Altersrente nicht geltend machten. „Die Kreise, die eine derart ablehnende Haltung gegenüber der staatlichen Altersrente zeigen, setzen sich zu 50% aus ländlicher Bevölkerung, zu 25% aus Handwerkern und zu 25% aus Groß- und Einzelhändlern zusammen. 80% der Auskunftspersonen gaben an, daß der Antrag auf Altersrente als entwürdigend betrachtet wurde, 26% bezeichneten die Rente sogar als Almosen.“ Vgl. Münke, Die allgemeine Volkspension in Dänemark, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 99–101.

⁸¹ Vgl. Schatz, Die Bedeutung der Innungskrankenkassen für das Handwerk, in: VuV 1 (1947), hier S. 84 sowie undatierter (Ende 1946) Aufruf des Verbandes der Landkrankenkassen in Bayern, abgedruckt bei Eckert, Neugestaltung, S. 141 f.

⁸² Deutscher Bauernverband (Vereinigung der Deutschen Bauernverbände) an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 11. Dezember 1948 (PA, VWG 83, Nr. 73).

⁸³ Vgl. z. B. den statistisch untermauerten Bericht von Unger, Die deutschen Landkrankenkassen, in: Wiederaufbau und Wirken der Deutschen Sozialversicherung, S. 83–86.

summarum erwartete die Landwirtschaft von der Einheitskasse eine Verdoppelung der bisherigen Beitragslast. Und im Handwerk rechnete man sich aus, daß der Beitragssatz zur Einheitskasse um ein bis zwei Prozentpunkte höher sein werde als – bei gleichen Leistungen – zur Innungskrankenkasse⁸⁴.

Die Vermutung, daß die Selbständigen für ihre verhältnismäßig hohen Beiträge „in den Versicherungsleistungen nicht das entsprechende Äquivalent“ finden würden⁸⁵, hatte auch in der Rentenversicherung einen realen Kern. Denn die Ausdehnung der Rentenversicherungspflicht wurde zwar einestils mit der Nachkriegserfahrung motiviert, daß private Vorsorge Sicherheit im Alter nicht garantieren könne, und in der Tat konnte man sehen und in den Fürsorgetatistiken nachlesen, daß der größte Teil der Fürsorgeempfänger aus Bevölkerungskreisen stammte, die bisher außerhalb der Sozialversicherung gestanden hatten⁸⁶. Darüber hinaus aber sollte die Einbeziehung der Selbständigen erklärtermaßen auch zur Sanierung der durch Krieg, Inflation und Fortfall der Staatszuschüsse erschütterten Deckungsgrundlagen der Rentenversicherung beitragen; zu diesem Zweck war der anvisierte Beitragssatz so kalkuliert, daß er nicht nur die – im Falle eines normalen Arbeitslebens – eigene Anwartschaft trug, sondern auch – mit etwa drei Prozentpunkten – zur Finanzierung des aus der Vergangenheit übernommenen Rentenbestands beitrug⁸⁷. Dabei steckten in dieser Rechnung freilich viele unbekannte Faktoren; ob über eine kurzfristige Entlastung (die man in der Krisensituation der Nachkriegsjahre als unbedingt vordringlich ansehen konnte) hinaus ein dauerhafter Sanierungseffekt eintreten werde, wurde nicht nur von Interessenten, sondern auch vom Verband der gesetzlichen Rentenversicherungsträger bezweifelt⁸⁸.

⁸⁴ Vgl. eine Entschließung der am 17. April 1947 in München versammelten Vertreter der Verbände der Landkrankenkassen der amerikanischen und britischen Zone (BA, Z 1/943); bzw. Schatz (wie Anm. 81), S. 84.

⁸⁵ So der Staatssekretär im bayerischen Arbeitsministerium, Grieser, in einem Vortrag am 25. November 1947, abgedruckt in: Bayerischer Staatsanzeiger, 13. Dezember 1947. – Eine von 50 Verbänden und Vereinigungen der bayerischen Wirtschaft unterzeichnete „Stellungnahme zu den Reformplänen für die deutsche Sozialversicherung“, 1. Oktober 1947, nannte die Einbeziehung der Selbständigen in die Versicherungspflicht „eine einseitige Sonderbesteuerung“ (BA, Z 1/952).

⁸⁶ So wies z. B. ein Gutachten der Regierungsvertreter im Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats (abgedruckt bei Schieckel, Gegenwartsfragen, hier S. 115) 1946 darauf hin, daß in Hessen etwa 90% der von der Fürsorge Betreuten niemals der Sozialversicherung angehört hatten.

⁸⁷ Vgl. die Ausführungen Dobbernacks in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats vom 1. Oktober 1946 (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 266, Sitzungsprotokoll, S. 71 f. und S. 100).

⁸⁸ Vgl. Denkschrift des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (wie Anm. 42), S. 29, wo besonders darauf hingewiesen wird, daß der aufgrund von Kriegsfolgen relativ hohe Anteil an „Älteren und Kranken dieser neuen Versicherungskreise eine Hypothek“ mitbringe.

Den Widerstand der Mittelstandsorganisationen konnte die Tatsache nicht mildern, daß die Selbständigen auch bisher schon – über die aus dem Steueraufkommen getragenen Staatszuschüsse – an der Rentenfinanzierung beteiligt waren. Ebenso wenig verfiel das Argument, daß die Handwerker schon seit 1939 in die Angestelltenversicherung einbezogen waren, denn durch den Abschluß eines Lebensversicherungsvertrages konnten sie sich wahlweise ganz oder zum Teil von der Versicherungspflicht befreien. Im übrigen trugen sie das Versicherungsrisiko der Angestellten nicht mit: Davon abgesehen, daß die „guten Risiken“ überwiegend zur Lebensversicherung abwanderten, waren die Handwerkerbeiträge spätestens seit 1942 versicherungsmathematisch unzulänglich, so daß also praktisch die Angestellten die Handwerker subventionierten⁸⁹.

Auch die Arbeitgeberverbände standen in der Linie der Gegner einer völligen Neuorganisation der Sozialversicherung. Verflechtungen mit den Mittelstandsorganisationen und der Versicherungswirtschaft spielten hierbei ebenso eine Rolle wie das Interesse an der Erhaltung der Berufsgenossenschaften und der Betriebskrankenkassen. Diese – bei den Betriebsangehörigen in der Regel sehr beliebten – Kassen konnten als ein Element des Wirtschaftsfriedens dienen: als „Brücke für eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Belegschaftsangehörigen“, zur „Förderung der Betriebs- und Berufsverbundenheit“⁹⁰. Da die Betriebskrankenkassen oft mit vergleichsweise niedrigen Beitragssätzen auskommen konnten, schlugen sie – vermittelt über den Arbeitgeberanteil – auch bei den Betriebskosten günstig zu Buche. Umgekehrt führte die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf die bisher nicht erfaßten höherverdienenden Angestellten für die Arbeitgeber zu vermehrter Beitragslast. In Zusammenschau mit der vom Kontrollrat vorgesehenen Erhöhung des Arbeitgeberanteils am Gesamtbeitrag und mit der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze sahen die Verbände daher „neue untragbare Lasten in Milliardenhöhe“ auf die Wirtschaft zukommen⁹¹.

⁸⁹ Vgl. Memorandum zur Begründung von Änderungen des geltenden Rechts der Handwerkerversicherung. Anlage zu: Vorläufiger Referentenentwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherungen, Juli 1948 (wie Anm. 42). Zahlreiche Protesteingaben von Kreishandwerkerschaften gegen den Reformplan der Alliierten im Archivgut des Zentralamts für Arbeit (BA, Z 40/19).

⁹⁰ Zitate aus Hilbert, Was erwarten die Arbeitgeber von der Neuordnung der deutschen Sozialversicherung?, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), hier S. 286; bzw. aus: Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Industrie- und Handelskammern an den Bayerischen Landtag und die Bayerische Staatsregierung, 10. Januar 1947 (BA, Z 1/941).

⁹¹ Zitat aus der in Anm. 85 vermerkten Stellungnahme. Entsprechend meldete ein Arbeitgebervertreter schon im Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats am 9./10. Oktober 1946 „Bedenken gegen die Einbeziehung der Arbeitnehmer mit höherem Einkommen“ an, „da die Wirtschaft bei dem künftigen Exportzwang kaum in der Lage sein wird, diese neue Belastung zu tragen“ (Sitzungsprotokoll, S. 10; BA, Z 1/939). Da die Land- und Forstwirtschaft seit 1933 (vgl. Syrup, Neuloh, S. 455) von der Arbeitslosenversicherung befreit war, brachte die im Kontrollrat vorgesehene Regelung für diesen

Das Hauptmotiv für den Widerstand der Arbeitgeber wurde von Gewerkschaftsseite in dem Ziel gesehen, „mit einer Trennung der Arbeitnehmerschaft in eine Vielzahl von Versicherungsgruppen auch deren organisatorische und politische Trennung zu erreichen oder zu fördern“; denn die Vertreter der privaten Wirtschaftsinteressen wußten „sehr gut, daß die geeinte Arbeitnehmerschaft ihnen eine entscheidende Niederlage bereiten würde“⁹².

Diese Argumentation deckt sich spiegelbildlich mit Anspielung der Arbeitgeberseite auf die Bedeutung „machtpolitischer Gesichtspunkte“ für die Reformkonzeption der Gewerkschaften⁹³. Da die Gewerkschaften die offizielle Argumentation ebensowenig wie die Arbeitgeber mit dem Argument der eigenen Machtsicherung bestritten, kann die Einflußstärke dieses Aspekts mit Hilfe der Selbstdarstellungen der Kontrahenten nicht erfaßt werden. Um so mehr weist jedoch die Motivationsvermutung der jeweils anderen Seite darauf hin, daß die Frage von Machtverschiebungen im Verhältnis von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite auf die Frontenbildung in der Reformdebatte stark einwirkte; die Untersuchung des zähen Kampfes um das Selbstverwaltungsgesetz wird dies bestätigen und präzisieren⁹⁴.

Wirtschaftszweig eine zusätzliche Beitragsvermehrung. Insgesamt, so schrieb der Bayerische Bauernverband am 26. September 1947 an die Bayerische Staatskanzlei, lege der Kontrollratsentwurf der Landwirtschaft eine materielle Belastung auf, die „einfach unerträglich“ sei und zu einer „Verproletarisierung unserer Landbevölkerung“ führen werde (BA, Z 1/945).

⁹² So z. B. Killat, S. 10. Derselbe in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 87: Nach dem Prinzip „teile und herrsche“ würden die „politisierenden und ihre wirtschaftliche Macht politisch mißbrauchenden Unternehmungskreise [...] jede Zergliederung und Aufsplitterung der Sozialversicherung aktiv unterstützen“.

⁹³ So z. B. in einer Erklärung der Arbeitgebervertreter im Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrates, 22. November 1946. Druck: Schieckel, Gegenwartprobleme, hier S. 126. Warnungen vor einer „übermäßigen Zentralisation der Sozialversicherungen“ die zu einer „parteipolitischen Machtposition erster Ordnung“ führen könne, auch in dem Bericht des Arbeitgeberausschusses Nordrhein-Westfalen: Deutsche Sozialpolitik in neuem Aufbruch, S. 88. Eine undatierte (Ende 1946) und ungezeichnete Hektographie „Die Wirtschaft und die deutsche Sozialversicherung“ vermutet „hintergründige Überlegungen“ in dem Elan, „mit dem sich jetzt weite Kreise der Gewerkschaften auf die Sozialversicherung stürzen, um sie machtpolitisch sich gefügig zu machen“ (BA, Z 40/26).

⁹⁴ Wie in einer Momentaufnahme sind die gegen Einheits- und Volksversicherung gerichteten Kräfte in der Stellungnahme (vgl. Anm. 85) versammelt, die am 1. Oktober 1947 von „allen Kreisen der bayerischen Wirtschaft“ verabschiedet und an General Clay sowie den Länderrat übersandt wurde: Vereinigung der in Bayern tätigen Versicherungsunternehmen, Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgebervereine, der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammertag, Bauernverband, Landesärztekammer, Landesapothekerkammer, Rechtsanwaltskammer München – bis hin zum Verband Jüdischer Kaufleute und Treuhänder für Bayern und zum Landesverband Bayerischer Buchhändler.

Insgesamt bestätigte sich 1945/49 eine Konstellationsanalyse, die Knoll, Die Grundfragen der Neugestaltung der Sozialversicherung, in: Die Reichsversicherung 7 (1933), S. 4, schon

Keiner speziellen Interessentengruppe zuzuordnen, zahlenmäßig klein, aber publizistisch und gutachterlich höchst rührig, kämpfte eine Gruppe von Traditionsträgern des Reichsarbeitsministeriums für die Erhaltung der „klassischen“ Sozialversicherung. An ihrer Spitze standen zwei ehemalige Leiter der Abteilung „Sozialversicherung“ dieses Ministeriums: Andreas Grieser (1922 bis 1928) und Johannes Krohn (1928 bis 1933). Als Staatssekretär (1933 bis 1939) hatte Krohn sich in der NS-Zeit entschieden den von Robert Ley und der Deutschen Arbeitsfront propagierten Einheitsversicherungsplänen widersetzt und dafür die Verdrängung aus seinem Amt hingenommen⁹⁵. Während Krohn – wegen seiner hohen Position im Dritten Reich belastet – diesen Kampf nunmehr im Hintergrund weiterführte, trat Grieser – Krohns Vorgänger als Staatssekretär und unmittelbar nach der Machtergreifung in vorzeitigen Ruhestand versetzt – in der kämpferischsten Weise als „getreuer Eckehard der Sozialversicherung“⁹⁶ an die Öffentlichkeit. Als Plattform bot sich ihm eine im Mai 1947 gegründete, vor allem von Kreisen der Privatversicherung und der Ersatzkassen getragene Gesellschaft, die sich den „Kampf gegen alle den Bestand der Versicherung bedrohenden Pläne einer Einheitsversicherung“ auf die Fahne schrieb und mit stark beachteten Tagungen die Gegner der Kontrollratslinie zu demonstrativer Heerschau vereinte⁹⁷. In dieser Gesellschaft wirkten mit Maximilian Sauerborn und Josef Eckert zwei

ein Jahr zuvor formuliert hatte: „Es erscheint im Augenblicke und auf absehbare Zeit ausgeschlossen, daß die Landwirtschaft sich ihre Landkrankenkassen widerspruchslos nehmen läßt oder daß die Industrie sich mit der Beseitigung der Betriebskrankenkassen abfindet; entsprechendes gilt für die Sondersicherung der Seeschifffahrt und des Bergbaus; das Handwerk wird bis zum äußersten für die Erhaltung der Innungskrankenkassen eintreten, und ein sehr starker Bruchteil der Angestelltenschaft hängt begeistert an ihren Ersatzkassen, ohne Unterschied der parteipolitischen Einstellung, wie gerade die Neugründung von Berufskrankenkassen im Jahre 1927 gezeigt hat. Es erscheint ausgeschlossen, eine Reform der Sozialversicherung in schroffem Gegensatz gegen diese sämtlichen Kreise zu führen.“

⁹⁵ Grundlegend zur Politik sozialer Sicherung im Dritten Reich die Dissertation von Wolfgang Scheur (die Krohn übrigens in einem Brief an Scheur mit geringfügigen Ausnahmen sachlich bestätigt hat); bezüglich der Sozialversicherung jetzt auf breiterer Quellengrundlage weiterführend Karl Teppe. – Eine 1945/46 von Krohn zusammen mit Herbert Knolle ausgearbeitete umfangreiche Denkschrift „Die Sozialpolitik im deutschen Wiederaufbau“ enthält einen Überblick über die Sozialpolitik im Dritten Reich, der wegen seiner systematischen Anlage, gedrängten Faktenvermittlung und durchaus distanzierter Perspektive auch heute noch instruktiv und anregend ist. Die Denkschrift kursierte damals in vielen maschinenschriftlichen Exemplaren; als erster erhielt Wissell in Berlin ein Exemplar (BA, NL Wissell, Bd. 63, Nr. 14 039).

⁹⁶ So Sauerborn in einer Rede am 17. Oktober 1947. Druck: VuV 1 (1947), hier S. 123.

⁹⁷ Zitat aus: Krohn, Werden und Wirken der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, in: Deutsche Versicherungswirtschaft 8 (1954), hier S. 30. Ausführliche Berichte über die ersten beiden Tagungen im September und Oktober 1947 in: VuV 1 (1947), S. 105–131. Auf der Oktobertagung wurde bekanntgegeben, daß bis dahin „78 Verbände und Korporationen“ ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Gesellschaft

aus der Grieser-Schule stammende frühere Sozialversicherungsreferenten des Reichsarbeitsministeriums maßgeblich mit. Der Wechsel des bayerischen Arbeitsministeriums aus SPD- in CSU-Hand im September 1947 eröffnete der Gruppe um Grieser auch unmittelbar politische Einflußmöglichkeit: Grieser erhielt die Position des Staatssekretärs und übertrug die Sozialversicherungsabteilung den beiden früheren Mitarbeitern. Seither lieferten diese sich mit den in das Lemgoer Zentralamt für Arbeit der britischen Zone übernommenen, als abtrünnig betrachteten⁹⁸ früheren Amtskollegen einen zähen Kleinkrieg, der schließlich mit einer Niederlage der „Lemgoer Linie“ endete: Diese war zwar noch in der Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebiets bestimmend, aber die entscheidenden Positionen des Bonner Bundesarbeitsministeriums übernahmen 1949/50 Sauerborn und Eckert.

Den geradezu missionarischen Eifer der Gruppe um Grieser nährte tiefer Stolz auf die große Tradition der deutschen Sozialversicherung. Galt sie ihnen doch als „Denkmal dauernder als Erz“, als „Geschenk des deutschen Volkes an die Welt“⁹⁹. Dieses Pathos war unverkennbar Teil des Selbstbehauptungskampfs einer alten Fachelite. Zugleich spiegelte es aber auch die Absicht wider, eine der wenigen vom Nationalsozialismus nicht tief korrumpierten¹⁰⁰ Traditionen zu wahren, an der die Identitätsfindung des geschlagenen Deutschland wieder anknüpfen könne, die zu patriotischem Selbstwertgefühl berechtige gegenüber Siegerstaaten, die selbst Nutzen gezogen hatten aus der Pionierrolle der Bismarckschen Gesetze und dem bedeutenden deutschen Part in der Genfer Internationalen Arbeitsorganisation. Grieser selbst hatte in der Weimarer Zeit ein internationales Ansehen genossen wie wohl kein zweiter Sozialversicherungsexperte auf der Welt; bei sämtlichen Tagungen der Genfer Organisation, die sich mit Fragen der Sozialversicherung befaßten, hatte man ihn zum Vorsitzenden des vorbereitenden Ausschusses gewählt¹⁰¹. Das Übergreifen alliierter Reformplanung auf ein Gebiet, auf

erklärt hatten (a. a. O., S. 124). Eine detaillierte historische Selbstdarstellung dieser Gesellschaft hat jetzt Helmut Köhrer vorgelegt.

⁹⁸ Symptomatisch ein undatiertes (Ende September 1947) Schreiben des ehemaligen Reichsarbeitsministers (1928 bis 1930) Wissell an Krohn: „Ich bin mit ihm [dem Lemgoer Abteilungsleiter Dobbernack] sehr unzufrieden; er ist mir [den Engländern gegenüber] viel zu nachgiebig gewesen“ (BA, NL Wissell, Bd. 63, Nr. 14 067).

⁹⁹ Zitate aus Reden Griesers am 17. Oktober 1947 (VuV 1 [1947], S. 122) bzw. am 27. Oktober 1950 (Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht. 38. Sitzung, 27. Oktober 1950, S. 704).

¹⁰⁰ Vgl. näherhin die Arbeiten von Scheur und Teppe. – Eine vom Manpower Direktorat des Alliierten Kontrollrats aufgestellte „List of German Laws and Decrees of Nazi Origin relative to social insurance“ befindet sich in: BA, Z 1/940; in einem vom 6. Januar 1947 datierten Begleitschreiben werden „zu beanstandende Merkmale“ hervorgehoben.

¹⁰¹ Einem Lebensbild in: VuV 2 (1948), S. 33 zufolge: 1925 (Unfallversicherung), 1927 (Krankenversicherung), 1929 (Krankenversicherung der Seeleute). Hinzuzufügen ist, daß Grieser auch zum Vorsitzenden des von der Internationalen Arbeitskonferenz 1932 einge-

dem Deutschland „seit über 60 Jahren führend gewesen“ sei, empfand jene Gruppierung daher als ebenso entwürdigend wie sie es „beschämend“ fand, daß man von seiten deutscher Reformer „nach der Militärregierung gerufen“ habe¹⁰².

Wegen ihrer konservativ-kämpferischen Haltung auf gegnerischer Seite als „die Eckert-Grieser-Sauerborn“ berüchtigt, erhielten „die alten Klassiker“¹⁰³ eine bedeutende Prestigeverstärkung durch den ehemaligen sozialdemokratischen Reichsarbeitsminister Rudolf Wissell (1928 bis 1930), den Gewerkschaften und Sozialdemokratie als Altmeister der Sozialpolitik hochschätzten. Wissell stimmte mit Griesers Richtung nicht in allen Punkten überein; vor allem plädierte auch er für eine Zusammenlegung der Rentenversicherung der Arbeiter mit der der Angestellten, „die ja nur deshalb [1911] nicht der Invalidenversicherung angeschlossen wurde, weil man hoffte, die Angestellten von dem ‚verderblichen‘ Einflusse der Sozialdemokratie fernhalten zu können“. Gleichwohl gehörte er öffentlich und intern zu den allerschärfsten Kritikern der Einheitsversicherungsanstalt in Berlin¹⁰⁴.

In der Sache argumentierten die „Traditionalisten“ zunächst pragmatisch: „Was die seit vielen Jahrzehnten bestehenden Versicherungsträger an Erfahrungen gesammelt hatten, wird beiseite geschoben und neue Behörden sollen nunmehr dasselbe oder gar noch mehr leisten. Das ist natürlich unmöglich.“ Die Not der Zeit verbiete es, „das bewährte Alte für das unerprobte Neue aufs Spiel zu setzen“¹⁰⁵. Darüber hinaus verwiesen sie auf prinzipielle Überlegungen. Organisatorische und finanzwirtschaftliche Zusammenfassung einzelner Versicherungszweige balle Macht zusammen, verführe zu unrationellem „Wirtschaften aus dem

setzten Ausschusses zur Vorbereitung eines allgemeinen Übereinkommens über die Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung gewählt worden ist. Vgl. Internationale Arbeitskonferenz, Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Genf 1932, S. 6.

¹⁰² Aus einer Rede Eckerts vom 8. September 1948 (VuV 2 [1948], S. 228 f.). Entsprechend u. a. auch eine Rede Griesers vom 25. August 1948 (VuV 2 [1948], S. 200 f.). – Ähnliche Anklänge bei Adenauer auf einer Großkundgebung in Essen am 24. August 1946: „Die Sozialversicherung muß erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf. Und zu dem Vorschlag von Beveridge, den er kürzlich in Hamburg gemacht hat, kann ich nur sagen, daß wir Deutsche ja schon seit 30 Jahren ähnliche Dinge hatten“ (Redemitschrift im Archiv der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf). Adenauer bezog sich hier auf eine Rede über die Grundzüge des Beveridge-Plans, die dessen geistiger Vater während seiner Deutschlandreise in mehreren Städten gehalten hatte.

¹⁰³ Zitate aus einem Schreiben eines Vorstandsmitglieds der Vereinigung der Ortskrankenkassenverbände an Dobbernack, 27. November 1948 (ZwA, B 149/4365).

¹⁰⁴ Zitat aus einem Manuskript Wissells, März 1947 (BA, NL Wissell, Bd. 59, Nr. 13 467). In diesem Nachlaß auch zahlreiche Briefe und Presseartikel Wissells gegen die Einheitsversicherung. Vgl. ausführlich seine Kampfbroschüre: Zur Neugestaltung der Sozialversicherung, Hannover 1947, die vom Westzonen-Büro der SPD herausgebracht wurde.

¹⁰⁵ Zitate: Wissell, S. 4 bzw. aus der „Bielefelder Entschließung“ der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung vom 16. September 1947 (VuV 1 [1947], S. 118).

allgemeinen Topf“, ersticke die lebendige Selbstverwaltung der Versicherten durch zentrale Bürokratie. Umgekehrt halte die Vielgliedrigkeit der traditionellen Sozialversicherung den Gedanken genossenschaftlicher Selbsthilfe und Selbstverwaltung wach; sie ermögliche hohe Flexibilität in der Anpassung an die Wünsche der Versicherten. Im übrigen sei bei gruppenspezifischen Versicherungsträgern, denen sich die Versicherten jeweils enger zugehörig fühlten, die Gefahr mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Leistungen geringer, das persönliche Zufriedenheits-, ja Geborgenheitsgefühl größer als bei „kalter und seelenloser Vereinheitlichung“¹⁰⁶.

Auf der Ebene der politischen Parteien reproduzierten sich die Gegensätze in der Form, die sich aus der Nähe oder Distanz der Parteien zu den vorstehend skizzierten Interessenlagen ergab: Die SPD indentifizierte sich mit der gewerkschaftlichen Konzeption¹⁰⁷, während CDU/CSU, FDP und DP sich für die Erhaltung der „klassischen“ Sozialversicherung und gegen die Ausweitung der Versicherungspflicht einsetzten. Dabei nahmen CDU und CSU insofern eine Mittelstellung ein, als sie die wichtigsten Gravamina der Gewerkschaften akzeptierten, ihnen jedoch ohne die Konsequenz grundstürzender Veränderung Rechnung zu tragen suchten: Die aus den „spezifischen Verhältnissen der Versicherungsträger sich ergebenden Belastungen und Vorteile“ sollten durch einen Finanzausgleich balanciert, die Versicherten in den Organen der Berufsgenossenschaften „maßgeblich“ beteiligt werden¹⁰⁸. Für den Positionsbezug der Unionsparteien spielte nicht zuletzt auch die Erwägung eine Rolle, daß eine unter gewerkschaftlicher Kontrolle stehende Einheitsversicherung aufgrund der engen Verflechtung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie die parteipolitische Machtverteilung zugunsten der SPD verändern werde: „Bei den Versuchen auf grundlegende Änderung der Sozialversicherung sind auch die offen zutage getretenen machtpolitischen Tendenzen zu sehen und entsprechend zu werten“, so hieß es in einer Stellungnahme der alle Landesparteien umfassenden „Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU“ im September 1947. Damit wurde ein Argument aufgegriffen, das

¹⁰⁶ Zitate aus der „Bielefelder Entschließung“ (a. a. O., S. 118) bzw. aus dem Bericht über die Tagung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung vom 17. Oktober 1947 (VuV 1 [1947], S. 131).

¹⁰⁷ Eine „einheitliche Sozialversicherung“, bei der „die Versicherten maßgebend mitzuwirken haben“, forderten die auf dem Hannoveraner Parteitag am 11. Mai 1946 beschlossenen Leitsätze. Detaillierter war erst ein auf dem Düsseldorfer Parteitag (11./14. September 1948) veröffentlichter „Entwurf eines Sozialprogrammes“, den der Sozialpolitische Ausschuß des Parteivorstands ausgearbeitet hatte. Jedoch hielt der Leiter des Sozialpolitischen Referats des Parteivorstands noch am 19. März 1948 fest: „Die Gegensätze über das Für und das Wider bei der Reform der Sozialversicherung gehen bis weit in unsere Parteikreise hinein“ (AsD, Büro Schumacher, I 75).

¹⁰⁸ Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der CDU und CSU Deutschlands zur Reform der Sozialversicherung, 25./26. September 1947. Druck: VuV 1 (1947), S. 92f. Es handelte sich hierbei um die erste interzonale Erklärung der Unionsparteien zu dieser Frage.

besonders nachdrücklich der Vorsitzende der CDU der britischen Zone, Adenauer, vertrat¹⁰⁹.

3. Innerdeutsche Kontroversen und Scheitern des Kontrollratsentwurfs

Nach dieser Typologie der Befürworter und Gegner einer Rekonstruktion der traditionellen Sozialversicherung kann der Bericht wieder in den ereignisgeschichtlichen Kontext zurückkehren, der mit der Vorlage des Kontrollratsentwurfs an deutsche Beratungsgremien im Frühherbst 1946 verlassen wurde. Wie erwähnt, forderten die Alliierten damals dazu auf, die Prinzipien des Entwurfs als irreversibel zu betrachten und die Diskussion auf technische Details zu beschränken. Die Verabschiedung des Entwurfs durch den Kontrollrat schien also sicher. Dennoch ist es dazu nicht gekommen. Den Endpunkt setzte eine Kontrollratssitzung am 31. Januar 1948, in der der sowjetische Marschall Sokolowskij auf endliche Verabschiedung drang: „Eine weitere Verzögerung der Annahme dieses Gesetzes für ganz Deutschland würde lediglich den Interessen der Versicherungsmonopole und Privatversicherungsgesellschaften dienen, die bis jetzt in den westlichen Zonen bestehen und sich durch riesige Überprofite auf Kosten der Verschlechterung der Versicherung der Werktätigen bereichern.“ Mit Unterstützung des britischen und französischen Vertreters votierte der amerikanische Militärgouverneur Clay jedoch für eine Rückgabe des Entwurfs an das Finanzdirektorat – was einer verschlüsselten Ablehnung gleichkam¹¹⁰. Sieben Wochen später legte der demonstrative Auszug der sowjetischen Delegation den im Zeichen des Kalten Krieges zunehmend funktionsunfähig gewordenen Kontrollrat lahm. Mit der Londoner Konferenz der Westmächte (Februar bis Juni 1948) begann dann die

¹⁰⁹ Z. B. in einer Sitzung des Zonenausschusses der CDU am 17. März 1947: Die SPD suche „überall die Mächte zusammenzuballen und dann in ihrer Hand zu halten“, auch bei der Reform der Sozialversicherung. „Was dahinter steckt ist, daß die großen Versicherungen in der Lage sind, in kürzester Zeit sämtliche Krankenhäuser zu erledigen. Sie brauchen nur Krankengelder bewilligen, die nicht mehr genügen, dann sind sämtliche [gedacht ist offenbar besonders an die konfessionellen, Anm. des Verf.] Krankenhäuser erledigt, sämtliche Ärzte hängen damit zusammen.“ Druck des Protokolls: Pütz, hier S. 290 f.

Den machtpolitischen Aspekt behielt Adenauer auch weiterhin im Auge, wie z. B. Ausführungen in einer Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 10. September 1953 (Sitzungsprotokoll, S. 52) zeigen. Er lobte dort einen „sehr guten Artikel“ in den Basler Nachrichten (vom 29. August 1953 mit dem Titel: „Machtkonzentration bei der deutschen Sozialdemokratie“), wo u. a. der Einfluß der SPD auf die Ortskrankenkassen, Arbeitsämter usw. hervorgehoben wurde.

¹¹⁰ Nach dem TASS-Bericht über die Kontrollratssitzung in: Tägliche Rundschau (Berliner Ausgabe), 4. Februar 1948. Diese Zeitung war Sprachrohr der Sowjetischen Militäradministration. Die „Monthly Reports“ der amerikanischen und britischen Militärregierung berichteten über diese Sitzung nichts.

Phase der Konstituierung des westdeutschen Staates, in deren Verlauf die Frage der Sozialversicherungsreform in die Kompetenz deutscher Parlamente übergang – zunächst (1948/49) in die des bizonalen Wirtschaftsrates, in dem die Gegner der Einheitsversicherung die Majorität besaßen.

Über die Ursachen des Scheiterns des Kontrollratsentwurfs bildeten sich rasch unterschiedlich akzentuierte Meinungen heraus. Eine Variante (G. S. Wheeler) sucht die Erklärung darin, daß hier „ein gutes Gesetz, das große Fortschritte auf dem Gebiete der sozialen Sicherung der Arbeiter gebracht hätte“, an der amerikanischen Absicht, „die Viermächteverwaltung zu sprengen und Deutschland zu teilen“ gescheitert sei: „Die Truman-Wallstreet-Politik des Kalten Krieges verlangte die Teilung Deutschlands, weil die Wiederaufrüstung Deutschlands und die Wiederherstellung des Monopolkapitalismus auf keiner anderen Grundlage erfolgen konnten“; daher habe man „keine einheitlichen Gesetze durchgehen lassen“ können, „die für ganz Deutschland Gültigkeit gehabt und zu seiner Einigung beigetragen hätten. Daher inszenierte man selbst über so unstrittige Themen wie die Sozialversicherung Streitigkeiten“¹¹¹. Eine andere Variante (Ludwig Selpien) lokalisiert die entscheidenden Widerstände auf deutscher Seite – in der Einflußstärke und Hinhaltenaktik der bürgerlichen Interessen und Parteien: „Wir haben damals als Gewerkschaften und Arbeitnehmer eine Niederlage erlitten. Und die Widersacher der damaligen [vom Kontrollrat vorgesehenen] Ordnung waren diejenigen, die den jetzigen Augenblick herbeigesehnt haben“ – den Zeitpunkt nämlich, in dem eine bürgerliche Bundestagsmehrheit die bis dahin taktisch hinausgezögerte Entscheidung ganz in die eigene Hand nehmen konnte¹¹².

Diese letztere Version erscheint zunächst in Anbetracht der skizzierten Frontenbildung plausibel. Vor allem spricht für sie, daß die 3. und die 6. Vier-Zonen-Konferenz der Gewerkschaften im Februar und Oktober 1947 den Alliierten Kontrollrat explizit ersuchten, „das in Aussicht stehende Gesetz über die Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung umgehend zu verabschieden“. Freilich war die Einigkeit bei der Beschlußfassung über diesen Appell mit Abstrichen an seiner Eindeutigkeit erkaufte. Denn zugleich wurde betont, daß die Neuordnung „unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung der seitherigen Leistungen“ erfolgen solle und „Zuschüsse des Staates“ notwendig seien. Da in dem Kontrollratsentwurf bekanntlich Leistungsverschlechterungen und Fortfall der Staatszuschüsse vorgesehen waren, konnten diese Forderungen dahin ausgelegt werden, daß die Zustimmung zu dem Entwurf an die Bedingung seiner Revision geknüpft sei¹¹³.

¹¹¹ Wheeler, S. 109 bzw. S. 111 f. Ähnlich Peschke, S. 435–437.

¹¹² Selpien in einem Vortrag vom 7. Juli 1950, abgedruckt bei: Bogs, Gegenwartsprobleme, hier S. 159 f.

¹¹³ Text der Entschlüsse zur Sozialversicherung in: Die Gewerkschaftsbewegung, S. 719 (3. Interzonenkonferenz) bzw. S. 737 (6. Interzonenkonferenz), Zitate aus der Entschlußfassung der 6. Konferenz. Der die Stellungnahme der 3. Konferenz vorbereitende Ausschuß übernahm in einer Entschlußfassung vom 11. Januar 1947 (vgl. Anm. 60) die in dem

Diese Bruchlinie, die deutlich den Text der von der 6. Interzonenkonferenz verabschiedeten Entschließung durchzieht, läßt vermuten: Starke Kräfte innerhalb der Gewerkschaftsbewegung waren nicht zu vorbehaltloser Unterstützung des Kontrollratsentwurfs bereit, und eine einheitliche Stellungnahme auf Vier-Zonen-Ebene war daher auf die Form eines interpretationsbedürftigen Kompromisses angewiesen.

In der Tat zeigt eine genauere Analyse der Auseinandersetzungen um den Kontrollratsentwurf in der amerikanischen und britischen Zone, daß sehr heterogene Kräfte einer Realisierung des Entwurfs entgegengearbeitet haben und die Ablehnung bis weit in die gewerkschaftlichen Reihen hineingereicht hat.

In der amerikanischen Zone hatten bereits heftige Vorgefechte stattgefunden, bevor noch der Kontrollratsentwurf formuliert war. Sie galten dem im Frühjahr 1946 vom Unterausschuß Sozialversicherung des Sozialpolitischen Ausschusses des Länderrats ausgearbeiteten „Entwurf für eine neue Sozialversicherungsordnung“, der – wie erwähnt – die Meinungsbildung der amerikanischen Manpower Division stark beeinflusste. Der Unterausschuß war zu dieser Zeit eine Hochburg sozialistisch-gewerkschaftlicher Reformbestrebungen: „Hinter verschlossenen Türen“¹¹⁴ tagten hier Vertreter der drei Landesarbeitsministerien der US-Zone, von denen zwei einen kommunistischen Ressortchef hatten (Oskar Müller, Hessen; Rudolf Kohl, Württemberg-Baden) und eines einen sozialdemokratischen (Albert Roßhaupter, Bayern); hinzugezogen war je ein Gewerkschaftsvertreter der drei Länder, darunter Willi Richter, der spätere Sozialexperte der SPD-Bundestagsfraktion und DGB-Vorsitzende¹¹⁵. Ihr Entwurf¹¹⁶ stimmte in vieler Hin-

Gutachten des Zonenbeirats der britischen Zone ausgearbeiteten Vorschläge zur Reform des Leistungsrechts, die – wie im folgenden zu zeigen ist – erheblich günstiger als die Kontrollratsbestimmungen waren.

¹¹⁴ So ein als Vertreter der Ärzteschaft und der Berufsgenossenschaften fungierender Gegner des Entwurfs, Prof. Curschmann, Anfang Oktober 1946 im Gespräch mit Krohn (Gesprächsnotiz Krohns, NL Krohn).

¹¹⁵ Die wichtigsten Mitglieder des (elfköpfigen) Unterausschusses nach dem Stand von März 1946 (BA, Z 1/896): die Leiter der Sozialversicherungsabteilungen im bayerischen bzw. hessischen Arbeitsministerium, Horst Schieckel bzw. Otto Ernst; Christian Stock, Präsident der Landesversicherungsanstalt Hessen (Januar 1947 bis Dezember 1950 hessischer Ministerpräsident, SPD); Regierungsdirektor Hof vom württemberg-badischen Arbeitsministerium. Von seiten der Gewerkschaften: für Bayern Gustav Schiefer; für Hessen Willi Richter; für Württemberg-Baden Engelhardt. – Zum damaligen Kontakt zwischen Richter und Stock vgl. Beier, S. 196.

¹¹⁶ Der 475 Paragraphen umfassende Entwurf (mit einem von Stock gezeichneten Anhang „Betrachtungen über die finanziellen Auswirkungen der Sozialversicherungsordnung, wie sie vom Sozialpolitischen Ausschuß der U.S.A.-Zone entworfen wurde“) wurde im Mai 1946 als (82 Seiten starke) Broschüre gedruckt: Entwurf für eine neue Sozialversicherungsordnung. Als Manuskript gedruckt, Heidelberg o. J. Ein Exemplar in: BA, Z 1/312. – Nach Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 234 (der darin offenbar einer brieflichen Mitteilung von Schieckel folgt) waren Schieckel, Stock und Ernst die Verfasser des Entwurfs. Gleichwohl

sicht mit dem späteren Resultat der Kontrollratsverhandlungen überein, insbesondere im Hinblick auf die Organisationsvorschläge. Die Versicherungspflicht dehnte er ausnahmslos auf alle Erwerbstätigen aus. Da man „gewisse Wünsche der Militärregierung“ zu respektieren gehalten war¹¹⁷, ließ der Entwurf alle Staatszuschüsse wegfallen; die vorgesehenen Beitragssätze und Bemessungsgrenzen entsprachen dem späteren Kontrollratsentwurf. Anders als dieser vermied er aber Leistungssenkungen. Er sah vielmehr erhebliche Verbesserungen vor, insbesondere in der Rentenversicherung, deren Finanzierung man durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht und die Einführung eines reinen, also auf die Ansammlung von Deckungskapital ganz verzichtenden Umlageverfahrens gesichert glaubte¹¹⁸.

Ende Mai 1946 legte der Unterausschuß diesen Neuordnungsentwurf mit der Bitte um „beschleunigte Behandlung“ dem übergeordneten Gremium vor: dem Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats, in dem die drei Landesarbeitsminister das Sagen hatten. Man erwartete eine routinemäßig-rasche Aussprache, denn die zuständigen Ministerialabteilungen hatten zuvor völlige Übereinstimmung erzielt. Aber es geschah etwas ganz Unerwartetes: Der bayerische Arbeitsminister Roßhaupter¹¹⁹ meldete schwere Bedenken an. Monatelang erkrankt und von seinem

muß er als ein Gemeinschaftswerk des Unterausschusses angesehen werden; dort wurde er in drei Lesungen überarbeitet und dann einvernehmlich verabschiedet.

In einer Sitzung des (dem Unterausschuß übergeordneten) Sozialpolitischen Ausschusses hob Richter am 22. Mai 1946 „die Mitwirkung der Gewerkschaften beim Zustandekommen des Entwurfes“ hervor, „wobei eine volle Übereinstimmung zwischen den Gewerkschaftsvertretern und den Vertretern der Arbeitsministerien bestanden“ habe (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/896). Folgerichtig kommen die Grundgedanken des Entwurfs deutlich in den Ausführungen zur Geltung, die Richter im Juli 1946 vor der 1. (in der üblichen Numerierung aus hier nicht interessierenden Gründen nicht mitgezählten) gewerkschaftlichen Vierzonenkonferenz über die Grundzüge einer Sozialversicherungsreform machte (geringfügig gekürzt abgedruckt bei Beier, S. 196 f.). Einen Monat zuvor war der Entwurf von Gewerkschaftsvertretern der amerikanischen und britischen Zone bei Bielefeld besprochen worden; er wurde als „eine brauchbare Diskussionsgrundlage“ akzeptiert, wenngleich „einige Änderungen teils grundsätzlicher Art, teils in Detailfragen für notwendig erachtet“ wurden. Vgl. Dobbernack an Preller, 2. Juli 1946 (BA, Z 1/896).

¹¹⁷ Vgl. Preller, Sozialpolitik, S. 77.

¹¹⁸ Insbesondere: günstigere Regelungen im Bereich des Krankengelds, Einführung des unbedingten Rechts auf Witwenrente auch für Arbeiterwitwen, Recht auf Invaliditätsrente bei einer Erwerbsminderung von mindestens 50% statt bisher 66^{2/3}%; gemeinsame Altersrentenformel für Arbeiter und Angestellte: 25 RM Grundbetrag plus 1% Steigerungsbetrag. Diese Formel hätte Mehrausgaben in (schätzungsweise) fast derselben Höhe wie der Vorschlag des Zonenbeirats (20 RM Grundbetrag plus 1,2% Steigerungsbetrag) verursacht (dazu unten S. 65).

¹¹⁹ Roßhaupter, seit 1907 sozialdemokratischer Reichstagsabgeordneter, in der Weimarer Zeit bayerisches Landtagsmitglied (Fraktionsvorsitzender), im Dritten Reich kleiner Landwirt, mehrfach verhaftet, war seit Mai 1945 Arbeitsminister im sozialdemokratisch

aus der christlichen Gewerkschaftsbewegung stammenden Staatssekretär Heinrich Krehle (CSU) vertreten, hatte Roßhaupter die von der Sozialversicherungsabteilung seines Münchner Ministeriums maßgeblich vorangetriebenen Vorarbeiten nicht näher verfolgen können. Der jetzige Zeitpunkt, so führte er nun aus, sei für derartig tiefgreifende Veränderungen „denkbar ungeeignet“. Die wirtschaftliche und politische Zukunft liege noch ganz im Dunkeln. Die Staatszuschüsse wegfällen zu lassen, sei schon aus diesem Grund unmöglich. Im übrigen habe er „ein Bündel von Protesten“ erhalten, und er meine, der ganze Problemkreis gehöre vor ein künftiges Parlament¹²⁰.

In der folgenden Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses versteifte sich Roßhaupters Widerstand. Die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs seien gar nicht absehbar¹²¹. Von vielen Seiten werde Protest erhoben, insbesondere von der Landwirtschaft, die sich durch ein derartiges Gesetz dem „Ruin“ entgegengetrieben sehe. Es sei auch nicht sinnvoll, durch Einbeziehung der Beamten in die Versicherungspflicht dem künftigen Beamtenrecht vorzugreifen. Jedenfalls habe das bayerische Kabinett zwischenzeitlich einstimmig beschlossen, daß es „die Verantwortung für ein außerparlamentarisches Zustandekommen eines derart einschneidenden Werkes“ nicht übernehmen werde¹²². Man müsse also damit rechnen, daß der bayerische Ministerpräsident auch im Länderrat gegen den vorliegenden Entwurf Stellung nehmen werde. Auf jeden Fall werde man den Entwurf in Bayern unter Heranziehung sämtlicher interessierter Kreise prüfen; bisher sei der Kreis der Beteiligten „zu eng gezogen“ gewesen.

Die Situation des mit Verhaltensanweisungen dabeisitzenden Leiters der

geführten Mehrparteienkabinett Hoegner (Mai 1945 bis Dezember 1946) und blieb dies in der CSU-SPD-Koalitionsregierung unter Ehard bis 15. September 1947. Zu seiner Person („kein Freund der Intellektuellen in der Partei“) und zu seinem bei der Schwenkung der bayerischen SPD in die Opposition im September 1947 anscheinend nicht mehr großen Rückhalt in der Partei vgl. Hoegner, S. 190, S. 294 und passim.

¹²⁰ Sozialpolitischer Ausschuß des Länderrats, 22. Mai 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/896). – In derselben Sitzung setzen sich die Vertreter der bayerischen Gewerkschaften (Hagen, Peschl) für eine rasche Verabschiedung des Entwurfs ein.

Für die Position Roßhaupters dürfte auch bezeichnend sein, daß Eckert ihm in seiner Kampfschrift gegen die Einheitsversicherung für die Bereitstellung von Materialien dankt (Eckert, Neugestaltung, S. 8).

¹²¹ Komplizierend trat die Kriegsopferproblematik hinzu: Die Versorgungsämter waren in Bayern im Herbst 1945 aufgelöst und die Kriegsopfer zunächst auf die Fürsorge verwiesen worden; ihre Überleitung auf die Sozialversicherung stand (durch ein einheitliches Versorgungsgesetz für die ganze US-Zone) kurz bevor. Vgl. Preller, Sozialpolitik, S. 76 f.

¹²² Ein ähnliches Bedenken erhob Alfred Weber in einem damals vielbeachteten Artikel „Demokratie ohne öffentliche Diskussion“ (in dem als bürgerlich-liberal geltenden Berliner „Der Tagesspiegel“, 11. Oktober 1946): Die „Überbürokratie“ des Länderrats sei ohne öffentliche Diskussion und Kontrolle dabei, eine neue, verbürokratisierende Ordnung der Sozialversicherung in die Welt zu setzen.

Münchener Sozialversicherungsabteilung war so wenig beneidenswert¹²³ wie die Verärgerung unter Roßhaupters Amtskollegen groß. Hatte die lange Geschichte parlamentarischer Kämpfe um die Sozialversicherung doch eines sehr deutlich gelehrt: Eine so viele Interessengegensätze tangierende Reform war, wenn überhaupt, dann nur unter schneller Ausnutzung einer besonderen Konstellation realisierbar¹²⁴. Der Schlag aus München traf die Promotoren der Reform um so härter, als er sich vor den Augen des Leiters der amerikanischen Manpower Division, Werts, vollzog, der sich von dem einstimmig gefaßten Beschluß des Kabinetts des weitaus größten Landes innerhalb der US-Zone nicht unbeeindruckt zeigte: Bei den Vier-Mächte-Verhandlungen habe OMGUS sich von dem Rat des Unterausschusses leiten lassen, aber wie er jetzt sehe, habe man „anscheinend nicht die richtigen Vertreter um Rat gefragt“; es sei für die amerikanische Seite allerdings „sehr schwierig“, auf der Vier-Mächte-Ebene jetzt „wieder zurückzuweichen“¹²⁵.

Etwa gleichzeitig erhielt die Reihe der Opponenten Verstärkung durch den – die Finanzminister der drei Länder zusammenfassenden – Finanzausschuß des Länderrats. Der Ausschuß beschloß einstimmig, wegen der Ungewißheit über die künftigen wirtschaftlichen Verhältnisse eine Neuordnung jetzt nicht zu befürworten, zumal Bewährtes „nicht voreilig aufgegeben“ werden solle. Dazu bestehe um so weniger Grund, als die Sozialversicherung sich nicht in einem akuten finanziellen Notstand befinde. Die Liquidität der Rentenversicherung sei einstweilen mit Hilfe der Länderhaushalte gesichert. Falls der Reformplan trotz dieser Bedenken weiter behandelt werde, so müsse er zunächst einmal „unter Zuziehung aller beteiligten Berufs- und Wirtschaftskreise“ in einem besonderen Ausschuß geprüft werden¹²⁶.

¹²³ Dem Sitzungsprotokoll zufolge berichtete Schieckel – einer der geistigen Väter des Entwurfs – über „Weisungen, die ihm von seiner Regierung für sein Verhalten bei den Verhandlungen in dieser Frage gegeben“ worden seien. – Im Januar 1947 wurde eine Gruppe von Gegnern des Entwurfs bei Roßhaupter „wegen des Auftretens des Herrn Dr. Schieckel“ vorstellig; der Minister sagte dabei zu, „Dr. Schieckel anzuweisen, daß er nicht befugt ist, Erklärungen in Fragen der Sozialversicherung abzugeben, die sich zu seiner Auffassung als Minister im Gegensatz befinden. Roßhaupter selbst ist nach wie vor gegen jede Zentralisation und vertritt die Meinung, daß die Landtage gehört werden müssen“. Dies berichtete die Geschäftsführerin eines Betriebskrankenkassen-Verbandes aufgrund von Mitteilungen eines der Beschwerdeführer am 21. Januar 1947 an Krohn (NL Krohn).

¹²⁴ Einem ungekürzten Protokollentwurf (BA, Z 1/897) zufolge argumentierte so z. B. Regierungsdirektor Hof in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses am 22. Mai 1946. – Umgekehrt befürchtete man auf seiten der Entwurfsgegner, „daß durch eine gewisse Überumpelung vollendete Tatsachen geschaffen werden sollen, ehe arbeitsfähige deutsche Parlamente vorhanden sind“; daraus ergab sich das Ziel „eine Vertagung der ganzen Angelegenheit zu erreichen“. So z. B. Krohn an den Vorsitzenden des Reichsverbandes landwirtschaftlicher Berufsgenossenschaften, 13. Dezember 1946 (NL Krohn).

¹²⁵ Sozialpolitischer Ausschuß, 17. Juni 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/896).

¹²⁶ Entschließung des Finanzausschusses des Länderrats, 14. Juni 1946; Anlage 2 zum Sitzungsprotokoll des Unterausschusses Sozialversicherung, 10. Juli 1946 (BA Z 1/939).

Das Ende Juni 1946 konstituierte Direktorium des Länderrats – zur Entlastung der Ministerpräsidenten geschaffen und schon bald „die wichtigste deutsche politische Schaltstelle für die Gesamtheit der amerikanischen Besatzungszone“¹²⁷ – griff den Verfahrensvorschlag der Finanzminister unverzüglich auf. Ebenfalls einstimmig¹²⁸ kam es zu der Meinung, daß der fragliche Entwurf „keineswegs der Auffassung des Länderrats entspreche“ und ein „dringendes Bedürfnis für eine sofortige Reform nicht vorliege“. Daher empfahl das Direktorium den Ministerpräsidenten, den Entwurf einer Arbeitsgemeinschaft zur Stellungnahme zu übergeben, wobei dort neben Wissenschaftlern und Gewerkschaftlern auch die anderen interessierten Kreise wie Ärzteschaft, Landwirtschaft, Versicherungswirtschaft, Sonderkassen und Berufsgenossenschaften vertreten sein sollten. Es bat die Ministerpräsidenten um Namensvorschläge und riet, die endgültige Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaft dem Generalsekretär des Länderrats (im Benehmen mit den Länderratsbevollmächtigten im Generalsekretariat) zu überlassen¹²⁹. Die Ministerpräsidenten stimmten dem vorgeschlagenen Procedere ohne Änderungswünsche zu¹³⁰.

¹²⁷ Vgl. Latour, Vogelsang, S. 126. Dem Direktorium gehörten an: der Generalsekretär des Länderrats, die drei Länderratsbevollmächtigten im Sekretariat des Länderrats sowie je ein Sonderbeauftragter für Länderratsangelegenheiten der drei Landesregierungen (mit Kabinettsrang).

¹²⁸ Von den in der entscheidenden Sitzung des Direktoriums anwesenden Stimmberechtigten zählte einer (Generalsekretär Roßmann) zur SPD, drei zu den Unionsparteien (nämlich die späteren Mitbegründer des Ellwanger Kreises Anton Pfeiffer, Werner Hilpert, Hermann Gögler), einer (später) zur Bayernpartei; zwei waren parteilos.

Roßmann stand dem Entwurf nicht wohlwollend gegenüber. Dies zeigt sich in der Personalpolitik, die er bei der Zusammenstellung der Arbeitsgemeinschaft betrieb; ebenso in seiner Kooperation mit Krohn, dem wohl bedeutendsten Kopf und unermüdlichen Koordinator der Oppositionsbewegung gegen Einheits- und Volksversicherung. „Er sagte mir jede Information zu und ermächtigte mich, seinen Referenten das zu übermitteln“, notierte Krohn im November 1946 über ein Gespräch mit Roßmann (NL Krohn).

Preller, Leiter der Abteilung Sozialpolitik in Roßmanns Sekretariat, hing hingegen eindeutig dem „alten Traum einer ‚Einheitsversicherung‘“ nach (vgl. Preller, Praxis und Probleme, Bd. 2, S. 557). In der Sicht Krohns zeigte er „viele völlig schiefe Auffassungen“, und er ließ im Gespräch mit diesem „nicht den Eindruck“ entstehen, „als ob ich ihn überzeugte“ (Notiz Krohns über ein Gespräch mit Preller im November 1946, NL Krohn). Im Unterschied zu anderen, die mehr der Überrumpelungsmethode zuneigten, plädierte Preller freilich für eine Anhörung aller interessierten Kreise. Das „entspreche einem moralischen und psychologischen Erfordernis“. Vgl. Sitzungsprotokoll des Sozialpolitischen Ausschusses, 22. Mai 1946 (BA, Z 1/896).

¹²⁹ Vgl. Protokoll der Direktoriumssitzung, 9. Juli 1946 (BA, Z 1/20) sowie Roßmann an die Ministerpräsidenten der US-Zone, 9. Juli 1946 (BA, Z 1/952).

¹³⁰ Die drei Landesregierungen gaben auf Roßmanns Schreiben vom 9. Juli 1946 hin jeweils schriftlich ihre Zustimmung und übersandten in den folgenden Wochen Vorschlagslisten (BA, Z 1/952). Um rechtzeitig auf die Kontrollratsverhandlungen einwirken zu kön-

Wie entsetzt und empört man im Unterausschuß Sozialversicherung auf die Bekanntgabe der Direktoriumsempfehlung reagierte, läßt das hölzerne Vokabular des Protokolls nur ahnen: „Starkes Befremden“ und „entschiedene Ablehnung“ kamen „zum Ausdruck“, und zwar „noch verstärkt“, als man nach dem Weggang hoher Gäste aus der Berliner Manpower Division unter sich war. Man sprach von einer „Herabwürdigung“ der eigenen Arbeit, sah „Mißtrauen“ am Werk; und es war in der Tat nicht schwer zu erkennen, daß das Direktorium gerade jenen Kreisen eine breite Türe öffnen wollte, in denen sich „alle Gegner einer Reform der Sozialversicherung zusammengefunden“ hatten¹³¹.

Im Nachhinein meinte einer der brüskierten Arbeitsminister, die Arbeitsgemeinschaft sei „ganz selbstverständlich“ nur zu dem Zweck gebildet worden, „den Ministerpräsidenten das notwendige greifbare Material“ zu geben, „um zu beweisen, daß die Reform nicht notwendig sei“¹³². Als die Arbeitsgemeinschaft im August 1946 zu ihrer konstituierenden Sitzung einberufen wurde, konnten ihre Zusammensetzung und Verfahrensweise eine derartige Einschätzung durchaus bestätigen¹³³. Sie umfaßte drei Teilnehmergruppen: Regierungsvertreter, darunter die Kerngruppe des Unterausschusses Sozialversicherung, weiterhin etwa ein Dutzend „Vertreter interessierter Kreise“ und schließlich ein Gremium von fünf „unabhängigen Sachverständigen“. Auf die Zusammensetzung dieses Gremiums kam es an, denn in seiner Hand sollte nach dem Wunsch des Direktoriums die Abfassung des Gutachtens liegen. Um so mehr fiel auf, daß alle fünf Sachverständige – darunter Sauerborn – der traditionalistischen Richtung zugehörten¹³⁴.

nen, faßten die Ministerpräsidenten in einer Internen Länderratssitzung „nach kurzer Debatte“ noch einen besonderen Dringlichkeitsbeschluß: „Der Generalsekretär wird beauftragt, den vom Direktorium beschlossenen [sic!] Sachverständigen-Ausschuß raschestens zu bilden und mit dem Auftrag einzuberufen, in tunlichster Bälde dem Direktorium des Länderrats seine Stellungnahme vorzulegen“ (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/18).

¹³¹ Sitzung des Unterausschusses vom 10. Juli 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/939). Die Wellen der Empörung pflanzten sich bis in eine Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses vom 24. Juli 1946 fort. Dort mußte der eigens herbeigerufene Generalsekretär „um eine ruhige Beurteilung des Vorgangs“ bitten (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/896).

¹³² So der württemberg-badische Minister Kohl am 24. Juli 1947 im Landtag. Vgl. Verhandlungen des Württ.-Bad. Landtags. Wahlperiode 1946–1950, Protokoll-Band II, Stuttgart 1948, S. 883. Dabei konzidierte Kohl übrigens, daß das schließlich erstattete Gutachten von Namen unterzeichnet sei, „deren Träger man zweifelsohne als sehr gute Sachkenner in der Sozialversicherung anerkennen muß“.

¹³³ Zum folgenden vgl. das Protokoll der Sitzung vom 21. August 1946 (BA, Z 1/952).

¹³⁴ Es handelte sich um Friedrich Sitzler, den langjährigen Leiter der Arbeitsrechtsabteilung im Weimarer Reichsarbeitsministerium; Prof. Wilhelm Polligkeit, 1929 bis 1933 und wieder seit 1946 Leiter des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge; Prof. Fritz Curschmann, Arzt und Fachmann für das Gebiet der Unfallversicherung; Hermann Heimerich, Rechtsanwalt und Rechtsberater des Landesverbands Südwestdeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaften; Maximilian Sauerborn, der 1923 bis 1945 im Reichs-

Vergeblich versuchten die Vertreter des Unterausschusses Sozialversicherung „die Führung in der Arbeitsgemeinschaft zu übernehmen“¹³⁵, diese also zu einer Art Hearing umzugestalten. Sie scheiterten schon bei der Bestimmung des Vorsitzenden. Einem Beschluß der Ministerpräsidenten zufolge¹³⁶ sollte die Versammlung ihn aus ihrer Mitte wählen, und sie wählte mehrheitlich nicht den Kandidaten des Unterausschusses, sondern einen der fünf Gutachter. Die folgende Sitzung dieser von wechselseitiger Animosität beherrschten Versammlung wurde dann zugleich schon ihre letzte: Die Vertreter der Arbeitsministerien blieben demonstrativ und geschlossen fern; die fünf Gutachter legten mit der Begründung, daß man „die Arbeit der Arbeitsgemeinschaft systematisch zu verhindern“ suche, ihr Mandat nieder¹³⁷. Für den Unterausschuß war dies freilich ein Pyrrhussieg, denn nun beauftragten die Ministerpräsidenten allein diese fünf Sachverständigen, ihnen „zum Zwecke ihrer persönlichen Information“ ein „schriftliches Gutachten baldigst zu erstatten“¹³⁸.

Wie zu erwarten, übte das dann im Oktober 1946 eingereichte Gutachten an den Vorschlägen des Unterausschusses in entscheidenden Punkten Kritik. Es war durchaus evolutionär angelegt. So hielten die Gutachter z. B. die Zusammenfassung der bisher für Arbeiter und Angestellte getrennt organisierten Rentenversicherung für unbedenklich, und sie empfahlen – während sie die anderen Sonderkassentypen verteidigten – eine Auflösung der Ersatzkassen. Eine Einheitsorganisation der Sozialversicherung lehnten sie aber ebenso ab wie eine weite Ausdehnung des Versichertenkreises. Im übrigen hielten sie in Anbetracht unklarer Wirtschafts- und Währungsbedingungen eine umfassende Reform für verfrüht,

arbeitsministerium (zuletzt als Ministerialrat stellvertretender Leiter der Unterabteilung Reichsversicherung) vor allem die Gebiete Krankenversicherung/Arztrecht bearbeitet hatte.

¹³⁵ Vgl. Preller an Polligkeit, 23. August 1946 (BA, Z 1/952). Der Unterausschuß hatte in einer EntschlieÙung vom 10. Juli 1946 gefordert, daß ihm die Verhandlungsführung übertragen werde; der Sozialpolitische Ausschuß des Länderrats hatte sich dieser Forderung am 24. Juli 1946 angeschlossen.

¹³⁶ Darauf verwies Preller bei Eröffnung der Sitzung. In den Archivalien konnte ein solcher Beschluß nicht ermittelt werden. Wie Oskar Müller am 28. August 1946 an seine beiden Arbeitsministerkollegen schrieb, war die entgegengesetzte EntschlieÙung des Sozialpolitischen Ausschusses vom 24. Juli 1946 dem Länderrat zu diesem Zeitpunkt noch immer nicht zugestellt (BA, Z 1/952).

¹³⁷ Protokoll der Sitzung vom 3. September 1946 (BA, Z 1/312).

¹³⁸ Niederschrift Roßmanns über eine Interne Sitzung des Länderrats, 6. September 1946, sowie Roßmann an Sitzler, 7. September 1946 (BA, Z 1/18). – Der Landesverband Südwestdeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaften kommentierte in einem Brief an Krohn, 6. September 1946, daß die Sitzung vom 3. September „praktisch aufgefliegen“ sei, „weil die Gegenseite nicht erschien. Das hat zwei Vorteile: einmal dokumentiert die Gegenseite damit ihre schwache sachliche Stellung; andererseits war auf diese Weise die Möglichkeit gegeben, daß die fünf Sachverständigen zwei Tage eingehend das Problem erörtern [...] konnten“ (NL Krohn).

und sie empfahlen vorerst nur eine Übergangslösung zur Sanierung der Rentenversicherung¹³⁹.

Indirekt galt das Gutachten auch den Prinzipien des Kontrollratsentwurfs, bei dessen Vorbereitung der Unterausschuß eine so einflußreiche Rolle gespielt hatte. Dieser Entwurf selbst traf (in der ersten Fassung vom 20. September 1946) in der zweiten Oktoberwoche beim Länderrat ein. Daraufhin beauftragte das Direktorium den Unterausschuß Sozialversicherung und den Sozialpolitischen Ausschuß, unter Beachtung des Sachverständigengutachtens zu dem Kontrollratsentwurf Stellung zu nehmen.

Der Sozialpolitische Ausschuß tat dies nach Mitgliedergruppen – Regierungs-, Gewerkschafts-, Arbeitgebervertreter – getrennt. Die Arbeitgeber wandten sich – in der Sache weniger evolutionär und in der Diktion schärfer als die fünf Gutachter – gegen die Prinzipien von Einheits- und Volksversicherung. Mit Spitze gegen den vom Kontrollrat vorgesehenen „Verordnungsweg“ fügten sie hinzu, daß es sich um Entscheidungen handle, die „das deutsche Volk“ selbst treffen solle¹⁴⁰. – Die Regierungsvertreter wiesen die im Gutachten vorgetragene Einwände als durchwegs verfehlt zurück, vermieden hingegen ein explizites Werturteil über den Kontrollratsentwurf. Statt dessen unterbreiteten sie eine Reihe von Abänderungsvorschlägen, die vornehmlich auf eine Anhebung der Leistungen zielten¹⁴¹. Die Gewerkschaftsseite – vertreten durch die drei führenden Gewerkschaftler der US-Zone: Gustav Schiefer (Bayern), Willi Richter (Hessen), Markus Schleicher (Württemberg-Baden) – nannte das Gutachten kurz und klar „nicht annehmbar“. Weniger eindeutig fiel ihr Votum über den Kontrollratsentwurf aus. Im Hinblick auf die organisatorische Struktur und die Ausdehnung des Versichertenkreises waren sie prinzipiell einverstanden. „Mit aller Entschiedenheit müssen wir jedoch der vorgeschlagenen Neufestsetzung der Leistungen widersprechen.“ Das Leistungsniveau sei „in jeder Beziehung unzureichend“ und bedeute „für die Mehrheit der Versicherten und deren Hinterbliebenen sowohl in der Kranken- wie in

¹³⁹ Das vom 21. Oktober 1946 datierte Gutachten ist abgedruckt bei Schieckel, *Gegenwartsprobleme*, S. 101–112.

¹⁴⁰ Die Stellungnahme der Arbeitgebervertreter im Sozialpolitischen Ausschuß (Bungarts, München; Muth, Fulda; Fischer, Stuttgart; Ersing, Stuttgart), 22. November 1946, ist abgedruckt bei Schieckel, *Gegenwartsprobleme*, S. 122–127.

¹⁴¹ Die vorbereitenden Arbeiten leisteten Schieckel, Hof und Ernst vom Unterausschuß Sozialversicherung. Von ihrer Seite lag dem Sozialpolitischen Ausschuß am 22. November 1946 vor: eine Stellungnahme zum Gutachten (Druck: Schieckel, *Gegenwartsprobleme*, S. 112–120), ein „Vorschlag für eine Neufassung“ des Kontrollratsentwurfs, in den die Abänderungswünsche eingearbeitet waren sowie „Anmerkungen“ zu diesem Neufassungsvorschlag (BA, Z 1/942). In der Sitzung vom 22. November 1946 schlossen sich die Arbeitsminister (anscheinend ohne Widerspruch von Seiten Roßhaupters) jener Stellungnahme zum Gutachten an und beschlossen, das Gutachten mitsamt allen vorliegenden Stellungnahmen sowie dem Neufassungsvorschlag über das Direktorium an die Ministerpräsidenten weiterzuleiten (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/899).

der Ruhegeldversicherung eine wesentliche Minderung der Renten usw.“. Falls mit den vorgesehenen Beiträgen ein höheres Leistungsniveau nicht finanzierbar sei, so müsse dies eben durch „laufende Staatszuschüsse“ ermöglicht werden¹⁴². – Die Gewerkschaftler bezogen also eine sehr ambivalente Position. Offen blieb die entscheidende Frage, „ob sie für den Fall, daß der Kontrollratsentwurf nicht abgeändert werde, ihre Zustimmung geben oder nicht“. Ein Vertreter der amerikanischen Militärregierung konfrontierte die Gewerkschaftler im Sozialpolitischen Ausschuß mit dieser Frage. Unter Schweigen seiner Kollegen verwies der württembergische Gewerkschaftsführer auf die schriftliche Stellungnahme und „lehnte eine weitere Erklärung ab“. Immerhin mochte ein Fingerzeig in einer späteren Äußerung Schleichers stecken, mit der er – einer knappen Protokollnotiz zufolge und in nicht ganz eindeutigem Kontext – seiner Hoffnung auf eine rasche Verabschiedung des Gesetzes Ausdruck gab¹⁴³.

Natürlich hatten die Gewerkschaftler gute Gründe für ihr vorsichtiges Taktieren. Das Junktim zwischen (lange erstrebter) Einheitsversicherung und (schwer verantwortbarer) Leistungsverschlechterung hatte sie in ein Entscheidungsdilemma geführt – um so mehr, als eine innergewerkschaftliche Willensbildung auf breiterer Basis bisher nicht stattgefunden hatte. Dies wiederum hing damit zusammen, daß man bei der Behandlung des Kontrollratsentwurfs an Vertraulichkeitsanweisungen gebunden war¹⁴⁴. Ein klares Ja oder Nein empfahl sich also noch nicht; klüger war es, zunächst einmal zu erproben, inwieweit noch Leistungsverbesserungen durchgesetzt werden konnten.

In dieser schwer überschaubaren Konstellation zogen es die Ministerpräsidenten

¹⁴² Die Stellungnahme der Gewerkschaftsvertreter im Sozialpolitischen Ausschuß, 21. November 1946, ist abgedruckt bei Schieckel, *Gegenwartsprobleme*, S. 120–122.

¹⁴³ Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses, 22. November 1946 (BA, Z 1/899).

¹⁴⁴ Die Darstellung folgt hier Mitteilungen von Schleicher im Sozialpolitischen Ausschuß am 22. November 1946. Gegen die „vom Kontrollrat in dieser Frage angeordnete Vertraulichkeit“ hatte Arbeitsminister Kohl im Sozialpolitischen Ausschuß am 29. Oktober 1946 geltend gemacht, daß man auf Angriffe von außen „nicht die gebührende Antwort geben“ könne, vielmehr mit ansehen müsse, „wie in der Bevölkerung durch eine systematisch geführte Hetze Verwirrung und Unruhe gestiftet wird“. Demgegenüber hatte der Vertreter der US-Militärregierung hervorgehoben, daß es sich nicht um ein deutsches, sondern um ein Kontrollratsgesetz handle, und daher sei die Beratung „nicht öffentlich“ (BA, Z 1/899). Auch bei der späteren Einschaltung der Landtage wünschte die US-Militärregierung „ausdrücklich, daß nicht der gesamte Landtag, sondern lediglich der betreffende Landtagsausschuß gehört“ werde, damit „die Vertraulichkeit des Entwurfs gewahrt“ bleibe. Vgl. eine undatierte (Ende Januar 1947) Aktennotiz von Preller (BA, Z 1/940).

Entsprechend betonte die britische Militärregierung bei der Beratung des Entwurfs im Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats am 30. September 1946: „Er ist geheim und darf nicht außerhalb dieses Raumes veröffentlicht werden“ (Sitzungsprotokoll, PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 266).

ten vor, auch ihrerseits inhaltlich zu operieren, als sie sich am 3. Dezember 1946 erstmals selbst mit dem Kontrollratsentwurf befaßten. Dem Rat der Ministerpräsidenten gehörten zu diesem Zeitpunkt an: Wilhelm Hoegner (SPD) als Chef der von SPD und CSU getragenen bayerischen Landesregierung; Reinhold Maier, liberaler württembergischer Regierungschef auf der Basis einer (gerade in Umgruppierung befindlichen) Allparteienkoalition; Karl Geiler, parteiloser Chef des hessischen Allparteienkabinetts; für Bremen war Wilhelm Kaisen (SPD) anwesend, wengleich Bremen formell erst mit Wirkung vom 1. Januar 1947 viertes Land der US-Zone wurde. Einer Direktoriumsempfehlung ohne Aussprache folgend, ersuchte das Gremium die amerikanische Militärregierung einstimmig, „darauf hinzuwirken, daß der Kontrollrat die Entscheidung über das Sozialversicherungsgesetz zunächst aussetzt“. Die Begründung verwies auf die soeben (Ende November bzw. Anfang Dezember 1946) in der US-Zone gewählten Landtage, die man in die Meinungsbildung einbeziehen wolle. Zugleich übermittelten die Ministerpräsidenten der Militärregierung ohne eigene Stellungnahme das Sachverständigen Gutachten sowie alle im Sozialpolitischen Ausschuß zu dem Gutachten und dem Kontrollratsentwurf abgegebenen Stellungnahmen – woraus man in Berlin ersehen konnte, daß der Entwurf auf deutscher Seite von niemandem voll unterstützt, aber von nicht wenigen heftig bekämpft wurde¹⁴⁵.

Die Militärregierung antwortete im Januar 1947: Die Beratungen in den zuständigen Direktoraten seien noch nicht abgeschlossen, so daß die endgültige Entscheidung über den Gesetzentwurf noch nicht anstehe. Ehe diese Entscheidung falle, werde der Länderrat Gelegenheit zur abschließenden Stellungnahme erhalten. Zuvor war intern mitgeteilt worden: „Die Beschlußfassung im Kontrollrat wird zurückgestellt, bis die Landtage sich mit dieser Frage befassen können“¹⁴⁶.

Aufs Ganze gesehen, so läßt sich die Entwicklung im zweiten Halbjahr 1946 in der US-Zone zusammenfassen, war die Reforminitiative des Kontrollrats unter deutlich retardierendem Einfluß geraten: Der Unterausschuß Sozialversicherung stand nicht mehr im Zentrum der politisch relevanten Willensbildung; konträre Kräfte waren zunehmend zur Geltung gekommen und hatten in den am Jahresen-

¹⁴⁵ Das Protokoll der Sitzung des Länderrats vom 3. Dezember 1946 ist auszugsweise abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, hier S. 1114f. Der dem Protokoll (PA, M 413977) zu entnehmende Hinweis „ohne Aussprache“ ist dort nicht aufgenommen. Das Direktorium hatte seine Empfehlung am 2. Dezember 1946 beschlossen (Sitzungsprotokoll, PA, M 70998).

¹⁴⁶ Offizielle Antwort: Regional Government Coordinating Office an den Länderrat, 29. Januar 1947 (BA, Z 1/213). Zuvor war der Unterausschuß Sozialversicherung am 15. Januar 1947 durch Murray mündlich unterrichtet worden. Dem ungekürzten Protokollentwurf dieser Sitzung zufolge (BA, Z 1/942) betonte Murray: „General Clay wird sich auf die Beratung und das Gutachten der Ministerpräsidenten und nicht der Landtage verlassen“; aber es sei „natürlich den Ministerpräsidenten überlassen, inwieweit sie sich mit den Landtagen darüber beraten wollen“.

de konstituierten Landtagen starke Bastionen gewonnen¹⁴⁷. Die Entwurfsbefürworter sahen sich wegen der Verkopplung von erwünschter Organisationsreform und unerwünschter Leistungsrestriktion in einer schwierigen Lage. Eine von den Entwurfsgegnern befürchtete Übertreibung war ausgeblieben; der von ihnen erhoffte Aufschub einstweilen erreicht.

Eine noch stärkere Gegenströmung hatte zwischenzeitlich in der britischen Zone eingesetzt. Widerstand deutete sich hier bereits im August 1946 an, als ein Vertreter der britischen Militärregierung im Zonenbeirat erstmals die Grundlinien des in Aussicht stehenden Entwurfs erläuterte. In der Aussprache befürwortete Böckler eine weite Ausdehnung des Versichertenkreises, eine Verschmelzung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung und eine Zusammenfassung aller Krankenkassen (während die Unfallversicherung als „selbständiges Organ“ beibehalten werden solle). „Absolut notwendig“ erschien ihm indessen auch eine „Beibehaltung der bisherigen Leistungen“. Die Zusammenfassung der Rentenversicherung müsse den Effekt haben, daß „nicht die Angestellten heruntersetzt, sondern die Arbeiter heraufgehoben werden“; jedenfalls könne es „nicht Aufgabe einer Neuordnung sein, bislang etwas besser gestellte Schichten auf ein Niveau herabzusetzen, das bisher als unzulänglich und in vielen Fällen nicht tragbar angesehen wurde“. Albin Karl, wie Böckler Mitglied des „vorläufigen Zonenvorstandes“ der Gewerkschaften, nannte Staatszuschüsse zur Rentenversicherung „eine unbedingte Notwendigkeit“ für eine „einigermaßen erträgliche Rentengewährung“; nicht ungeschickt wies er die Briten auf den Beveridge-Plan hin, der in erheblichem Umfang Staatsmittel für die Rentenfinanzierung in Anspruch nahm¹⁴⁸.

Wie schwer die gewerkschaftlichen Bedenken gegen den Kontrollratsentwurf wogen, machte dann ein detailliertes Gutachten deutlich, das der Sozialpolitische Ausschuß des Zonenbeirats von Ende September bis Ende November 1946 ausarbeitete und – wie sodann auch das Plenum des Zonenbeirats – einstimmig verabschiedete¹⁴⁹. Die – relativ konfliktarme¹⁵⁰ – Vorbereitung des Gutachtens wurde

¹⁴⁷ Im bayerischen Landtag (gewählt am 1. Dezember 1946) hatte die CSU die absolute Mehrheit der Mandate; im württemberg-badischen Landtag (gewählt am 24. November 1946) verfügten CDU und DVP über 58 von 100 Mandaten; im hessischen Landtag (gewählt am 1. Dezember 1946) waren CDU (28) und LDP (14) gegenüber SPD (38) und KPD (10) in der Minderheit.

¹⁴⁸ Das dem Protokoll der Sitzung vom 14./15. August 1946 als Anlage beigefügte Wortprotokoll der Aussprache über die Sozialversicherung ist auszugsweise abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, S. 679–683. Die Böckler-Zitate entstammen dem vollständigen Wortprotokoll, S. 1 f. bzw. S. 8 (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 43). Karl machte die zitierten Ausführungen bei Gelegenheit eines anderen Tagesordnungspunktes (Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, S. 673) und wiederholte sie in der Aussprache sinngemäß (a. a. O., S. 682).

¹⁴⁹ Der Zonenbeirat verabschiedete das Gutachten einstimmig in der Sitzung vom 27./29. November 1946 (Teildruck des Protokolls: Akten zur Vorgeschichte der Bundesre-

weitgehend von den Gewerkschaftsvertretern beeinflusst; die Endfassung trug – bei gelegentlicher Wiedergabe abweichender Meinungen – im wesentlichen ihre Handschrift¹⁵¹.

Das Gutachten begrüßte die Zusammenfassung der Kranken-, Unfall- und

publik, hier S. 1090–1092). Zuvor war es von dem Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats überaus sorgfältig vorbereitet und ausgearbeitet worden. In einer vom 30. September bis 3. Oktober dauernden Sitzungsfolge veranstaltete der Ausschuß ein Hearing, in dem neben den sachlich interessierten Zentralämtern der britischen Zone Vertreter aller Zweige der Sozialversicherung, der Gewerkschaften, der Wirtschaftsverbände, Ärzteschaft, der Eisenbahn- und Postverwaltung und des privaten Versicherungswesens gehört wurden. Das stenographische Protokoll dieser Sitzungsfolge umfaßt 513 Seiten (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 266; dort – Nr. 266/267 – auch die Protokolle der drei weiteren einschlägigen Ausschußsitzungen). Die Druckfassung des Gutachtens ist in Anm. 41 annotiert.

¹⁵⁰ Zurückzuführen ist dies weniger auf einen sachlichen Konsens als auf die von der britischen Besatzungsmacht gesetzten Rahmenbedingungen. Wie Storch in einer Rede vor Gewerkschaftlern in Köln am 26. Januar 1949 erläuterte, trafen sich alle Beteiligten in der Meinung, „daß man die Dinge so machen müsse, um ein größeres Unglück zu verhüten“ (Ein offenes Wort, S. 6).

Die am wenigsten zu einem Kompromiß bereite Opposition gegen den Entwurf kam in bemerkenswerter Weise von Dienststellen, für deren Besetzung die britische Militärregierung selbst die Verantwortung trug: einmal vom Zonenamt des Reichsaufsichtsamts für das (sc. private) Versicherungswesen, das anscheinend mit der Verteidigung des Existenzraums der privaten Versicherungen auch die eigene Existenzgrundlage zu schützen suchte; weiterhin vom Mindener Zentralamt für Wirtschaft, was in Anbetracht seines sozialistischen Leiters Viktor Agartz einigermmaßen verwundert. Die Erklärung liegt darin, daß der Chef der Hauptabteilung „Preise und Löhne“ in diesem Amt, Prof. Dr. Heinrich Rittershausen, von der Leitung des Hauses unbehelligt die Dinge in die Hand nehmen konnte. Eine vom 22. Oktober 1946 datierte schriftliche Stellungnahme dieser Hauptabteilung zu dem Kontrollratsentwurf (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 145) war nicht minder geharnischt als Rittershausens Auftreten im Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats: der Entwurf belaste die Wirtschaft „ungeheuerlich“ (worauf Scheuble mit Hinweis auf die zwei Prozentpunkte Beitragserhöhung replizierte: „So ungeheuer, wie das Herr Professor Rittershausen dargestellt hat, ist das nicht“). Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses, 25. Oktober 1946 (a. a. O., Nr. 266). Wie Storch während eines Zonenparteitags der CDU im August 1947 im Gespräch mit Walther Heyn empört berichtete, wurden „alle die nach seiner Ansicht falschen Argumente der Privatversicherung von den Sachbearbeitern des Zentralamts in Minden kritiklos verwendet“; er habe Herrn Agartz empfohlen, „daß er einmal seinen Sachbearbeitern auf die Finger sehen solle, was sie in bezug auf die Abwehr der Sozialversicherungsreform betrieben“. Vgl. Heyn an Krohn, 18. August 1947 (NL Krohn).

¹⁵¹ Die beiden Gewerkschaftsvertreter in dem siebenköpfigen Sozialpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats waren Albin Karl (SPD) und das frühere ADGB-Vorstandsmitglied Franz Spliedt (SPD), der im Ausschuß den Vorsitz innehatte. Zur Beratung zogen sie von außen u. a. folgende Gewerkschaftler heran: Halfell (SPD), Scheuble (CDU), Selpien (SPD), Storch (CDU).

Rentenversicherung zu einheitlichen Sozialversicherungsträgern, ebenso die weite Ausdehnung des Kreises der versicherungspflichtigen Personen¹⁵². Die Kritik setzte bei der Frage der Staatszuschüsse an: „festumrissene und zahlenmäßig genau festgelegte Staatszuschüsse“ seien als ein „Grundpfeiler für die Finanzierung der Sozialversicherung“ unentbehrlich. Es wurden sodann alle Bestimmungen herausgearbeitet, mit denen der Entwurf in Einsparungsabsicht Abstriche am bisherigen Leistungsrecht vorsah. Nur eine dieser Bestimmungen glaubten die Gutachter „angesichts der gegenwärtigen Notlage“ tolerieren zu können: Witwenrente sollte künftig auch in der Angestelltenversicherung – wie bisher bei den Arbeiterwitwen – vom Nachweis der Arbeitsunfähigkeit abhängig gemacht werden. Alle weiteren Einschränkungen lehnte das Gutachten mit Nachdruck ab. Auf dem Gebiet der Alters- und Invaliditätssicherung hielt es im Gegenteil einen Ausbau des bisherigen Leistungsstandes für dringend erforderlich: Während der Kontrollratsentwurf die monatliche Ausgabe für laufende Renten in der britischen Zone um 1,5 Millionen RM senkte, bewirkten die Gegenvorschläge des Gutachtens eine Mehrausgabe von 6,8 Millionen RM oder knapp 16%¹⁵³.

Aber auch in organisatorischer Hinsicht zeigten sich Differenzen zu dem Kontrollratsentwurf. Entscheidenden Wert legte das Gutachten auf eine klare finanzielle Trennung aller Versicherungszweige innerhalb der Einheitsorganisation. Den örtlichen Zweigstellen sollte die Finanzhoheit über „einen beschränkten Teil der zur Verfügung stehenden Mittel“ überlassen bleiben. Diese Elemente einer Dezentralisation – für die sich die Gewerkschaftsvertreter entschieden einsetzten¹⁵⁴ – sollte eine lebendige, breit gegliederte Selbstverwaltung ermöglichen und einen Anreiz für sparsame Wirtschaftsführung geben.

Insgesamt waren die Bedenken gegen den Kontrollratsentwurf so stark und die Aussichten auf entsprechende Revision so unsicher, daß das Gutachten in einer

¹⁵² Ausschluß und Zonenbeirat lehnten es jedoch ab, die Frage der Einbeziehung der Beamten zu erörtern, da sie „in stärkstem Maße die staatspolitischen Gesichtspunkte des Beamtenrechts“ berühre. Das Gutachten (S. 7) empfahl, „die Beamten vorläufig nicht der Sozialversicherung zu unterstellen und diese Frage erst dann zu entscheiden, wenn die Frage der Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums und die Gestaltung der Beamtenbesoldung entschieden werden kann“.

¹⁵³ Berechnet nach Grundzahlen aus: Memorandum des Zentralamts für Arbeit, 20. Februar 1947, Abschnitt IV, S. 7 (BA, Z 40/28).

¹⁵⁴ Vgl. aus dem Geschäftsbericht des DGB (britische Zone) für die Jahre 1947 bis 1949: „Die Bestrebungen [im Kontrollrat] gingen dahin, durch die neue Sozialversicherung einen Ausgleich aller sozialen Risiken in einem einheitlichen Versicherungsträger auf der Basis der Gegenseitigkeit zu schaffen. Eine finanzielle Untergliederung und Selbstverwaltung von Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung wäre damit nicht mehr möglich gewesen. Eine derartige gesetzliche Bestimmung der Militärregierung hätte den deutschen Arbeitnehmern größten Schaden zugefügt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat sich deshalb mit aller Entschiedenheit gegen diese Bestrebungen gewandt.“ Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung, hier S. 320.

„grundsätzlichen Vorbemerkung“ vorschlug, die Frage einer grundlegenden Sozialversicherungsreform ganz zu vertagen: Ein „akuter und zwingender Anlaß“, die „Neuordnung überstürzt und schon in der nächsten Zeit vorzunehmen“, bestehe nicht; der Zeitpunkt sei dafür erst dann gekommen, „wenn die äußere und innere Gestaltung Deutschlands feststeht, die Währungsfrage und die Finanzreform in Deutschland geklärt und die Struktur und das Volumen der deutschen Wirtschaft deutlich erkennbar ist“. Vordringlich sei allein eine Rentenversicherungsreform, die für alle Zonen eine „einheitliche Gestaltung der Leistungen und Beiträge“ herbeiführe. In einem einstimmig angenommenen Begleitschreiben hob der Zonenbeirat diesen Aspekt noch einmal hervor: „Im gegenwärtigen Zeitpunkt“ seien „die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform nicht gegeben“¹⁵⁵.

Unterschiedliche Motive scheinen die Gewerkschaftsvertreter zu dieser – im Vergleich mit der vorsichtigeren Haltung ihrer Kollegen in der US-Zone – überraschend eindeutigen Negation und damit zu einem De-facto-Bündnis mit den prinzipiellen Gegnern der Einheitsversicherung bewegt zu haben. Sicher galten ihre Bedenken in erster Linie den Verschlechterungen im Leistungsrecht¹⁵⁶, wobei die Verteidigung des Niveaus der Angestelltenversicherung durch einen verbandspolitischen Gesichtspunkt mitbestimmt worden sein dürfte: Es konnte nur dann Aussicht auf eine Integration der Angestellten in die einheitsgewerkschaftliche Bewegung bestehen, wenn diese sich bereit zeigte, „alle die Aufgaben, die der Angestellte von seiner gewerkschaftlichen Organisation erwartet, zu übernehmen“¹⁵⁷. Ferner dürfte ein Motiv mitgewirkt haben, welches das Gutachten im Zusammenhang mit der Dezentralisierungsforderung kurz anklingen ließ: Es solle vermieden werden, „daß sich bei späterer rückschauender Betrachtung ein nennenswerter Teil der heute von den Gegnern der Vereinheitlichung erhobenen

¹⁵⁵ Vgl. Protokoll der Sitzung vom 27./29. November 1946. Teildruck: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, hier S. 1091 f. Dort (S. 1092, Anm. 95) ist auch die Antwort von CCG/BE, 22. Januar 1946, in ihren wichtigsten Teilen abgedruckt: Der von Ausschuß und Plenum vertretene Standpunkt solle „bei zukünftigen Viermächtebesprechungen über das beabsichtigte neue Gesetz, das z. Zt. erst im Entwurf vorliegt, berücksichtigt werden“. Ausdrücklich dankte die Militärregierung dem Zonenbeirat für die „eingehende und sorgsame Prüfung“ dieser „wichtigen Frage“.

¹⁵⁶ In einer vom DGB (britische Zone) 1949 herausgegebenen Broschüre führte Killat (Angestellten-Sekretariat des DGB) aus: „An diesem Gutachten haben auch namhafte Vertreter des DGB mitgearbeitet. Grundsätzlich ist zu sagen, daß der vom alliierten Kontrollrat vorgeschlagene Gesetzentwurf in dem Gutachten der deutschen Stellen abgelehnt wurde, da er den berechtigten Forderungen der Arbeitnehmer nach Schutz der Arbeitskraft und ihrer Bewahrung vor Not und Elend nicht genügend Rechnung trug.“ Das Gutachten habe übrigens auch „die volle Zustimmung der DAG gefunden“. Vgl. Ein offenes Wort, hier S. 18.

¹⁵⁷ So die programmatische Formulierung im Geschäftsbericht des DGB (britische Zone) für 1947/49: Die Gewerkschaftsbewegung, hier S. 528.

Bedenken als berechtigt herausstellt¹⁵⁸. Folgt man dem Ex-post-Bericht eines Beteiligten, so schwang dabei unausgesprochen die Befürchtung mit, daß die Einheitsversicherung bei einer Verschlechterung der ohnehin düsteren Wirtschaftslage in einen Bankrott geraten könne, für den sie dann von ihren Gegnern zwar unberechtigt, aber propagandawirksam verantwortlich gemacht werde; man habe also mit einer Art Dolchstoßlegende rechnen müssen, die zudem – bei Einführung der Einheitsversicherung durch Oktroi der Alliierten – einen Ansatzpunkt nationalistischer Agitation hätte bilden können. Auch aus solchen Überlegungen heraus habe ein bedeutender Teil der Gewerkschaftler den Gedanken favorisiert, daß eine Gesamtreform erst nach Konsolidierung der wirtschaftlichen Verhältnisse und von einer frei gewählten deutschen Volksvertretung durchgeführt werden solle, wobei man freilich fest mit einer sozialdemokratischen Mehrheit im künftigen Parlament gerechnet habe¹⁵⁸.

Deutlicher noch als aus der amerikanischen kam also aus der britischen Zone Ende 1946 ein Haltesignal. Dagegen suchte die sowjetische Militärverwaltung im Januar 1947 die bisherigen Verhandlungsergebnisse unumkehrbar zu machen und die Verabschiedung des Entwurfs durch einen demonstrativen Schritt zu beschleunigen: Sie setzte eine sowjetische Variante des Kontrollratsentwurfs – mit einer Reihe unterschiedlich wichtiger Abweichungen – zum 1. Februar 1947 in der Ostzone in Kraft¹⁵⁹. Eine finanzielle Trennung der einzelnen Versicherungszweige, auf die die Gewerkschaften der britischen Zone entscheidenden Wert legten, war in Übereinstimmung mit dem Kontrollratsentwurf nicht vorgesehen. Die sowjetische Verordnung behielt einen Teil der Restriktionen im Leistungsrecht bei (wie die Verschärfung der Invaliditätsdefinition und die Beseitigung der unbedingten Witwenrente), führte die Möglichkeit einer Beteiligung der Versicherten an den Krankheitskosten ein, verbesserte jedoch mehrere Leistungen in beachtlichem Ausmaß. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Altersrenten, wo die vom Zonenbeirat geforderte Leistungshöhe erreicht wurde¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Mündliche Mitteilung von Auerbach (1946 bis 1948 Vizepräsident des Zentralamts für Arbeit); vgl. dazu auch die sozialdemokratische Stellungnahme im süddeutschen Länderrat, unten S. 74.

¹⁵⁹ Mit Befehl Nr. 28 vom 28. Januar 1947. Der Befehl sowie die entsprechenden Anlagen (Verordnungen über die Sozialversicherung, die freiwillige und zusätzliche Versicherung sowie die Arbeitslosenversicherung) sind kommentiert und abgedruckt bei Lehmann. Die Neuordnung basierte auf dem von Lehmann ausgearbeiteten Entwurf: „Seine Gedanken“, kommentierte Lehmann im Juli 1948 (S. V), seien „wenn auch nicht immer vollständig“ in die sowjetzonale Neuordnung „wie auch in den noch immer nicht veröffentlichten Gesetzesentwurf des Kontrollrats eingegangen“. Daß Lehmann seine Gedanken im Kontrollratsentwurf weitgehend wiedererkannte, relativiert übrigens die von Wermel im Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats vertretene Meinung, daß der Kontrollratsentwurf „zu 95% aus Vorschlägen von amerikanischer und englischer und zu 5% von russischer Seite“ stamme (Sitzungsprotokoll, 27. August 1947, BA, Z 1/944).

¹⁶⁰ Vgl. im einzelnen eine vom Zentralamt für Arbeit am 7. März 1947 (mit einer

Der sowjetische Alleingang ist in der Literatur dahin interpretiert worden, daß die Verhandlungen im Kontrollrat zu diesem Zeitpunkt schon gescheitert gewesen seien¹⁶¹. Dies trifft jedoch keinswegs zu. Die russischen Vertreter arbeiteten am Kontrollratsentwurf nach wie vor mit und betonten, „daß die für die russische Zone getroffene vorläufige Regelung alsbald dem Kontrollratsgesetz angepaßt wird“¹⁶². Und die Vier-Mächte-Verhandlungen liefen zwar mit Stockungen und kritischen Zuspitzungen, aber einstweilen noch auf allen Seiten von Kooperationsbereitschaft getragen weiter: Im Juli 1947 berichtete der Chef der amerikanischen Manpower Division, Werts, dem – allerdings sehr distanziert reagierenden –

Ergänzung am 14. März 1947) an die britische Manpower Division übersandte Ausarbeitung „Vergleich zwischen der Neuregelung der Sozialversicherung in der Sowjetischen Besatzungszone mit dem von dem Manpower Direktorat [. . .] aufgestellten Gesetzentwurf“ (BA, Z 40/27).

Die vom Kontrollrat vorgesehene Altersrentenformel: 30 RM Grundbetrag plus 0,6% Steigerungsbetrag (pro Versicherungsjahr und bezogen auf das versicherungspflichtige Entgelt) war auf: 30 RM Grundbetrag plus 1% Steigerungsbetrag verbessert. Der Zonenbeitrag hatte 20 RM Grundbetrag plus 1,2% Steigerungsbetrag gefordert, was auf eine etwa gleiche (wenn auch je nach Struktur des Versichertenkreises variierende) Kostenbelastung hinauslief. Für Sachkenner war erstaunlich, daß die Sozialversicherungsordnung der SBZ jene Rentenformelverbesserung ohne eine entsprechende Veränderung auf der Finanzierungsseite einführt: Sie übernahm die im Kontrollratsentwurf vorgesehene Höhe des Gesamtbeitrags und eliminierte die (dort wenigstens für Notfälle eingeräumten) Staatszuschüsse völlig. Dobbernack fragte im Gespräch mit führenden Sozialversicherungsexperten der SBZ im April 1947, ob unter diesen Umständen die angeordneten Leistungen „ohne Einschränkung tatsächlich gewährt würden“ und „auf die Dauer als gewährleistet angesehen werden“ könnten: „Eine Antwort auf diese Frage wurde mit nicht erteilt.“ Vgl. einen Bericht Dobbernacks über eine Sozialversicherungskonferenz in Berlin am 22./23. April 1947 (BA, Z 40/25).

Bemerkenswert ist die negative Beurteilung des Befehls Nr. 28 durch einen führenden Gewerkschaftler der britischen Zone: Spliedt, von Krohn am 18. Februar 1947 zu einem Gespräch aufgesucht, berichtete, „daß in der russischen Zone ein neues Gesetz über Sozialversicherung erschienen sei, das die Einheitsversicherung bringe, auch die Arbeitslosenhilfe neu regle. Das Gesetz sei sehr schlecht, bringe viele Rückschritte. Er habe sich sehr dagegen ausgesprochen“ (Gesprächsnotiz Krohns in NL Krohn).

¹⁶¹ Vgl. Peters, S. 136; Mitscherling, Auf dem Wege zu einer „sozialistischen“ Sozialpolitik? Die Anfänge der Sozialpolitik in der SBZ/DDR, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 87; ebenso schon ders., Soziale Sicherung, S. 21. Richtig hingegen Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 239.

¹⁶² So berichtete Bloch am 18. März 1947 im Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/942). – Das sowjetische Vorgehen fügt sich in eine Gesamtstrategie ein, die Geyer (S. 358) treffend gekennzeichnet hat: „Solange die Zusammenarbeit mit den Verbündeten Aussicht bot, eigene Modelle für ganz Deutschland zur Wirkung zu bringen, mußte Moskau daran interessiert sein, die Besatzungspolitik in der SBZ als strikte Erfüllung interallierter Verpflichtungen erscheinen zu lassen und Maßnahmen zu vermeiden, die auf westlicher Seite als Regelverletzung aufgefaßt werden mochten.“

Militärgouverneur Clay, daß der Entwurf nun ein Jahr lang in Arbeit sei „and maybe we can get agreement on it“¹⁶³.

Das Manpower Direktorat hatte die Entwurfsfassung vom 14. Dezember 1946, die „voraussichtlich noch einige Änderungen erfahren“ werde¹⁶⁴, im Dezember an das Finanzdirektorat zur Begutachtung und an das Legal Direktorat zur juristischen Bearbeitung weitergeleitet. Die juristisch redigierte Fassung lag im April 1947 vor¹⁶⁵. Sodann nahm das Sozialversicherungskomitee des Manpower Direktorats die Beratungen über einige bisher sachlich ungeklärte bzw. inzwischen strittig gewordene Punkte wieder auf. Es ging vor allem um die Selbständigkeit der Knappschaftsversicherung¹⁶⁶, die Rentenberechnungsformel, die Unternehmerhaftpflicht und die Frage der Einbeziehung der Beamten in die Sozialversicherungspflicht. In den letztgenannten drei Punkten konnte das Komitee keine Einigung herbeiführen, und das Weitere war nun Sache des Manpower Direktorats.

Dieses Direktorat trat Ende Juli 1947 zu der entscheidenden Sitzung zusammen¹⁶⁷. Anscheinend von Clay entsprechend angewiesen, sondierte Werts zu Beginn der Sitzung, ob der Kontrollrat an dem Gesetzesprojekt überhaupt festhal-

¹⁶³ Protokoll des „staff meeting“ der OMGUS-Abteilungsleiter mit General Clay am 26. Juli 1947 (IfZ München). Vgl. auch aus einem Entwurf Dobbernacks für eine Vorlage an den Präsidenten des Zentralamts für Arbeit, 23. Juni 1947: „Es läßt sich noch nicht übersehen, ob und wann der Gesetzentwurf verabschiedet werden kann, jedoch besteht nach kürzlichen Äußerungen des zuständigen englischen Offiziers zur Zeit eine bessere Aussicht auf Verwirklichung des Entwurfs als noch vor einigen Wochen.“ Der hintere Halbsatz ist allerdings nicht in die Ausfertigung übernommen (BA, Z 40/26).

¹⁶⁴ Mitteilung von Murray vor dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats am 16. Dezember 1946 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/942).

¹⁶⁵ Unzuverlässig das Erinnerungsbild von Wheeler (S. 109 f.): „Aber anstatt ein paar Ausdrücke sachgemäß zu ändern, um den juristischen Erfordernissen zu entsprechen, nahm das Direktorat für Rechtsfragen mehr als hundert Änderungen vor und behielt das Dokument über acht Monate zurück.“ Möglich ist, daß von amerikanischer Seite – mit Blick auf die Konstituierung der süddeutschen Landtage – Verzögerungstaktik betrieben wurde.

¹⁶⁶ Im Kontrollratsentwurf war diese Frage nicht klar entschieden. Die in der SBZ mit Befehl Nr. 28 eingeführte Neuordnung beseitigte die organisatorische Selbständigkeit der Knappschaftsversicherung, behielt aber eine besondere Leistungsregelung für die im Bergbau Beschäftigten bei. Der Unterausschuß Sozialversicherung befürwortete eine vollständige Integration der Knappschaftsversicherung in das allgemeine Sozialversicherungssystem. Demgegenüber forderte das Gutachten des Zonenbeirats der britischen Zone (offenbar mit Rücksicht auf Interessen der Arbeiter im Ruhrbergbau), daß die Knappschaftsversicherung sowohl im Leistungsrecht wie auch organisatorisch selbständig bleiben solle. Wie aus der Fassung des Entwurfs vom 6. August 1947 (BA, Z 40/27) hervorgeht, einigte sich das Sozialversicherungskomitee darauf, die Knappschaftsversicherung „vollkommen selbständig“ zu halten.

¹⁶⁷ Das folgende nach dem Protokoll der 68. Sitzung des Manpower Direktorats, 28. und 30. Juli 1947 (DMAN/M [47] 17) (Public Record Office Fo. 371/45799). Das Protokoll weist die Darstellung bei Wheeler, S. 110 f., als unzuverlässig aus.

ten solle. Er sähe es lieber, führte er aus, wenn die Deutschen – „who, in the US-Zone, had their duly elected and representative parliaments“ – selbst damit befaßt wären. Seines Erachtens sei es nicht Sache des Kontrollrats, sich mit „such highly technical matters“ wie Haftpflichtablösung und Rentenberechnungsformeln zu beschäftigen. Für die britische Seite schlug Luce vor, die anstehenden Streitfragen den deutschen „authorities“ vorzulegen. Dagegen betonte der französische Delegierte, man habe doch schon alle Einzelheiten des Entwurfs mit deutschen Experten besprochen und das Direktorat müsse doch jetzt imstande sein, unverzüglich zu voller Übereinstimmung zu kommen. Der russische Delegierte hielt diese ganze Diskussion für überflüssig; das Direktorat habe im März 1946 den klaren Auftrag erhalten, dem Koordinierungsausschuß einen Gesetzesentwurf vorzulegen.

Nachdem die französische und die russische Seite so ihr Interesse an einer zügigen Weiterführung des Projekts deutlich gemacht hatten, ging man zur Beratung der strittigen Punkte über. In der Frage der Unternehmerhaftpflicht gelang ein Kompromiß¹⁶⁸; in der Altersrentenberechnung einigte man sich auf eine leichte Verbesserung¹⁶⁹. In der Beamtenfrage prallten die Meinungen jedoch besonders hart aufeinander. Die anglo-amerikanischen Vertreter forderten, die Beamten aus dem Gesetz herauszulassen. Die Frage ihrer sozialen Sicherung solle – wie das Beamtenrechtsproblem überhaupt – den jeweiligen Zonenbefehlshabern überlassen bleiben. Sie konnten darauf verweisen, daß das Political Directorate zwei Monate zuvor das Thema Beamtenpension zur Zonensache erklärt hatte

¹⁶⁸ Im Entwurf vom 20. September 1946 war auf sowjetischen Wunsch eine Bestimmung aufgenommen, wonach ein Unfallverletzter – über die Sozialversicherungsleistung hinaus – einen gerichtlich einklagbaren Entschädigungsanspruch gegen den Arbeitgeber hatte, sofern dieser den Unfall vorsätzlich oder fahrlässig (durch mangelhafte Erfüllung von Arbeitsschutzbestimmungen) verschuldet hatte. Die Vorsätzlichkeitsklausel entsprach dem bisherigen Recht (§ 898 RVO), nicht aber die Ausdehnung auf Fahrlässigkeit im Arbeitsschutz. Gegen diese Ausdehnung wandte sich der Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats ganz entschieden, „weil sich daraus eine Unmenge von Rechtsstreitigkeiten ergeben würde, die das Verhältnis zwischen Unternehmer und des Arbeitnehmers [sic!] ständig beunruhigen würde“ (Sitzungsprotokoll, 9./10. Oktober 1946, BA, Z 1/939). Mit detaillierterer Begründung riet auch das Gutachten des Zonenbeirats (S. 20 f.) „dringend“ ab: Sonst werde man auf den Zustand von vor 1884 zurückgeworfen! Demzufolge wurde die Fahrlässigkeitsklausel in der Entwurfsfassung vom 14. Dezember 1946 gestrichen. Der Befehl Nr. 28 führte sie jedoch in der SBZ ein, und die russische Seite wünschte die wörtliche Übernahme in die neue Fassung des Kontrollratsentwurfs. Man einigte sich in der Juli-Sitzung auf eine Formulierung, die zwar die Vernachlässigung von Arbeitsschutzbestimmungen explizit einbezog, aber nur mit Bezug auf „a deliberate failure“. – Wie die Vorgeschichte und die Tatsache der Einigung erhellen, ist Wheelers (S. 111) Behauptung haltlos, daß die anglo-amerikanische Seite diesen Punkt nur zum Thema gemacht habe, „um auf jeden Fall ein Übereinkommen zu vermeiden“.

¹⁶⁹ Der Steigerungsbetrag wurde vom 0,6% auf 0,8% erhöht. Das Protokoll vermerkt nur den Beschluß, nicht auch den Gang der Willensbildung.

(und in der sowjetischen Zone war das Berufsbeamtentum ohnehin schon restlos beseitigt worden). Insbesondere in der britischen Zone, so wurde weiter argumentiert, sei „from all organizations and agencies involved“ Protest gegen die Einbeziehung der Beamten erhoben worden. Im übrigen sei zu bedenken, daß ihre Einbeziehung wegen der damit verbundenen Beitragsbelastung die gesamten Besoldungsverhältnisse in Bewegung bringen, und zwar verteuern werde. Demgegenüber beharrte die russische Seite auf der Einbeziehung der Beamten in die allgemeine Sozialversicherung. Sonst formiere sich wieder „a special privileged caste of civil servants and would become a serious obstacle for the democratization of governmental organization of Germany“. Die französische Seite neigte in der Sache mehr den Briten und Amerikanern zu, erklärte sich aber bereit, jeglichen Vorschlag zu akzeptieren, der den Hauptkontrahenten eine Einigung erleichtere¹⁷⁰.

Es gelang dem Direktorat nicht, in diesem letzten strittigen Punkt eine Übereinstimmung zu erzielen. Gleichwohl kam das Gesetzesprojekt ein gutes Stück voran: Das Direktorat reichte den umstrittenen Beamtenartikel an den Koordinierungsausschuß zur abschließenden Klärung weiter, verabschiedete den Entwurf in allen übrigen Teilen und leitete ihn zur juristischen Endredaktion dem Legal Direktorat zu. Der Koordinierungsausschuß befaßte sich Anfang September 1947 mit der Beamtenfrage und beschloß nach langer Debatte, die Beamten aus diesem Gesetz herauszunehmen und die Frage ihrer sozialen Sicherung als einen gesonderten Problemkreis zu betrachten („to consider seperatly“). Einer Empfehlung aus der Juli-Sitzung des Manpower Direktorats folgend, wies der Koordinierungs-

¹⁷⁰ Die Darstellung folgte einer vom 6. August 1947 datierten Ausarbeitung des Manpower Direktorats, die ausführlicher als das Sitzungsprotokoll die verschiedenen Positionen beschreibt: „Reasons for and against Inclusion of Civil Servants in Compulsory Social Insurance.“ Ein Exemplar („U. S. Translation from Russian“) in: BA, Z 40/27. Dieser Ausarbeitung zufolge hatte sich auch das Directorate of Internal Affairs (am 20./21. Januar 1947) mit dem Entwurf befaßt, wobei „the British and U. S. Members of the Directorate who are responsible in their respective zones for the terms of service of civil servants“ sich gegen eine Versicherungspflicht für Beamte ausgesprochen hatten.

Auf die Stellungnahme des Zonenbeirats zur Einbeziehung der Beamten (vgl. Anm. 152) hatte CCG/BE im November 1946 sichtlich herunterspielend geantwortet, daß über den „versuchsweise“ eingefügten Beamtenartikel „bisher noch kein Viermächte-Beschluß auf irgendeiner Verwaltungsstufe verkündet worden“ sei; die Kontrollkommission sei „sich sehr wohl der Schwierigkeiten bewußt, die die Einbeziehung der Beamten [. . .] möglicherweise mit sich bringen kann“ (Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, S. 980 f., Anm. 56).

Zur Beamtenpolitik der amerikanischen Militärregierung, die 1949 auf das (den Unterschied zwischen Beamten und Angestellten beseitigende) Gesetz Nr. 15 hinauslief, vgl. Niethammer, Reform; Morsey, Beamtenpolitik. Eine vornehmlich auf britische Akten gestützte Dissertation über die Beamtenrechtsdiskussion 1945/50 bereitet z. Zt. Ulrich Reusch (Bonn) vor.

ausschuß das Legal Direktorat an, die Endredaktion des Entwurfs „as a matter of priority“ zu behandeln¹⁷¹. – In der Sache war damit die Arbeit an dem Gesetzentwurf beendet. Das Legal Direktorat hatte nun noch die juristische Form abschließend zu bestätigen und die Endfassung dann dem Koordinierungsausschuß vorzulegen; in dessen Hand lag die Vorbereitung der endgültig entscheidenden Kontrollratssitzung.

Unmittelbar nach der Ausräumung des letzten Konfliktpunktes, im September 1947, sah der amerikanische Militärgouverneur den geeigneten Zeitpunkt gekommen, um – gemäß wiederholt gegebener Zusage – die Stellungnahme der Ministerpräsidenten der US-Zone einzuholen. Er erwartete ihr Votum Anfang Oktober, ließ General Clay mitteilen, und diese Terminierung hing damit zusammen, daß der Eingang des Entwurfs beim Koordinierungsausschuß für Mitte Oktober zu erwarten stand. Die Stellungnahme solle sich nicht in „Einzelfragen“ verlieren; es gehe darum, „ob die Herren Ministerpräsidenten zu dem Gesetzentwurf auf breiter Grundlage ‚ja‘ oder ‚nein‘ sagen“¹⁷². Wenig später wurde klargestellt, daß die Länderchefs sich nicht jeweils unmittelbar an Clay wenden sollten; der General wünsche eine formelle Beschlußfassung im Länderrat¹⁷³. Daß Clay dem Entscheidungsverhalten der Ministerpräsidenten eine sehr hohe Bedeutung beizumessen gedachte, wußte man spätestens seit Januar 1947¹⁷⁴.

Um die im Länderrat vereinigten Ministerpräsidenten zu einem positiven Votum zu bewegen, suchte das nach wie vor von Rudolf Kohl (KPD) geleitete württemberg-badische Arbeitsministerium im Unterausschuß Sozialversicherung sowie im Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats eine – trotz mancher „Bedenken“ – befürwortende Entschließung durchzusetzen. In beiden Gremien lehnten die Vertreter Bayerns entschieden ab: Das bayerische Kabinett habe „einschließlich des Arbeitsministers Roßhaupter einstimmig“ eine Erklärung beschlossen, die den Kontrollratsentwurf als unannehmbar zurückweise – eine Auffassung, die das bayerische Kabinett von Anfang an vertreten habe¹⁷⁵. Bemerkenswerterweise

¹⁷¹ Auszug aus dem Protokoll der 136. Sitzung des Koordinierungsausschusses, 5. September 1947 (CORC/M [47] 40) (Public Record Office Fo. 371/45 799).

¹⁷² Murray vor dem Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats am 10. September 1947 (Sitzungsprotokoll, Z 1/946). – Eine „Übersicht über die wichtigsten Punkte, in denen der neue Entwurf von der Fassung vom 20. September 1946 abweicht“, übersandte die US-Manpower Division dem Länderrat am 27. August 1947 (BA, Z 1/961).

¹⁷³ Im Sozialpolitischen Ausschuß des Länderrats am 17. September 1947 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/901).

¹⁷⁴ Vgl. Anm. 146.

¹⁷⁵ Mitteilung des Staatssekretärs im bayerischen Arbeitsministerium, Krehle, im Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats am 16. September 1947 (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/946). Die von Krehle bekanntgegebene Erklärung datiert vom 12. September 1947. Die Zustimmung Roßhaupters und der übrigen drei SPD-Kabinettsmitglieder war eine der letzten Amtshandlungen dieser Minister: Am 15. September 1947 erklärten sie – unter dem Druck des SPD-Landesausschusses – ihren Rücktritt; die SPD ging in Bayern in

stimmten indessen nicht nur die Repräsentanten des württemberg-badischen Ministeriums und des bremischen Wohlfahrtssenators dieser EntschlieÙung zu, sondern auch die des inzwischen von dem Christdemokraten Josef Arndgen übernommenen hessischen Arbeitsministeriums. Für den bayerischen Gewerkschaftsbund wurde eine befürwortende Erklärung abgegeben: Der organisatorische Teil des Entwurfs entspreche jahrzehntealten Gewerkschaftsforderungen; die vorgesehenen Leistungen seien zwar unbefriedigend, aber die Hoffnung auf künftige Verbesserungen rechtfertigte ein klares Ja. Willi Richter, Präsident des hessischen Gewerkschaftsbundes, äußerte sich zurückhaltender – eher positiv, aber mit Bedenken und ohne deutliches Votum¹⁷⁶.

Für die Landtage nahm die Vertretungskörperschaft der Landtage im Länderrat – der im März 1947 gebildete „Parlamentarische Rat“ – vorbereitend Stellung. Eine Abstimmung nach Landesgruppen ergab, daß Bayern und Württemberg-Baden mehrheitlich gegen, Hessen und Bremen mehrheitlich für den Entwurf stimmten. Dieses Abstimmungsergebnis ist im Lichte von Erklärungen zu sehen, mit denen die Parteifractionen des Rates an die Öffentlichkeit traten¹⁷⁷. Die Vertreter der Unionsparteien und der liberalen Parteien (DVP, FDP) lehnten den Entwurf in einer gemeinsamen Erklärung rundum ab¹⁷⁸. Er dehne die Versicherungspflicht

die Opposition. Unter Hans Ehard wurde am 20. September 1947 eine reine CSU-Regierung gebildet.

In Anbetracht der seit Juli 1946 gegen den Kontrollratsentwurf gerichteten Politik des bayerischen Kabinetts kann Tennstedts Meinung (Selbstverwaltung, S. 239) nicht überzeugen, daß die Bildung einer CSU-Regierung in Bayern das Haupthindernis der alliierten Reformpolitik gewesen sei.

¹⁷⁶ Vgl. im einzelnen die Sitzungsprotokolle des Unterausschusses vom 10. und 16. September 1947 (BA, Z 1/946) und des Sozialpolitischen Ausschusses vom 17. September 1947 (BA, Z 1/901). Der in den Sitzungen anwesende Vertreter der württemberg-badischen Gewerkschaften meldete sich offenbar nicht zu Wort. Zum Reformdrängen des Bayerischen Gewerkschaftsbundes vgl. auch eine vom Bundesvorstand im April 1948 gezogene Bilanz, auszugsweise abgedruckt bei Peschke, S. 431 f. und S. 435.

Besonders glücklich über das Resultat der Kontrollratsverhandlungen waren auch solche Persönlichkeiten nicht, die – wie Otto Ernst – relativ viel Einfluß hatten ausüben können. Ernst schrieb am 2. Juli 1947 an Dobbernack: „Ich bin der Meinung, der bisherige Stand der Verhandlungen im Kontrollrat ist eine ausgesprochene Kompromißlösung, die wir nicht als Grundlage nehmen können, wenn die ganze Angelegenheit zur deutschen Sache erklärt wird“ (BA, Z 1/945).

¹⁷⁷ Abstimmungsergebnis sowie Text der Erklärungen in: Stenographisches Protokoll der 25. Tagung des Länderrats, 7. Oktober 1947 (PA, M 413 977). – Zu den Majoritätsverhältnissen in den Landtagen vgl. Anm. 147.

¹⁷⁸ Die Erklärung lehnte sich an ein Gutachten an, das der Sozialpolitische Ausschuß des bayerischen Landtags, am 10. März 1947 mit den Stimmen von CSU, FDP und Wirtschaftlicher Aufbau-partei angenommen hatte (Text in BA, Z 1/900). Wie die Geschäftsführerin eines Betriebskranken-kassenverbandes am 14. März 1947 Krohn mitteilte, war das Gutachten unter Mitarbeit von Sauerborn und Curschmann entstanden. „Das Gutachten wird nun

über den Kreis der Schutzbedürftigen hinaus aus, zerschlage erprobte und bewährte Einrichtungen und bringe Rentenkürzungen. In Anbetracht ungeklärter Staatsrechts-, Wirtschafts- und Währungsprobleme sei auch der Zeitpunkt für eine Reform ganz verfehlt. Im übrigen solle „die Reform der deutschen Sozialversicherung am besten dem deutschen Volke selbst überlassen werden“. Bis dahin solle die Reichseinheitlichkeit der Sozialversicherung auf der Basis der Reichsversicherungsordnung bewahrt werden – eine durchaus unrealistische, aber nicht ungeschickte Forderung, die den Neuerern und den von ihnen geschaffenen faits accomplis die Schuld für den Verlust gesamtdeutscher Einheitlichkeit gab.

Die SPD-Fraktion des Parlamentarischen Rates gab eine sehr zwiespältige Erklärung ab. Sie vertrat ebenfalls die Auffassung, „daß die Sozialversicherung, die vor 70 Jahren aus deutschem Vorgehen erwachsen ist, auch jetzt durch eine von deutschen Stellen vorzunehmende Regelung erneuert werden sollte“ – ein Votum, das ihr Fraktionssprecher noch einmal besonders aufgriff und von der Pressestelle des Länderrats dahin verschärft wurde, „daß die Neugestaltung eines Gesetzes, das ein ausgesprochen deutsches Gesetz sei, in deutsche Hände allein gehöre“¹⁷⁹. Zudem entspreche der Entwurf, so hieß es in der Erklärung weiter, „in vielen Punkten, insbesondere hinsichtlich der Leistungen in der Rentenversicherung, nicht den Erwartungen, die die SPD an ihn geknüpft hatte“. Andererseits bestehe bei einer Ablehnung die Gefahr, daß „die Sozialversicherung in den Zonen oder gar in den Ländern zersplittert geregelt wird“; es müsse jedoch „eine einheitliche deutsche Sozialversicherung erhalten bleiben“. Trotz „grundlegender Bedenken gegen einzelne Regelungen“ des Entwurfs und „nur mit dieser Einschränkung“, so schloß die Erklärung, „würde die Fraktion angesichts der Dringlichkeit der Neu-Regelung gegen eine Zustimmung des Länderrats zum Entwurf keinen Einspruch erheben“. – Auch die KPD-Fraktion bedauerte, daß die Reformaufgabe nicht „den deutschen Stellen“ übertragen worden sei und „viele der in dem Entwurf angeschnittenen Fragen“ einer „nochmaligen Überprüfung“ bedürften. Da im Augenblick aber nur die Alternative: Zustimmung oder Ablehnung gegeben sei und der Entwurf auch viele fortschrittliche Elemente enthalte, stimme die KPD unter Vorbehalten zu. Ein Beschluß des Parlamentarischen Rates kam nicht zustande; dafür wäre Einstimmigkeit erforderlich gewesen.

Kontrovers votierten in der Folge auch noch die Länderchefs¹⁸⁰. Bayerns

den Fraktionen der CDU und der [Freien] Demokraten in allen in Frage kommenden Ländern seitens der bayerischen Fraktionen zugeleitet und um ein gleiches Vorgehen ersucht werden“ (NL Krohn).

¹⁷⁹ So der Präsident des württemberg-badischen Landtages, Wilhelm Keil (SPD), nach dem Bericht der Pressestelle des Länderrats über die Tagung des Länderrats am 7. Oktober 1947 (PA, M 70994). Dem Protokoll zufolge drückte Keil sich vorsichtiger aus.

¹⁸⁰ Vgl. das in Anm. 177 vermerkte Stenographische Protokoll. Dazu das Protokoll der Internen Länderratssitzung, 7. Oktober 1946, des nichtöffentlichen Teils dieser Tagung (BA, Z 1/19).

Ministerpräsident, Hans Ehard, lehnte ab. Der württemberg-badische Ministerpräsident, Reinhold Maier, Chef einer Allparteienkoalition, gab eine gewundene Erklärung ab, die im Klartext „nein“ bedeutete¹⁸¹. Der hessische Ministerpräsident Christian Stock¹⁸² und der Bremer Senatspräsident Wilhelm Kaisen, den eine Koalition aus SPD, BDV und KPD trug, stimmten zu. Ein Beschluß konnte nicht gefaßt werden, da die erforderliche Einstimmigkeit fehlte; statt dessen übermittelte man der Militärregierung die unterschiedlichen Voten¹⁸³.

¹⁸¹ Maier übermittelte ohne eigene Stellungnahme ein Gutachten des Sozialpolitischen Ausschusses des württemberg-badischen Landtages, das das Landtagsplenum am 24. Juli 1947 zustimmend zur Kenntnis genommen hatte (vgl. Verhandlungen des Württ.-Bad. Landtags. Wahlperiode 1946–50, Protokoll-Band II, Stuttgart 1948, S. 872–887). Das Gutachten gliederte die Materie in zehn Punkte; in sieben Punkten vermerkte es Übereinstimmung aller Ausschußmitglieder, in drei Punkten hielt es eine Mehrheits- (CDU, DVP) und eine Minderheitsmeinung (SPD, KPD) fest. Die Mehrheitsmeinung wandte sich 1) gegen die Ausweitung der Versicherungspflicht, 2) gegen Organisationsvereinheitlichung und plädierte 3) für eine Vertagung der Reform.

¹⁸² Stock – einer der Inspiratoren des amerikanischen Entwurfs – regierte auf der Grundlage einer SPD-CDU-Koalition. Sein Votum begründend, verwies er auf die hessische Verfassung (die freilich einen weiten Spielraum bot, da Versuche, die Einheitsversicherung dort zu verankern, gescheitert waren; vgl. hierzu Beier, S. 613), eine Resolution des hessischen Landtags und die Mehrheitsmeinung seines Kabinetts.

¹⁸³ Vermutlich bezieht sich die Erinnerung des Leiters der Sozialpolitischen Abteilung des Länderrat-Sekretariats, Preller, daß „der alte Traum der ‚Einheitsversicherung‘“ am „Widerspruch des süddeutschen Länderrats“ gescheitert sei, auf diesen Vorgang (Preller, Praxis und Probleme, S. 557 f.). Eine unmittelbare amerikanische Reaktion konnte der Verf. indessen nicht ermitteln. In den Niederschriften Roßmanns über die internen Besprechungen der Ministerpräsidenten mit Clay vom 4. November 1947 bis 3. Februar 1948 (BA, NL Roßmann) war kein Hinweis zu finden. Im Unterausschuß Sozialversicherung des Länderrats teilte Bloch am 26. November 1947 lediglich mit, es sei „sehr unsicher, ob und wann“ der Entwurf verabschiedet werde; es seien „neue Widerstände“ aufgetaucht (Sitzungsprotokoll, BA, Z 1/946). Damit spielte er vermutlich u. a. darauf an, daß so scharfe Gegner wie Grieser (inzwischen Staatssekretär im bayerischen Arbeitsministerium) und Sauerborn im November 1947 von OMGUS zum Vortrag nach Berlin eingeladen worden waren (Randvermerk von Dobbernack, 7. November 1947, auf einem Schreiben der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung an den Präsidenten des Zentralamts für Arbeit, 1. Oktober 1947; BA, Z 40/35).

Im Dezember 1947 sprach sich herum, daß „General Clay inzwischen die Unterzeichnung des Kontrollratsentwurfs abgelehnt“ habe, „nachdem kein einstimmiges Votum der Ministerpräsidenten der US-Zone zustande gekommen war. Bei unseren Gegnern in der amerikanischen Zone hat dieser für uns so erfreuliche Vorgang erhebliche Depressionen ausgelöst“ (Arbeitsgemeinschaft der Betriebskrankenkassen in Nord-Württemberg und Nord-Baden an Krohn, 13. Dezember 1947; NL Krohn). Auf ein offizielles Nein konnten sich derartige Nachrichten wahrscheinlich nicht beziehen, sonst hätte der Koordinierungsausschuß den Entwurf nicht noch im Januar 1948 auf die Tagesordnung des Kontrollrats gebracht.

Die den Ministerpräsidenten der US-Zone eingeräumte Optionsmöglichkeit nahm der Sozialpolitische Ausschuß des Zonenbeirats in der britischen Zone zum Anlaß für eine einstimmig gefaßte Resolution, mit der die britische Militärregierung gebeten wurde, die derzeit geltende Fassung des Entwurfs auch dem Zonenbeirat zur Begutachtung vorzulegen¹⁸⁴. Man scheint aufgrund umlaufender Gerüchte befürchtet zu haben, daß die Briten den Entwurf in ihrer Zone über die Köpfe der Deutschen hinweg in Kraft setzen wollten¹⁸⁵, und die Initiative des Ausschusses verfolgte offenbar das Ziel, dies durch Zwischenschaltung des deutschen Zonenparlaments zu verhindern. In der Antwort auf die Resolution lehnte die Militärregierung eine erneute Befassung des Zonenbeirats ab, betonte aber, daß das frühere Beiratsgutachten „bei künftigen Verhandlungen über den Gesetzesentwurf nicht unbeachtet gelassen“ werde, ebenso werde man „die Entwicklungen des letzten Jahres“ berücksichtigen. Dieser verschlüsselte Hinweis konnte sich nur auf die Formierung massiven Widerstands beziehen, der u. a. in einer Entschließung des nordrhein-westfälischen Landtags gegen den Kontrollratsentwurf greifbar geworden war¹⁸⁶.

Der Vorstoß des Ausschusses traf mit einem zwischen der britischen Manpower Division und dem Zentralamt für Arbeit geführten Schriftwechsel zusammen, aus dem sich leicht herauslesen läßt, warum die Briten eine nochmalige Anhörung des Zonenbeirats für überflüssig hielten. Darüber hinaus dokumentiert diese Korrespondenz das wahrscheinlich wirkungsvollste Stück deutscher Opposition (in der britischen Zone) gegen den Kontrollratsentwurf. Der Präsident des Zentralamts für Arbeit, Julius Scheuble, eröffnete den Schriftwechsel Mitte August 1947, indem er dem Chef der britischen Manpower Division, Luce, eine Stellungnahme seines Amtes zu der im Juli 1947 beschlossenen Fassung des Entwurfs übermittelte¹⁸⁷. Zur formalen Seite des Entwurfs schlug das Zentralamt eine Vielzahl

¹⁸⁴ Der Sozialpolitische Ausschuß empfahl dem Plenum des Zonenbeirats am 11. Oktober 1947 einstimmig die Annahme der Resolution; der Zonenbeirat stimmte am 15./16. Oktober 1947 zu (Sitzungsprotokoll, PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 48).

¹⁸⁵ Auf entsprechende Informationen nimmt eine in der Zonenbeiratssitzung vom 15./16. Oktober 1947 verlesene Entschließung der Fraktionen der CDU, DP und FDP Bezug.

¹⁸⁶ Der Landtag nahm am 4. März 1947 mit den Stimmen der CDU und FDP eine Entschließung an, derzufolge die Reform einem gewählten deutschen Parlament vorbehalten bleiben sollte, die SPD stimmte für Rückverweisung der Entschließung an den Ausschuß für Arbeit. Vgl. Zentralamt für Arbeit an die Manpower Division der britischen Militärregierung, 8. März 1947 (BA, Z 40/26). – Die Antwort der Militärregierung auf die Resolution des Sozialpolitischen Ausschusses: Anlage 7 zum Protokoll der Zonenbeirat-Sitzung vom 12./13. November 1947 (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 48).

¹⁸⁷ Präsident Scheuble an Chief of Manpower Division, Luce, 15. August 1947 (BA, Z 40/27). Dem (von Dobbernack entworfenen) Schreiben waren eine Anlage A (sechs Seiten sachliche Änderungsvorschläge) und eine Anlage B (sechs Seiten redaktionelle Verbesserungsvorschläge) beigelegt.

redaktioneller Verbesserungen vor. Sie bezogen sich auf ungenaue, unstimmmige, zum Teil auch offenkundig irrtümliche Passagen und illustrieren insofern (etwa durch Erläuterung des Unterschieds zwischen „Heimarbeiter“ und „Hausgewerbetreibender“) den hohen technischen Schwierigkeitsgrad dieses Reformprojekts der vier Mächte. Daneben unterbreitete der Präsident des Zentralamts eine detailliert erläuterte Liste inhaltlicher Änderungsvorschläge, „auf deren Erfüllung ich ebenso wie die Gewerkschaften, die die Interessen der Versicherten wahrzunehmen haben, entscheidenden Wert lege“. Die Liste enthielt zahlreiche Desiderate, darunter elf als „besonders wichtig“ deklarierte, die sachlich zum Teil an das Gutachten des Zonenbeirats anknüpften. Diese elf Punkte griffen Organisationsprobleme auf (wie die Forderung nach finanzwirtschaftlicher Trennung von Kranken- und Rentenversicherung), wiesen überzeugend die Unpraktikabilität einzelner Vorschriften nach (in speziellen Fragen wie Anwartschaftserhaltung und Überleitungsbestimmungen zur Rentenversicherung) und kritisierten insbesondere das vorgesehene Leistungsniveau:

- Das Krankengeld solle nach der Zahl der Familienangehörigen gestaffelt und die Höchstdauer der Krankengeldzahlung (dem bisherigen Recht entsprechend) länger angesetzt werden.
- Die vorgesehene Invaliditätsdefinition (Minderung der Erwerbsfähigkeit um zwei Drittel) sei „ein empfindlicher sozialer Rückschritt“; es werde dringend gebeten, die Invaliditätsgrenze (wie im bisherigen Angestelltenrecht) auf den Verlust der Hälfte der Erwerbsfähigkeit festzulegen.
- Die Bedingungen für den Bezug von Witwenrente seien zu hart.
- In der Rentenberechnung solle der Steigerungssatz von 0,8% auf 1% angehoben werden.

Würden diese Vorschläge nicht berücksichtigt, hob Scheuble hervor, so glaube er „mit Sicherheit, daß bei den Gewerkschaften und in der politischen Öffentlichkeit sehr ernste Vorstellungen gegen das Gesetz erhoben würden“.

Luce antwortete Anfang September 1947¹⁸⁸. Er teile den Wunsch des Zentralamts, daß der Entwurf so weit wie möglich „should be acceptable to Trade Unions and political opinion in the British Zone“. Andererseits lasse der auf der Vier-Mächte-Ebene herrschende Zwang zum Kompromiß wie auch „the advanced stage“ der Verhandlungen sachliche Veränderungen nicht mehr zu: „I cannot hold out any hope that it will be possible to incorporate any of the amendments suggested.“ Zudem wäre es, was das Leistungsniveau betreffe, „in the present economic plight of Germany“ unklug, allzu großzügig zu verfahren. Wenn die Erfahrung zeige, daß das Beitragsaufkommen höhere Leistungen gestatte, „so much the better“. Umgekehrt wäre es äußerst mißlich, einmal gegebene Leistungszusagen wegen eines Finanzierungsdefizits wieder zurücknehmen zu müssen. Was die redaktionellen Vorschläge angehe, so werde er sie zum Teil an das Legal Direktorat des Kontrollrats weiterleiten.

¹⁸⁸ Luce an Scheuble, 6. September 1947 (BA, Z 40/27).

Dieser Bescheid ließ an Eindeutigkeit nichts zu wünschen übrig. Ebenso deutlich fiel dann auch die Reaktion des Zentralamts aus. Er bedauere, schrieb Scheuble Anfang Oktober 1947 an Luce¹⁸⁹, daß für eine Änderung des Entwurfs kaum Aussicht bestehe. Ein Erlaß des Gesetzes in der derzeitigen Fassung, so befürchte er, werde „zu einer sehr starken Opposition in der gesamten Öffentlichkeit“ führen.

Präzise kennzeichnete Scheuble sodann die Kräfte, die – trotz sozialer Heterogenität und unterschiedlicher Motivation – in der Opposition gegen den Kontrollratsentwurf zusammentrafen: die Institutionen, denen die Reform die Existenzgrundlage entziehen würde (bisher selbständige Versicherungsträger, Privatversicherung); Ärzteschaft, Industrie, Handwerk und Landwirtschaft, deren Widerstand vor allem der geplanten Einheitsorganisation und der Erweiterung des Versichertenkreises gelte; die Gewerkschaften, die an der Unzulänglichkeit der Leistungen, am Fortfall fester Staatszuschüsse und an der finanzwirtschaftlichen Verschmelzung von Kranken- und Rentenversicherung Anstoß nähmen. Zudem setze sich immer mehr die Überzeugung durch, daß eine Reform der Sozialversicherung nicht vor, sondern nach der in Aussicht stehenden Währungsreform durchgeführt werden sollte. Bei dieser Sachlage und auch „aus Gründen der demokratischen Behandlung der Angelegenheit“ empfehle es sich, vor einer Beschlußfassung über den Entwurf die Landesregierungen und den Zonenbeirat anzuhören; auch er, der Präsident des Zentralamts, bitte um Gelegenheit zu einer mündlichen Aussprache.

Das mit diesem Schreiben gesetzte Warnsignal scheint seinen Adressaten sehr beeindruckt zu haben. Eine Antwort findet sich in den Akten des Zentralamts zwar nicht, aber indirekt wurde sie im Kreise des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats gegeben, wo ein Vertreter der Militärregierung Mitte Oktober 1947 betonte: „British Military Government does not want to inforce a law on the German people which they do not want to accept“, der dem Kontrollrat vorliegende Entwurf „may not be signed for some time to come“¹⁹⁰. Offenbar hat der – im April 1947 gegründete – „Deutsche Gewerkschaftsbund (britische Zone)“ die Intervention des Zentralamts nachhaltig unterstützt: Dem „energischen Auftreten des Deutschen Gewerkschaftsbundes“, so hält der Geschäftsbericht des Bundes für die Jahre 1947 bis 1949 offiziell fest, „war es dann zu verdanken, daß sowohl die englische als auch die amerikanische Militärregierung davon Abstand nahmen, den fertigen Gesetzentwurf des Kontrollrats in ihren Besatzungszonen in Kraft zu setzen“¹⁹¹.

¹⁸⁹ Scheuble an Luce, 4. Oktober 1947 (BA, Z 40/27).

¹⁹⁰ Bericht über die Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses, 11. Oktober 1947, für die Akten des Zentralamts für Arbeit erstattet von dessen Vizepräsidenten Auerbach (BA, Z 40/35). Auerbach, der perfekt englisch sprach, hielt diesen Passus wörtlich fest; wenig präzise ist die deutsche Zusammenfassung im Sitzungsprotokoll (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 268).

¹⁹¹ Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung, S. 320 f.

Trotz des zunehmend fiktiven Charakters lief die Arbeit an dem Gesetzentwurf in den Gremien des Kontrollrats bis zu dessen endgültiger Lähmung im März 1948 weiter¹⁹². Mitte Januar 1948 passierte der Entwurf den Koordinierungsausschuß. Ende Januar 1948 lag er dem Kontrollrat vor; an das Finanzdirektorat zurückverwiesen, war er noch Gegenstand von mancherlei Berechnungen – bis die bizonalen Militärregierungen dann im Juni 1948 die Reformaufgabe zur innerdeutschen Angelegenheit erklärten. Dadurch wurde der Kontrollratsentwurf endgültig zu Makulatur. Es kann indessen kein Zweifel daran bestehen, daß die Amerikaner und Briten sich seit Herbst 1947 nur noch pro forma an den Beratungen beteiligten und entschlossen waren, eine Verabschiedung des Entwurfs zu verhindern.

Fragt man nach ihren Motiven, so gestattet die Aktenlage für die britische Seite eine relativ detaillierte und genaue Antwort. Zunächst ist festzuhalten, daß die Briten nicht etwa im Schlepptau der Amerikaner, also mehr oder minder unfreiwillig, auf Inhibitionskurs gingen. Vielmehr wünschte der britische Militärgouverneur, General Robertson¹⁹³, eine noch schroffere Zurückweisung des Reformprojekts als sein amerikanisches Gegenüber Clay. Kurz nach der Kontrollratssitzung von Ende Januar 1948 erläuterte Robertson in internem Kreise: „He had been unable to kill this Law there, as he had hoped“; Clays Rückverweisungsvorschlag sei ihm dazwischengekommen. Er wünsche nun, daß irgendein Weg gefunden werde, um das Gesetz auf einer unteren Ebene zu Fall zu bringen; eine Wiedervorlage beim Koordinierungsausschuß und Kontrollrat solle jedenfalls unterbunden werden¹⁹⁴. Die Begründung, die er intern gab, knüpft an einer Vorlage an, die die britische Manpower Division in Vorbereitung der Kontrollratssitzung ausgearbeitet hatte. Diese Vorlage empfahl, den Gesetzentwurf nicht zu billigen: Als im Frühjahr 1946 die Arbeit an dem Entwurf begonnen wurde, habe man noch „the early achievement of economic unity for the whole of Germany through quadripartite agreement“ vorausgesetzt, da diese Erwartung sich aber nicht erfüllt habe, gebe es „no justification in the Occupying Powers concerning themselves with a matter which is the responsibility of the German authorities“¹⁹⁵.

Dieses mehr für den Gebrauch auf Vier-Mächte-Ebene hervorgehobene Argument untermauerte die Social Insurance Branch der britischen Manpower Division mit einer Reihe administrativer, prozeduraler und genuin sozialpolitischer

¹⁹² Vgl. den in Anm. 6 vermerkten OMGUS-Bericht für die Zeit von März 1947 bis Februar 1948.

¹⁹³ In seinen noch unveröffentlichten Memoiren kennzeichnet Albu (Kap. III, S. 6 f.) Robertson so: „He did a first class job on the diplomatic front line for which he was highly regarded by Ernest Bevin. He was intensely loyal to the new Labour Government and a devoted public servant, almost a kind of military socialist.“

¹⁹⁴ Dies berichtete der Leiter der Social Insurance Branch, Manpower Division CCG/BE in einem Schreiben an Finance Division CCG/BE, 10. Februar 1948 (eine Durchschrift in den Akten des Zentralamts für Arbeit: BA, Z 40/27).

¹⁹⁵ Die Vorlage der Manpower Division für den britischen Vertreter im Kontrollrat (CONL/P [48] 2) ist referiert in dem in Anm. 194 vermerkten Schreiben.

Einwände gegen das Gesetzesprojekt¹⁹⁶. Der Entwurf, so betonte die sachlich zuständige Dienststelle, presse die 1800 Artikel der Reichsversicherungsordnung von 1924 und die Hunderte von späteren Abänderungen in 90 kurze Artikel. Dies mache sorgfältig ausgearbeitete Ausführungsbestimmungen notwendig. Wolle man sie auf Vier-Mächte-Ebene vereinbaren, so werde das „a long and painful task“; verzichte man aber auf diese Prozedur, so gehe die Einheitlichkeit und damit auch „the raison d'être of the law“ weitgehend verloren. Mit wenig Zuversicht beurteilte die Social Insurance Branch auch die sozialpolitische Tragfähigkeit des Viererentwurfs. Offenbar durch die Warnungen des Zentralamts unsicher geworden, hielten die britischen Sachbearbeiter nun insbesondere die Verteilungswirkungen der vorgesehenen Rentenformel für sozial bedenklich¹⁹⁷ und besatzungspsychologisch gefährlich: 1 Million Rentenansprüche müßten in der britischen Zone neu berechnet werden; am Ende werde die Zahl der auf die Fürsorge angewiesenen Rentner größer sein als bisher, und dieser ganze Eingriff werde in der deutschen Bevölkerung „widespread dissatisfaction“ schaffen. – Insgesamt gewinnt man den Eindruck, daß das fachlich schwierige¹⁹⁸, politisch heikle und volkswirtschaftlich schwer kalkulierbare¹⁹⁹ Projekt einer umfassenden Sozialleistungsreform – „a very difficult undertaking because it had no precedent“²⁰⁰ – den Sachbearbeitern der britischen Besatzungsmacht über den Kopf zu wachsen drohte. Sie scheinen es nicht ungern abgestoßen zu haben, als die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts ihnen die Möglichkeit gab, sich von der Arbeit an einer

¹⁹⁶ Das folgende nach dem in Anm. 194 vermerkten Schreiben der Social Insurance Branch, 10. Februar 1948. Das Schreiben verweist ohne nähere Erläuterung auf weitere „socio-politico objections to the Law“, die in der Vorlage für das britische Kontrollratsmitglied enthalten seien. Ein Exemplar dieser Vorlage wird in den Foreign Office-Beständen des Public Record Office enthalten sein; eine Benutzung war für die vorliegende Arbeit noch nicht möglich, da die nach dem 31. Dezember 1947 entstandenen Akten bei Abschluß des Manuskripts noch der Sperrfrist unterlagen. Die (gesondert gelagerten) CCG/BE-Bestände sind generell noch nicht zugänglich.

¹⁹⁷ Die vorgesehene Erhöhung des Grundbetrags bei gleichzeitiger Senkung des Steigerungsbetrags in der RV bewirke, daß kurzfristig Versicherte höhere Renten bekämen, während diejenigen, die viele Jahre lang Beiträge gezahlt hätten, niedrigere Renten als bisher erhalten würden.

¹⁹⁸ Einen Eindruck von der Komplikationsfülle vermittelt das Schreiben der Social Insurance Branch z. B. mit Hinweisen auf eigentumsrechtliche Probleme bei der Auflösung bisheriger Versicherungsträger und auf sozialpolitisch unerwünschte Nebenwirkungen der (in der SBZ praktizierten) Eigentumsübertragung auf die Sozialversicherungsanstalt des Landes, in dem sich die jeweiligen Objekte (Sanatorien usw.) zufällig befanden.

¹⁹⁹ Welche Imponderabilien in Rechnung zu stellen waren, deutet eine Liste statistischer Desiderate an, die dem Schreiben der Social Insurance Branch beigelegt war. Demnach war z. B. unbekannt, wie sich die künftige Währungsreform, die künftige Aufhebung des Lohnstopps, das Demontageprogramm oder auch die Rückkehr der Kriegsgefangenen auf das Beitragsaufkommen bzw. den Unterstützungsbedarf auswirken würden.

²⁰⁰ Schriftliche Mitteilung von A. M. Morgan an den Verf.

gesamtdeutschen Lösung zu dispensieren. Jedenfalls machte Beatty, der Leiter der Social Insurance Branch, aus seinem Mißvergnügen kein Hehl, als er den britischen Vertreter im Finanzdirektorat im Februar 1948 um eine spezielle Form von Amtshilfe bat: „In short, it has to be admitted that we have unfortunately been manoeuvred into a false position on agreeing (1946) to the reform of Social Insurance in the quadripartite machine and shall be grateful for anything you can do to frustrate or delay the course of this highly controversial measure in the Finance Directorate“²⁰¹.

Auf amerikanischer Seite war die persönliche Haltung des Militärgouverneurs Clay für das Abrücken von dem Kontrollratsentwurf entscheidend. Er stand dem Projekt von Anfang an skeptisch bis ablehnend gegenüber, ließ jedoch einstweilen den Chef der zuständigen Division, Werts, gewähren. Werts selbst, ein selbstbewußter Mann, der gelegentlich auch heftige Auseinandersetzungen mit General Clay riskierte²⁰², förderte zumindest bis Juli 1947 aus sachlicher Überzeugung eine Realisierung des Reformprojekts. Mit der Verlagerung der Diskussion auf die Ebenen von Koordinierungsausschuß und Kontrollrat erhielt dann jedoch Clays persönliche Meinung das bestimmende Gewicht. Intern zeigte sich Clay schon im November 1946 als Gegner einer alliierten Regelung des Sozialversicherungsproblems: „I am of the decided opinion“, führte er in einer Lagebesprechung mit den Division Directors aus, „that the question of social insurance is no longer our business at all. It is not our business whether we even have it. If we want a democratic Germany, the Germans have to take care of it. We don't want our executives to see that social insurance is in Germany and that it guarantees a certain income. That's not our objective.“ Werts hielt dem entgegen, daß die Sozialversicherung nicht auf Länderebene geregelt werden könne; sie müsse in ganz Deutschland einheitlich normiert sein, sonst sei sie wertlos. In den Vereinigten Staaten, konterte Clay, werde die Sozialversicherung auch von den einzelnen Bundesstaaten, und zwar durchaus unterschiedlich geregelt. Werts: Das Kontrollratsgesetz solle nur eine gewisse Einheitlichkeit im Vorgehen der Länder garantieren. Clay: In den Direktiven für OMGUS sei nicht das Geringste davon gesagt, daß man sich um die Sozialversicherung kümmern solle. Werts: Dann laufe man Gefahr, daß in dem einen Land viel und in dem anderen gar nichts geschehe. Das sei leicht möglich, antwortete Clay, um das Wortgefecht dann kategorisch abzuschließen: „But the point is any time we say social insurance it is a German problem“; es sei an der Zeit, die ganze Angelegenheit „back to the Germans“ zu geben und „completely forget about it“²⁰³.

Dieser Meinungsstreit ist hier ausführlich zitiert, weil er eindringlich zeigt, wie tief Clays Abneigung gegen eine Neuordnung der Sozialversicherung durch die

²⁰¹ Aus dem in Anm. 194 vermerkten Schreiben.

²⁰² So Beier, S. 186.

²⁰³ Protokoll des „staff meeting“ der OMGUS-Abteilungsleiter mit General Clay am 2. November 1946 (IfZ München).

Siegermächte saß – und zwar schon in einer Zeit, da Clay „nicht zu denen gehörte, die den Ost-West-Konflikt forcieren wollten“²⁰⁴. Seine Begründung dürfte ad verbum zu nehmen sein: Er wünschte die amerikanische Besatzungspolitik auf bestimmte essentials begrenzt und den Bereich der deutschen Selbstbestimmung möglichst weit ausgedehnt zu sehen; und in der Tat war in den der amerikanischen Militärregierung gegebenen Richtlinien von einer Neuordnung der Sozialversicherung nicht die Rede²⁰⁵. Hinzu kam wohl ein subjektives Moment: Die politische Vorstellungswelt des Generals – eines „old-fashioned liberal“²⁰⁶, dessen Heimatstaat auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Systeme sozialer Sicherung nur wenig Überzeugendes oder gar Vorbildliches zu bieten hatte – förderte nicht gerade ein Interesse an Fragen der Sozialversicherung. Vielleicht spielte auch Clays Programmsatz eine Rolle, „daß die amerikanische Politik in Deutschland eine sehr gemäßigte Politik sei“, die soweit wie möglich ohne „extreme Lösungen“ auszukommen suche²⁰⁷: daß der Umbau der traditionellen Sozialversicherung zur Einheits- und Volksversicherung unter die „extremen Lösungen“ zu rechnen sei, demonstrierte die heftige innerdeutsche Opposition zur Genüge. Es bleibt die Frage, warum Clay nicht verhindert hat, daß der Koordinierungsausschuß sich im März 1946 auf das Gesetzesprojekt einließ. Hierzu muß in Erinnerung gerufen werden, daß die amerikanische Seite die vom Koordinierungsausschuß beschlossene Instruktion zunächst nicht so auffaßte wie dies dann später – vor allem unter sowjetischem Einfluß – das Manpower Direktorat tat: Sie dachte nicht an ein elaboriertes Gesetz, sondern an die Verkündung einiger Richtlinien; als sie dann dem weitergehenden Projekt zustimmte, ging sie davon aus, daß eine deutsche Expertengruppe den Gesetzentwurf ausarbeiten werde²⁰⁸.

Bis Mitte 1947 scheint Clays Abneigung gegen eine Vier-Mächte-Regelung sich nicht bis zu einer definitiven und unbedingten Ablehnung verhärtet zu haben. Immerhin zählte er im Januar 1947, in einer Rede vor dem Länderrat, die Sozialversicherung zu jenen Angelegenheiten, „in welchen Einheitlichkeit in ganz

²⁰⁴ Vgl. Niethammer, Entnazifizierung, S. 239. Vgl. auch Smith in: Clay, Bd. 1, S. XXIX: „Indeed, the question of a counterpoise to the Soviet Union did not enter Clay's thinking until mid-1947.“

²⁰⁵ Vgl. die Direktive des Generalstabs der Streitkräfte der Vereinigten Staaten an den Oberbefehlshaber der Besatzungstruppen (Direktive JCS 1067) vom April 1945, abgedruckt in: Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 6, Oberursel 1948, S. 58–73. Diese für die US-Besatzungspolitik grundlegende Direktive enthielt konkrete Anweisungen betr. Militärpensionen und Entnazifizierung des Sozialrechts (Ziffer 48) und autorisierte im übrigen lediglich dazu „to direct German authorities to maintain or re-establish nondiscriminatory systems of social insurance and poor relief“ (Ziffer 25).

²⁰⁶ So Smith in: Clay, Bd. 1, S. XXV.

²⁰⁷ Dies betonte Clay im Zusammenhang mit der Bodenreform in einer internen Besprechung mit den süddeutschen Ministerpräsidenten am 4. November 1947 (Niederschrift Roßmanns, BA, NL Roßmann, Nr. 25).

²⁰⁸ Vgl. oben S. 23 und S. 25.

Deutschland, auf jeden Fall aber innerhalb der US-Besatzungszone, wünschenswert wäre“²⁰⁹. Das war freilich nach vielen Richtungen hin interpretierbar und nahm wohl auch Rücksicht auf den gesamtdeutschen Denkhorizont seiner Zuhörer.

Als Folge einer globalen Konfliktkonstellation – und nicht primär wegen deutschlandpolitischer Divergenzen – wurde im Frühjahr und Sommer 1947 Kalter Krieg zur Grundfigur der Ost-West-Beziehungen. Damit schwand die Chance für eine staatliche Einheit Deutschlands und wuchs die bündnispolitische Bedeutung, die die anglo-amerikanische Außenpolitik den Westzonen beimaß. Dieser Umorientierungsprozeß veränderte auch die Rahmenbedingungen für das Projekt einer alliierten Sozialversicherungsreform: In dem Maße, wie sich der Ost-West-Konflikt verschärfte, wurde für die Westmächte die Übereinstimmung mit der auf westdeutscher Seite vorherrschenden Meinung wichtiger als die – nur auf der Grundlage des Kontrollratsentwurfs erreichbare – Einigung mit der Sowjetunion. Im gleichen Maße sank auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Westmächte auf zentraler Ebene eine Reform ohne zustimmendes Votum der deutschen Zentralinstanzen vornehmen würden. Clays von Anfang an vertretene Meinung, daß die Deutschen ihre Sozialversicherungsprobleme selbst lösen sollten, wurde auf diese Weise aktualisiert und erhielt einen neuen Akzent.

Im Juli 1947 führte Clay die neue deutschlandpolitische Komponente in die interne Argumentation ein. Anlaß war ein von Werts gegebener Sachstandsbericht, wobei Werts die Möglichkeit einer Vierer-Einigung über den Kontrollratsentwurf optimistisch beurteilte. Er denke, es sei entschieden, daß das Sozialversicherungsproblem Sache der Länder sei, warf Clay ein. Eine solche Entscheidung liege nicht vor, antwortete Werts²¹⁰. Daraufhin verknüpfte Clay die Probleme einer deutschen staatsrechtlichen Einheit und eines einheitlichen Sozialversicherungsgesetzes: Er hielt dieses nicht für sinnvoll, wenn jene nicht gegeben sei, und er fügte skeptisch hinzu: „I would be very doubtful of giving a central government in Germany which hasn't been formed yet“²¹¹. – In der zweiten Jahreshälfte 1947 wandelte Clay sich vom skeptischen Befürworter einer gesamtdeutschen Lösung zum entschiedenen Verfechter der Weststaatslösung: bemüht, „the quadripartite machinery“ nicht von der westlichen Seite aus zum Stillstand zu bringen (und wohl

²⁰⁹ Rede Clays anlässlich einer Tagung des Länderrats am 8. Januar 1947 (PA, M 413 977).

²¹⁰ Immerhin war in dem von der Manpower Division für die Zeit von Mai 1945 bis Juni 1946 angefertigten Arbeitsbericht aus dem Dezentralisierungsprinzip der Potsdamer Beschlüsse gefolgt worden: „Reorganization of social insurance from a National to a State [Länder] basis to the maximum degree that is compatible with preserving the unity of Germany.“ Vgl. History of Manpower Administration, Abschnitt II, S. 1 (vgl. Anm. 6).

²¹¹ Protokoll des „staff meeting“ der OMGUS-Abteilungsleiter mit General Clay am 26. Juli 1947 (IfZ München). Zu einer ausführlichen Aussprache kam es während dieses Treffens nicht; Clay vereinbarte vielmehr mit Werts eine besondere Unterredung, zu der dieser die notwendigen Akten mitbringen sollte.

deshalb auch bereit, den Kontrollratsentwurf bis zu Sokolowskijs spektakulärem Schritt im März 1948 auf dem Verhandlungstisch zu belassen), aber zunehmend entschlossen, „to proceed with the government of western Germany“. Die Bildung einer westdeutschen Regierung hielt er spätestens dann für geboten, „when and if“ die Außenministerkonferenz von November/Dezember 1947 „fails to produce a unified Germany“²¹². Bis dahin ließ er auch das Sozialversicherungsthema in der Schwebe; nach dem Fehlschlag dieser Konferenz konnte die Verlagerung des Reformproblems in deutsche Hände nur noch eine Frage des taktisch geeigneten Zeitpunktes sein.

Insgesamt bestätigen die skizzierten Befunde ein Erinnerungsbild von H.W. Baker, der – damals an untergeordneter Stelle mitwirkend – die Haltung von OMGUS gegenüber dem Kontrollratsentwurf vor allem mit folgenden Faktoren erklärt: Die Hauptziele der amerikanischen Militärregierung auf diesem Gebiet – „Wiederaufnahme der Arbeit durch die Institutionen der Sozialversicherung“ und ihre „Entnazifizierung“ – seien ein Jahr nach der Kapitulation im allgemeinen erreicht gewesen, und die bestehenden Versicherungsträger hätten „zufriedenstellend“ funktioniert. Eile sei also nicht geboten gewesen, und auch auf deutscher Seite habe die Tendenz vorgeherrscht, „die Entwicklung nicht übereilt in eine bestimmte Richtung voranzutreiben“. Baker weist ferner auf die Verschlechterung des politischen Klimas zwischen den Westalliierten und den Russen hin und sieht das letztlich bestimmende Motiv der OMGUS-Politik in dem Wunsch, „daß diese wichtige, und für die Zukunft so entscheidende Frage des organisatorischen Neuaufbaus der deutschen Sozialversicherung, von den Deutschen selbst entschieden werden sollte“²¹³.

Die Ursachen für das Scheitern des alliierten Projekts einer Neuordnung der deutschen Sozialversicherung lassen sich in Form von drei Feststellungen zusammenfassen, die zugleich die bisherigen historiographischen Versuche einer paradigmatischen Erfassung der anglo-amerikanischen Besatzungspolitik von einem speziellen Problemfeld aus ergänzen und modifizieren:

²¹² Vgl. Clay an Draper (Telegram for personal information), 3. November 1947. Druck: Clay, Bd. 1, S. 475–478. Ähnlich äußerte sich Clay am Tage darauf vor den süddeutschen Ministerpräsidenten: Er wünsche, „daß Deutschlands Sache auf der Konferenz Erfolg haben werde, aber er gestehe, daß er nicht sehr optimistisch sei. Er glaube und fürchte, daß das amerikanische Ziel, eine Vereinheitlichung des gesamten deutschen Volkes sicherzustellen, sich nicht werde verwirklichen lassen, wenn nicht zugleich das Recht der einzelnen menschlichen Persönlichkeit innerhalb dieses Gebietes unbedingt gesichert werde“. Der Entscheidung könne nicht länger ausgewichen werden, „weil die Errichtung einer nationalen Regierung für einen möglichst großen Teil Deutschlands eine unbedingte Notwendigkeit sei“. Vgl. Niederschrift Roßmanns über eine interne Besprechung Clays mit den Ministerpräsidenten am 4. November 1947 (BA, NL Roßmann).

²¹³ Vgl. Baker, Beginn der deutschen Sozial- und Arbeitspolitik unter der Militärregierung, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 29f. – H. W. Baker war Sachverständiger für Arbeits- und Sozialpolitik bei der amerikanischen Militärregierung für das Land Bayern.

1) Im Hinblick auf die Sozialversicherungspolitik trifft das Erklärungsmuster nicht zu, „daß deutsche Reformbestrebungen scheiterten, weil die Briten sich zunächst auf nichts festlegen wollten, später aber von den Amerikanern abgehalten wurden, Reformen zuzulassen“²¹⁴. Das britische Abrücken von dem Reformprojekt war nicht Resultat amerikanischer Einwirkung, sondern ergab sich aus Entscheidungsverläufen innerhalb der britischen Militärregierung.

2) Die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts wirkte sich auch auf das Projekt eines gesamtdeutschen Sozialversicherungsgesetzes aus. Allerdings nicht so, daß OMGUS künstlich Divergenzen über ein sachlich unstrittiges Thema inszeniert hätte, um ein Instrument für eine Politik der Teilung Deutschlands zu gewinnen. Der Kausalnexus ist vielmehr umgekehrt zu sehen: Die Konfliktkonstellation des Kalten Krieges verminderte den Kooperationsdruck auf Vier-Mächte-Ebene und verstärkte so die bei OMGUS ohnehin vorhandene Neigung, auf die in den Westzonen sich massiv gegen das Gesetz formierende Opposition Rücksicht zu nehmen und den Deutschen die Entscheidung am besten ganz zu überlassen.

3) Die innerdeutsche Opposition gegen den Kontrollratsentwurf war keineswegs auf die bürgerlichen Gegner der Einheitsversicherung begrenzt. Das Erklärungsmuster der „verhinderten Neuordnung“, wonach amerikanische Besatzungsmacht und deutsches Bürgertum in stiller Koalition fortschrittliche Reformen verhinderten, versagt daher auf dem Feld der Sozialversicherungspolitik. Hier gewann die deutsche Opposition vielmehr gerade dadurch an Wirksamkeit und Breite, daß sie von maßgeblichen Gewerkschaftlern mitgetragen wurde, während umgekehrt auch viele Befürworter des Kontrollratsentwurfs ernste Bedenken nicht verhehlten und das Reformproblem lieber in deutschen Händen gesehen hätten.

II. Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz des Frankfurter Wirtschaftsrats (1948/49)

1. Offenhalten kontroverser Grundsatzfragen

Im Zusammenhang mit der Währungsreform, im Juni 1948, nahmen die drei westlichen Besatzungsmächte zum letzten Mal die Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiet der Sozialversicherung für sich in Anspruch: Im dritten Währungsreformgesetz legten sie fest, daß die Sozialrenten nicht abgewertet, sondern im Verhältnis 1:1 auf die neue Währung umgestellt wurden. Zugleich verkündeten sie: „The

²¹⁴ So Niethammer, Rekonstruktion, hier S. 177. Grundsätzlich wichtig jetzt May, Paterson, Die Deutschland-Konzeption der britischen Labour Party 1945–1949, in: Politische und ökonomische Stabilisierung, S. 77–92.

reform of social insurance shall be the responsibility of German legislative bodies“²¹⁵. Neben den Landtagen der einstweilen noch gesonderte Wege gehenden französischen Zone²¹⁶ war also nunmehr der „Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ am Zuge. Allerdings stand die formelle Übertragung der sozialpolitischen Legislativkompetenz auf dieses deutsche Zweizonenparlament noch aus. Bei der Konstituierung des Wirtschaftsrates im Juni 1947 hatten die anglo-amerikanischen Militärregierungen es vermieden, ihm sozialpolitische Zuständigkeiten einzuräumen²¹⁷. Sie lehnten es auch ab, die fünf deutschen Zweizonenverwaltungen, die praktisch Fachministerien darstellten, um eine von deutscher Seite gewünschte²¹⁸ „Verwaltung für Arbeit“ zu erweitern. Denn an diesem Punkt geriet die zunehmende Bereitschaft, die Deutschen selbst entscheiden zu lassen, in Konflikt mit der Prämisse, unter der die Fusion der amerikanischen und britischen Zone vollzogen worden war – daß es sich nämlich um einen ausschließlich wirtschaftlichen Zusammenschluß handele und nicht um eine den Gedanken der Reichseinheit gefährdende politische Neukonstruktion. Tatsächlich hatte bei dem Fusionsbeschluß gerade umgekehrt die Hoffnung Pate gestanden, „die beiden anderen Zonen zum Anschluß zwingen und die [im Potsdamer Abkommen vorgesehene] Wirtschaftseinheit Deutschlands auf solche Weise doch durchsetzen zu können“²¹⁹.

Die neugeschaffenen bizonalen Organe erhielten daher strikt nur wirtschaftliche Kompetenzen – analog den Aufgabenbereichen, für die das Potsdamer Abkommen zur Sicherung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands zentrale deutsche Staatssekretariate vorsah. Wenngleich die ursprüngliche Intention durch das Fiasko der Moskauer Außenministerkonferenz im März/April 1947 gegenstandslos wurde, zögerte die amerikanische und britische Politik einstweilen noch,

²¹⁵ Vgl. Drittes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens. Teil II. Vierter Abschnitt. § 23, in Kraft getreten am 27. Juni 1948 (Military Government Gazette. Germany. British Zone of Control, Nr. 25/1948, S. 871).

²¹⁶ Die Entwicklung in der französischen Zone kann hier vernachlässigt werden, weil die Sozialversicherungsgesetze des bizonalen Wirtschaftsrats mit Verordnung der Bundesregierung vom 12. Mai 1950 auch im Gebiet der französischen Zone Geltung erhielten (BGBl 1950, I, S. 179).

²¹⁷ Vgl. auch einen abschlägigen Bescheid („nicht das Sozialwesen“) zu dem vom Wirtschaftsrat am 23. Juli 1947 beschlossenen Antrag auf Zuständigkeitserweiterung um „das Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens“ (Zweizonenwirtschaftsrat. Drucksachen 1947, Nr. 24 und Nr. 42) – Im „staff meeting“ vom 26. Juli 1947 erläuterte Clay in diesem Zusammenhang: „We haven't given the Bizonal agency anything on the Manpower. Our action was we would not allow any bizonal merger until after November.“

²¹⁸ Eine entsprechende Entschließung verabschiedete der Zonenbeirat der britischen Zone auf eine sozialdemokratische Initiative hin in der Sitzung vom 11./12. Juni 1947 (Sitzungsprotokoll, PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 46).

²¹⁹ Vgl. Graml, Die Alliierten in Deutschland, in: Westdeutschlands Weg, hier S. 45.

das „Vereinigte Wirtschaftsgebiet“ durch Kompetenzerweiterungen zu einer Art staatsrechtlicher Einheit auszubauen²²⁰. Ende November 1947, als das Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz schon sicher kalkulierbar war, faßten die Amerikaner und Briten dann eine allmähliche Ausweitung der politischen Funktionen des Wirtschaftsrats ins Auge, um so „a gradual evolution of a western German government“ in die Wege zu leiten²²¹. Dementsprechend wurde die deutsche Seite im März 1948 unterrichtet, daß der Wirtschaftsrat mit der Übertragung der legislativen Zuständigkeit auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet rechnen und mit den Planungen für den Aufbau einer „Verwaltung für Arbeit“ beginnen könne²²². Freilich dauerte es noch bis August 1948, ehe die formelle Anordnung, mit der die Militärregierungen dem Wirtschaftsrat die Legislativkompetenz auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Sozialversicherung übertrugen, in Kraft trat; und erst Anfang September 1948 konnte die Verwaltung für Arbeit, die in etwa den Aufgabenbereich des alten Reichsarbeitsministeriums übernahm, in Aktion treten²²³.

Etwa gleichzeitig nahm in Bonn der Parlamentarische Rat die Beratungen über das die drei Westzonen staatsrechtlich zusammenschließende Grundgesetz auf, so daß das Ende des Zweizonenparlaments schon abzusehen war und seine sozialpolitische Arbeit von vornherein einen transitorischen Charakter erhielt. Hier lag einer der Gründe für die von allen im Wirtschaftsrat vertretenen Parteien geteilte Auffassung, daß nicht eine umfassende Neugestaltung der Sozialversicherung, sondern eine auf Leistungsverbesserungen und Finanzierungsfragen begrenzte Übergangslösung in Angriff genommen werden solle. Die Sozialdemokraten verzichteten also darauf, ihre prinzipiellen Reformziele in einer von den Schlacken des Kontrollratsentwurfs gereinigten Form auf die Tagesordnung zu bringen, nämlich: Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen und orga-

²²⁰ In diesem Zusammenhang spielten auch föderalistische süddeutsche Widerstände eine Rolle. Daß „sehr einflußreiche Stellen in der amerikanischen Zone“ sich „für eine bizonale Regelung“ des Arbeits- und Sozialwesens „nicht erwärmen konnten“, berichtete der Vorsitzende des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats in einer Sitzung dieses Ausschusses am 6. Juli 1947 (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 268). – Der Präsident des Zentralamts für Arbeit betonte in einer Unterredung mit Krohn, die der Erörterung möglicher Aufbauprinzipien eines „zu erwartenden bizonalen Sozialamts“ galt, daß „die Amerikaner“ auf „weitgehende Zuständigkeit der Länder“ Wert legten (Gesprächsnotiz Krohns, NL Krohn).

²²¹ Vgl. Clay an Draper, 20. November 1947, über Ergebnisse einer Besprechung, an der von amerikanischer Seite Außenminister Marshall und Clay, von britischer Seite Außenminister Bevin und Robertson teilnahmen. Druck: Clay, Bd. 1, S. 501 f.

²²² Vgl. Pünder, S. 158.

²²³ Text der am 16. August 1948 in Kraft getretenen Anordnung der Militärregierungen in: Arbeitsblatt 1 (1949), S. 4; ebenda das vom Wirtschaftsrat beschlossene Gesetz über die Errichtung einer Verwaltung für Arbeit vom 8. September 1948. Zu den eher formalrechtlichen Divergenzen, die zu der Verzögerung führten, vgl. Pünder, S. 158.

nisatorische Umstrukturierung zur Einheitsversicherung. Diese Entscheidung, so sehr sie auf den ersten Blick überraschen mag, trug in zweierlei Hinsicht den gegebenen Umständen konsequent Rechnung.

Zunächst: Im Wirtschaftsrat verfügten die programmatisch auf die Erhaltung der traditionellen Sozialversicherung eingeschworenen Parteien (CDU/CSU, FDP, DP) über 52 Sitze, SPD und KPD dagegen nur über 46 Sitze. Selbst wenn die 6 übrigen Abgeordneten, womit keinesfalls zu rechnen war, für eine „große Reform“ zu gewinnen gewesen wären, hätte dies keine Mehrheit ergeben. Hingegen rechnete die SPD-Führung fest mit einem Sieg bei den künftigen Wahlen zum westdeutschen Parlament, und diese Zukunftserwartung – die die Sozialdemokratie bei den Grundgesetzberatungen auch davon absehen ließ, ihre wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformpläne „direkt durch die Verfassung abzuschern“²²⁴ – ließ es politisch zweckmäßig erscheinen, vorerst nur für eine die Strukturfragen offenhaltende Übergangslösung einzutreten.

Weiterhin: Im Interesse der Sozialleistungsempfänger erschien ein auf Leistungsverbesserungen und deren finanzielle Absicherung begrenztes Gesetz als unbedingt vordringlich. Insbesondere die Empfänger von Alters- und Hinterbliebenenrenten waren in eine „geradezu hoffnungslose Lage“ geraten. Die durchschnittlichen Altersrenten von DM 42,80 (Arbeiter) bzw. DM 79,10 (Angestellte) reichten selbst für eine bescheidene Lebenshaltung nicht aus, noch weniger die Beträge von DM 25,10 bzw. DM 37,80, die eine Arbeiter- bzw. Angestelltenwitwe im Durchschnitt erhielt²²⁵. Hatte schon 1938 die Rentenhöhe in vielen Fällen zur Bestreitung des Existenzminimums nicht ausgereicht, so war Ende 1948 der Index der Lebenshaltungskosten um 73 Punkte (1938 = 100), die Durchschnittsrente dagegen nur um 35 (Arbeiter) bzw. 14 Punkte (Angestellte) angestiegen²²⁶.

²²⁴ Vgl. Sörgel, S. 59 und passim. Zählt man die Stimmen der westdeutschen Landtagswahlen von Oktober 1946 bis Oktober 1947 (ohne West-Berlin) zusammen, so lag aber schon die CDU/CSU mit 6,55 Millionen Stimmen gegenüber der SPD (6,07 Millionen) in Führung. Vgl. Kaack, S. 181–187.

„Rückschauend muß man begrüßen“, so urteilte aus einer Distanz von 25 Jahren Auerbach (Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Sozialpolitik, hier S. 272 f.), „daß der Parlamentarische Rat 1949 kaum ins einzelne gehende sozialpolitische Bestimmungen in das Grundgesetz aufgenommen hat. Nicht nur hatte der Rat sehr wenige Fachkundige in seinen Reihen. Vor allem bestand damals erst eine unzureichende Klarheit über die eigentliche Aufgabe der Sozialrechtsbereiche und der einzelnen sozialen Leistungen, und es hätte die Gefahr bestanden, daß Überholtes verfassungsrechtlich festgeschrieben würde.“ Habe man aus Ungewißheit über die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung häufig auf Konkretisierungen verzichtet, so sei die Ungewißheit über die sozialpolitische Entwicklung „fast noch größer“ gewesen.

²²⁵ Zitat und Zahlen aus einem von April 1949 datierenden Memorandum der Verwaltung für Arbeit über die finanziellen Auswirkungen des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes (PA, VWG 83, Anlage zu Nr. 30). Die Zahlen beziehen sich auf das Gebiet der Bizone und spiegeln den Stand vor Inkrafttreten des Anpassungsgesetzes wider.

Besonders dramatisch kletterten die Preise in dem auf die Währungsreform und den Beginn des marktwirtschaftlichen Experiments im Juni 1948 folgenden Halbjahr²²⁷. Während die Löhne in diesem Halbjahr aufgrund der Lockerung und schließlich (November 1948) Aufhebung des Lohnstopps um 15 bis 20% stiegen²²⁸, warteten die Rentenempfänger auf eine Initiative des Gesetzgebers. Der Wirtschaftsrat war also, sobald er die sozialpolitische Legislativkompetenz erhielt, zu sofortigem Handeln gezwungen, zumal die Militärregierungen dazu übergegangen waren, ihre kühle Reserviertheit gegenüber Rentenerhöhungsvorschlägen mit dem Hinweis auf die künftige Zuständigkeit des Wirtschaftsrats zu begründen²²⁹.

Kurz nach Errichtung der Verwaltung für Arbeit brachte die SPD-Fraktion des Wirtschaftsrats einen Initiativantrag ein, mit dem die neue Fachbehörde ersucht wurde, zwei Entwürfe zur Neuregelung der Rentenversicherung vorzulegen. Der erste sollte, als Sofortmaßnahme, die Alters- und Hinterbliebenenrenten „entsprechend den Preis- sowie Gehalts- und Lohnerhöhungen“ erhöhen; der zweite, spätere, sollte das bisher für Arbeiter und Angestellte unterschiedliche Recht umfassend vereinheitlichen²³⁰. Der Wirtschaftsrat delegierte die Behandlung des Antrags an seinen Sozialpolitischen Ausschuß. Dieser präziserte in einer Empfehlung an die Verwaltung für Arbeit, um welche Beträge die Renten erhöht werden sollten, und plädierte zugleich für die Einführung von Mindestrenten in bestimmter Höhe für Alte, Witwen und Waisen²³¹.

²²⁶ Vgl. Tietz, Die Entwicklung der Durchschnittsrenten in der Invalidenversicherung und der Angestelltenversicherung seit 1938: in: BABI 6 (1955), hier S. 1087, Tabelle 3.

²²⁷ Ein amtlicher Preisindex für die Lebenshaltung in Rentnerhaushaltungen liegt für diese Zeit nicht vor; ersatzweise die Zahlen für Vierpersonenerwerberhaushaltungen der unteren Verbrauchergruppe (Jahresdurchschnitt 1950 = 100): Die Ernährungskosten stiegen von Juni bis Dezember 1948 um 19 Punkte (von 86 auf 105), die Gesamtlebenshaltungskosten um 12 Punkte (von 96 auf 108). Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Preise-Löhne-Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6: Einzelhandelspreise und Indexzahlen der Verbraucherpreise, Jg. 1954, S. 7.

²²⁸ So Willi Richter (Präsident des hessischen Gewerkschaftsbundes und führender Sozialversicherungsexperte des „Gewerkschaftsrats der vereinten Zonen“ sowie der SPD-Fraktion des Wirtschaftsrats) in der Sitzung des Wirtschaftsrats vom 17. Dezember 1948. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, hier S. 1303.

²²⁹ Mit dieser Begründung wies z. B. die britische Militärregierung am 15. Mai 1948 einen Antrag auf Erhöhung der Sozialrenten zurück, den die Gewerkschaften der britischen Zone dem Zentralamt für Arbeit am 27. April 1948 unterbreiteten. Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht 1947 bis 1949, hier S. 323 f.

²³⁰ Vgl. Initiativantrag der SPD-Fraktion betr. Notstand der Rentenversicherung in der Sozialversicherung und Rentenhöhe, 29. September 1948. Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1948, Nr. 614.

²³¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Arbeit, 24. November 1948 (PA, VWG 83, Nr. 4).

Dieser Richtlinie entsprechend brachte die Verwaltung Anfang Dezember 1948 den Entwurf eines „Gesetzes über die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und ihre finanzielle Sicherstellung“ ein²³². Wer diesen Entwurf, dem vermutlich bewußt harmlos formulierten Titel folgend, in der Erwartung las, lediglich Vorschriften über die Höhe und Finanzierung von Rentenzulagen zu finden, mußte freilich aufs höchste überrascht sein. Denn die Verwaltung für Arbeit – personell weitgehend mit dem früheren Zentralamt für Arbeit der britischen Zone identisch, wengleich nunmehr mit einem von der „Frankfurter Koalition“ (CDU/CSU, FDP, DP) gewählten Direktor an der Spitze – hatte praktisch die beiden in dem sozialdemokratischen Initiativantrag verlangten Entwürfe in einem einzigen zusammengefaßt und darüber hinaus teils provisorische, teils tiefgreifende Reformvorschläge auch für die übrigen Versicherungszweige einbezogen. Dabei hatte die Verwaltung einige traditionell stark umstrittene Probleme offenbar mit der taktischen Überlegung in den Entwurf hineingebracht, daß man ihn wegen der unbedingt notwendigen Rentenerhöhungen nicht scheitern lassen könne; andererseits suchte sie ihn nicht so stark mit Neuregelungen zu überfrachten, daß er den Charakter eines Notgesetzes und die dadurch eröffnete günstige Durchsetzungschance ganz verloren hätte.

Tatsächlich verabschiedete der Wirtschaftsrat den Entwurf nach äußerst zügigen Ausschuß- und Plenarberatungen bereits zwei Wochen später, ohne ihn – aufs Ganze gesehen – wesentlich zu verändern²³³. Bei der Schlußabstimmung verhalf freilich nicht die „Frankfurter Koalition“, die die Wirtschaftspolitik des Wirtschaftsrats trug, dem Gesetz zur Mehrheit, sondern ein Konsens der beiden großen Fraktionen, CDU/CSU und SPD – eine bei der etwa gleichzeitigen Verabschiedung des Ersten Lastenausgleichsgesetzes²³⁴ ebenfalls zu beobachtende Frontenverschiebung, die einerseits einen starken Einfluß des CDU-Arbeitnehmerflügels auf die sozialpolitische Linie der Union erkennen läßt, andererseits die sozialdemokratische Bereitschaft illustriert, trotz schärfster wirtschaftspolitischer Gegensätze „nicht die Form einer hemmungslosen Opposition“, sondern „die Form einer praktischen, konstruktiven Opposition“ zu wählen²³⁵.

Als Bundesrecht übernommen, bildete dieses Gesetz ein Fundament der So-

²³² Vgl. Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1948, Nr. 769. Da nicht die einzelne Verwaltung, sondern der aus den Direktoren aller Verwaltungen zusammengesetzte (eine Art Kabinett bildende) „Verwaltungsrat“ die Gesetzesinitiative hatte, brachte formaliter dieses Gremium den Entwurf der Verwaltung für Arbeit ein, nachdem es ihm am 1. Dezember 1948 ohne Abänderung zugestimmt hatte.

²³³ Vgl. die 2. und 3. Lesung am 17. Dezember 1948: in: Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung des Wirtschaftsrates, S. 1302–1323.

²³⁴ In der Vollversammlung vom 1. Dezember 1948; vgl. Wörtlicher Bericht, S. 1189 ff.

²³⁵ So programmatisch der SPD-Sprecher Erwin Schoettle nach der sozialdemokratischen Niederlage im Kampf um die Besetzung des Wirtschaftsdirektor-Postens. Vgl. Zweizonen-Wirtschaftsrat. Wörtlicher Bericht über die 2. Vollversammlung, 22. bis 24. Juli 1947, S. 26.

zialversicherungspolitik des ersten Bundestags. Seine materielle Bedeutung kennzeichnete der aus der Tradition des Reichsarbeitsministeriums stammende maßgebliche Referent der Verwaltung für Arbeit mit den Worten, es sei nicht nur „das wichtigste Sozialversicherungsgesetz der Nachkriegszeit“, sondern übertreffe auch „in seinem sozialpolitischen Gehalt die Verbesserungs- und Ausbaugesetze auf dem Gebiet der Sozialversicherung in den letzten Jahrzehnten“²³⁶. Diese Beurteilung ist sachlich durchaus vertretbar, wie die folgende Untersuchung des Gesetzesinhalts zeigt, an die sich dann eine Analyse der Widerstände, die sich dem Gesetz entgegenstellten, anschließt.

2. Leistungsausbau und begrenzte Reform

Das Gesetz realisierte einen großen Teil jener gewerkschaftlichen Forderungen, die der Kontrollratsentwurf auf dem Gebiet des Leistungsrechts unerfüllt gelassen hatte. Im Mittelpunkt standen beträchtliche Rentenerhöhungen, die Einführung des Prinzips der Mindestrente sowie die Erfüllung jahrzehntealter Forderungen der Arbeiterschaft nach Angleichung der Leistungsbedingungen ihrer Rentenversicherung an diejenige der Angestelltenversicherung:

1) Die Versichertenrenten wurden allgemein um DM 15,- erhöht, der Mindestbetrag jedoch auf DM 50,- festgesetzt; für die Witwenrenten lauteten die entsprechenden Zahlen DM 12,- bzw. DM 40,-, für die Waisenrenten DM 6,- bzw. DM 30,-. Praktisch erhöhten sich die Versichertenrenten noch etwas mehr, da die Rentner von der Beitragszahlung für die Krankenversicherung (bisher monatlich DM 1,-) befreit wurden. – Wie stark die Einführung der Mindestrente die Schichtung der Rentenhöhe veränderte, zeigen repräsentative Auszählungen, denen zufolge Ende 1948 in der ländlichen Bevölkerung 50%, in schwerindustriellen Bezirken 20% der Arbeiterrenten (ohne Witwen und Waisen) unter DM 35,- monatlich lagen; nur die Hälfte der Rentner in schwerindustriellen Bezirken kam auf einen höheren Betrag als DM 55 monatlich²³⁷.

2) Vor allem unter dem prinzipiellen Aspekt der sozialrechtlichen Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten war die Einführung einer neuen Invaliditätsgrenze für Arbeiter wichtig. Der Kampf der Angestelltenverbände um die Separierung der Angestellten- von der Arbeiterversicherung (Angestelltenversicherungsgesetz 1911) hatte primär das Ziel verfolgt, den Status des „Angestellten“ von dem des „Arbeiters“ abzuheben. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Durchsetzung eines besonderen Berufsunfähigkeitsbegriffs, der sich vom Invaliditätsbegriff der Arbeiterversicherung in zweierlei Hinsicht unterschied: quantitativ dadurch, daß „Berufsunfähigkeit“ (und damit das Recht auf Rente) schon bei

²³⁶ Dobbernack, Die Bedeutung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes für die Krankenversicherung, in: DOK 31 (1949), hier S. 66.

²³⁷ Vgl. Memorandum über die finanziellen Auswirkungen des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes (wie Anm. 225), S. 12.

Verlust der Hälfte, „Invalidität“ aber erst bei Verlust von zwei Dritteln der Arbeitsfähigkeit gegeben war; qualitativ dadurch, daß zur Messung der Arbeitsfähigkeit im Falle des Angestellten nur der spezifische Berufskreis, bei Arbeitern jedoch (weniger dem Gesetzestext als der Rechtsprechungspraxis zufolge) der allgemeine Arbeitsmarkt herangezogen wurde. Im Unterschied zum invaliden Arbeiter konnte der berufsunfähige Angestellte daher nicht auf eine berufsfremde Tätigkeit verwiesen werden und war insoweit vor einem sozialen Abstieg geschützt²³⁸.

Der Wirtschaftsrat glich nunmehr den Invaliditätsbegriff dem günstigeren Angestelltenrecht an, indem er ihn – einem von der Sozialdemokratie seit 1911 angestrebten Ziel entsprechend²³⁹ – als Verlust der Hälfte der Arbeitsfähigkeit definierte. Damit siegten sozialpolitische Erwägungen über das ökonomische Argument, das Abwandern in die Rente im Interesse des wirtschaftlichen Aufbaus nicht zu erleichtern. Erst recht konnte sich die von interessierter Seite traditionell gepflegte Vorstellung nicht durchsetzen, daß der Angestellte durchwegs „geistiger Arbeiter“ sei und daher im Vergleich zum „körperlichen Arbeiter“ schon bei einem geringeren Grad des Nachlassens der Arbeitskraft arbeitsunfähig werde. Dieses Argument war zwar – außerhalb des Wirtschaftsrats – noch zu hören²⁴⁰, hatte die politische Stoßkraft aber verloren. Ein Antrag der SPD, den Invaliditätsbegriff ganz durch den der Berufsunfähigkeit zu ersetzen und also auch den qualitativen Unterschied zu beseitigen, erzielte jedoch nur Stimmengleichheit und galt somit als abgelehnt. Der Sprecher der mehrheitlich dagegen votierenden CDU/CSU-Fraktion ließ dabei erkennen, daß man diese Änderung nicht grundsätzlich ablehne, sondern künftig – bei besserer Finanzlage der Rentenversicherung – nachholen wolle²⁴¹.

²³⁸ Vgl. Tennstedt, Berufsunfähigkeit, S. 29–70.

²³⁹ Vgl. insbesondere die 2. Lesung des Entwurfs einer Reichsversicherungsordnung im Mai 1911: Verhandlungen des Reichstags, Bd. 267, hier S. 6916–6942; dort (S. 6948–6952) auch ein frühes Beispiel für den sozialdemokratischen Kampf um die unbedingte Witwenrente in der ArV.

²⁴⁰ Vgl. z. B. Kemeny, Sozialversicherungsanpassungsgesetz in seinen Auswirkungen auf Wirtschaft und Staatsfinanzen in Bayern, in: VuV 3 (1949), hier S. 112: „Es muß stark bezweifelt werden, ob ein soziales Bedürfnis für die Anerkennung der Invalidität bei Verlust der halben Erwerbsfähigkeit besteht. Der geistige Arbeiter, der die Hälfte seiner Berufsfähigkeit eingebüßt hat, ist in der Regel in seinem Berufe nicht mehr verwendbar [. . .]. Im Gegensatz dazu ist der körperliche Arbeiter auch nach Verlust der halben Erwerbsfähigkeit regelmäßig noch in der Lage, in seinem Berufe zu arbeiten.“

²⁴¹ Vgl. Erklärung des Abg. Peter Horn (CDU), in: Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, hier S. 1321. – Willi Richter machte im Rückblick die KPD-Fraktion für das Scheitern der Antrages insofern verantwortlich, als von ihren sechs Abgeordneten nur zwei bei der Abstimmung anwesend gewesen seien. Vgl. Richters für den Bundestagswahlkampf 1949 in Flugschriftform verfaßtes Manuskript: „Wie das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz zustande kam!“ (BA, NL Richter, Nr. 6).

3) Einen weiteren wichtigen Schritt zur Vereinheitlichung des Leistungsrechts tat der Wirtschaftsrat, indem er das bisher nur in der Angestelltenversicherung geltende Recht auf „unbedingte Witwenrente“ auch in der Arbeiterversicherung einführte. Bisher erhielt die Witwe eines versicherten Angestellten sofort nach dem Tode des Ehemannes Rente, die Arbeiterwitwe aber nur dann, wenn sie invalide oder 65 Jahre alt war oder Kinder in bestimmter Zahl und bestimmtem Alter zu erziehen hatte. Diese Differenzierung entstammte einer von der Sozialmoral des Bürgertums geformten Vorstellungswelt, in der Frauenerwerbsarbeit als sozial deklassierend galt. Der wilhelminische Reichstag glaubte daher, den Angestelltenwitwen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zumuten zu können, während er dieses Bedenken bei den ohnehin zur niederen Volksklasse zählenden Arbeiterfrauen nicht hatte. Allerdings konnte er auch darauf verweisen, daß die Angestelltenversicherung höhere Beiträge erhob und (bis 1941) auf Staatszuschüsse verzichtete, also nicht die Hilfe der Steuerzahler für sich in Anspruch nahm²⁴².

„Der Angestelltenversicherte weiß seine Frau versorgt, der Invalidenversicherte weiß, daß er seine Frau unversorgt zurückläßt. Die Frau des Invalidenversicherten trägt zu der seelischen Belastung bei dem Tode ihres Mannes noch die Not und die Sorge um ihre Existenz“, so faßte eine Abgeordnete des Wirtschaftsrats die Auswirkung des geltenden Rechts zusammen²⁴³. Hierbei ist zu beachten, daß mit dem Bezug der Hinterbliebenenrente (seit 1941) auch ein beitragsfreier Krankenversicherungsschutz verbunden war²⁴⁴.

Die Abänderung bezog sich allerdings, ebenso wie die neue Invaliditätsgrenze, nur auf künftige Fälle. Aus finanziellen Gründen wurde davon abgesehen, die Geltung auf bereits vor dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes eingetretene Fälle von Witwenschaft zu erstrecken. Diese Stichtagsregelung führte zu schweren Härten, da nun das Datum des Todes des Ehemanns darüber entschied, ob die Witwe sofort oder erst mit 60 Jahren – diese Senkung der Altersgrenze wurde aufgrund eines SPD-Antrags mehrheitlich beschlossen²⁴⁵ – Rente erhielt. Die Beseitigung des Stichtags im Witwen- und Invaliditätsrecht ging ebenso wie die völlige Übernahme des Berufsunfähigkeitsbegriffs in der Arbeiterversicherung als Reformdesiderat auf den ersten Deutschen Bundestag über. Immerhin hielten die Gewerkschaften die prinzipielle Angleichung der Sozialrechtsposition von Arbeitern und Angestellten, die das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz im Invaliditäts- und Witwenrecht vollzog, für so bedeutend, daß sie sie als „eine grundlegende Umwälzung des bisherigen Rechts“ begrüßten²⁴⁶.

²⁴² Vgl. Brackmann, Bd. 3, S. 686b–686c.

²⁴³ Die Abg. Lisa Korpeter (SPD). Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1316.

²⁴⁴ Vgl. Caesar, S. 63 f.

²⁴⁵ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1319.

²⁴⁶ Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone, Geschäftsbericht 1947 bis 1949, S. 325.

Das Gesetz erhöhte auch Geldleistungen im Bereich der Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Es verbesserte zudem einzelne Leistungen in der Knappschafts- und Unfallversicherung, für deren volle Anpassung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge jedoch besondere Gesetze vorgesehen wurden. Finanziell schlugen die in der Rentenversicherung durchgeführten Verbesserungen am stärksten zu Buche. Wie spätere Berechnungen ergaben, erhöhten sich im ersten Geltungsjahr die Ausgaben der Arbeiterversicherung um 58%, der Angestelltenversicherung um 22%, im Durchschnitt der beiden Versicherungsweige um 46%.²⁴⁷

Die Kühnheit dieser Ausgabensteigerung muß daran gemessen werden, daß sich die Rentenversicherungsträger ohnehin schon in einer äußerst schwierigen Finanzsituation befanden. Denn Krieg und Währungsreform hatten das aus den Versichertenbeiträgen angesparte Deckungskapital vernichtet. Der nationalsozialistische Staat hatte die Rentenversicherungsträger gesetzlich gezwungen, den größten Teil der Rücklagen in Reichsanleihen anzulegen, die dann der Zusammenbruch faktisch, die Währungsreform auch rechtlich liquidierte, was übrigens helles Licht auf die Tatsache warf, daß die Rentenversicherten durch eine Art zusätzlicher Sondersteuer zur Kriegsfinanzierung herangezogen worden waren. Die nicht in Reichsforderungen angelegten Vermögenswerte unterlagen den allgemeinen Umstellungssätzen und wurden somit um 90% bzw. 94% abgewertet. Alle Versuche von deutscher Seite, den Vermögensreserven der Sozialversicherung eine Vorrangstellung zu sichern, da ja auch ihre Leistungsverpflichtungen nicht abgewertet, sondern im Verhältnis 1:1 umgestellt wurden, scheiterten am harten Widerspruch der Besatzungsmächte. Ausgaben für Flüchtlinge und die Weigerung der Länder, die gesetzlichen Zuschußverpflichtungen des Reiches zu übernehmen, verschärfen die Finanzlage noch weiter.²⁴⁸

Da der Wirtschaftsrat die Beitragsbelastung der Arbeitnehmer in Anbetracht der niedrigen Arbeitseinkommen nicht erhöhen wollte und die Mehrausgaben keinesfalls voll auf die Länderhaushalte abgewälzt werden konnten, war das Finanzierungsproblem schier unlösbar – es sei denn, man erhöhte einseitig den Arbeitgeberanteil am Beitragsaufkommen. Genau diese Lösung schlug der Verwaltungsentwurf auch vor, und sie erwies sich im Wirtschaftsrat als politisch durchsetzbar: Das Gesetz führte wieder einen festen Staatszuschuß ein, der aber nur etwa 40% der früheren Reichsverpflichtungen ausmachte²⁴⁹, verdoppelte den Beitragssatz der Rentenversicherung (von 5,6 auf 10%), veränderte aber Höhe und Zusammensetzung des Gesamtbeitrags zur Sozialversicherung so, daß die Belastung der Arbeitnehmer gleich blieb, während sie für den Arbeitgeber um

²⁴⁷ Vgl. Dobbernack, Die bizonalen Sozialversicherungsgesetze, in: Arbeitsblatt, hrsg. von der Verwaltung für Arbeit, Frankfurt, 1 (1949), hier S. 300.

²⁴⁸ Vgl. Memorandum über die finanziellen Auswirkungen (wie Anm. 225), S. 8–11.

²⁴⁹ Vgl. Dobbernack (wie Anm. 247), S. 301.

rund 2 Prozentpunkte wuchs²⁵⁰. Die Betriebskosten der Unternehmen erhöhten sich also um rund 2% der jeweils anfallenden Lohn- und Gehaltssumme, und diese Mehrbelastung entsprach immerhin den Gesamtkosten, die der Arbeitgeberanteil an der Krankenversicherung bisher verursacht hatte.

Eine weitere im Finanzierungsteil des Gesetzes getroffene Regelung war wegen ihrer prinzipiellen Bedeutung besonders stark umkämpft: Die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten sollten sich ebenso wie die verschiedenen Krankenkassenarten unter bestimmten Voraussetzungen „finanzielle Hilfe“ leisten, wobei der Direktor für Arbeit einen Finanzausgleich auch auf dem Anordnungswege vornehmen konnte. Dies mußte zwar nicht, konnte aber als ein Versuch bewertet werden, Hebel zur Umwälzung des Organisationsgefüges in Richtung „Einheitsversicherung“ in das Gesetz einzubauen. Jedenfalls reichten auch diese Bestimmungen weit über den Rahmen „vorläufiger Sofortmaßnahmen“ hinaus, der, wollte man dem Begründungsteil des Verwaltungsentwurfs glauben, das Gesetz im Ganzen begrenzte. Der maßgebliche Referent entdeckte daher auch – nach Verabschiedung des Gesetzes – „Ansätze grundsätzlicher Art für eine Entwicklung auf dem Wege zu einer fortschrittlichen Reform der Sozialversicherung überhaupt“²⁵¹.

3. Widerstände auf dem Wege zum Gesetz

Wie erwähnt, lagen nur zwei Wochen zwischen Einbringung und Verabschiedung des Gesetzes. Ausschuß und Plenum des Wirtschaftsrates arbeiteten mit enormer Schnelligkeit, wobei der Wunsch, der buchstäblich hungernden Rentnerschicht mit einer Rentenerhöhungsnachricht das Weihnachtsfest zu verschönen,

²⁵⁰ Durch a) den erhöhten Rentenversicherungsbeitrag, b) eine veränderte Zusammensetzung des Krankenkassenbeitrags (der Arbeitgeber trug bisher ein Drittel, künftig die Hälfte des Beitrages) und c) Herabsetzung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags von 6,5% auf 4% ergab sich folgendes Bild (in Prozenten des Entgelts):

	Vor der Reform		Nach der Reform	
	Arbeitgeber	Versicherter	Arbeitgeber	Versicherter
Rentenversicherung	2,80	2,80	5,00	5,00
Arbeitslosenversicherung	3,25	3,25	2,00	2,00
Krankenversicherung	2,00	4,00	3,00	3,00
Zusammen	8,05	10,05	10,00	10,00

Hinzu kam eine Mehrbelastung von 0,3 bis 0,5% der Lohnsumme in der – durch Arbeitgeberumlage finanzierten – Unfallversicherung. – Diese Zahlen gelten für die britische Zone. In der US-Zone, wo der Krankenkassenbeitrag im Durchschnitt etwas niedriger lag (5,5%), stieg der Arbeitgeberanteil von 7,88% auf 9,75%, während der Versichertenanteil statt 9,72% nun 9,75% betrug, also praktisch gleich blieb.

²⁵¹ Vgl. Dobbernack (wie Anm. 236), S. 66.

sich als ein wirksamer Beschleunigungsfaktor erwies. Allerdings täuscht die rasche Verabschiedung über die Massivität der Widerstände hinweg. In Wirklichkeit schlug der Gesetzentwurf – wie ein Abgeordneter in der Schlußberatung konstatierte²⁵² – „gewaltige Wellen“, so daß „von allen Seiten Einsprüche und Proteste an das Parlament und an die Fraktionen“ kamen. Dabei war die Kritik daran, daß die Reform nicht tief genug greife, nur schwach ausgeprägt; der grundsätzlichen Zustimmung von SPD und KPD entsprechend²⁵³, forderten die an einer möglichst umfassenden Reform interessierten Verbände zwar Abänderungen in diesem und jenem Punkt, gaben sich aber im wesentlichen mit dem Entwurf zufrieden²⁵⁴.

Die eigentliche Opposition wurde von Verbänden getragen, denen der Reformeifer des Entwurfs zu weit zu gehen schien, wobei sich die Kritik auf zwei Punkte konzentrierte: den vorgesehenen Finanzausgleich und die Mehrbelastung der Wirtschaft. In dem ersten Punkt traf die Stoßrichtung der am heftigsten opponierenden Verbände – Angestelltengewerkschaft, Bauern- und Arbeitgeberverbände – zusammen. Wie oben ausgeführt, gehörten diese drei Gruppierungen zu den grundsätzlichen Gegnern der Einheitsversicherung. Die vom Kontrollratsentwurf ausgelösten Gefechte um die Form der Sozialversicherung in Erinnerung und die programmatische Orientierung der SPD vor Augen, vermuteten sie, daß

²⁵² Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1309 (Abg. Horn, CDU).

²⁵³ Die SPD-Fraktion gab in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses vom 9./10. Dezember 1948 die Erklärung ab, daß sie „grundsätzlich mit dem vorliegenden Entwurf einverstanden“ sei. Vgl. Sitzungsprotokoll, S. 2 (PA, VWG 83, Nr. 6). Für die KPD-Fraktion erklärte der Abg. Friedrich Rische in der 2. Lesung, sie habe das Gesetz „von Anfang an als notwendig betrachtet und es daher begrüßt“. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1307. Das Votum der KPD steht übrigens in Kontrast zu der SED-offiziösen Darstellung bei Peschke, S. 452, wo betont wird, das Gesetz habe „alles beim alten“ gelassen.

²⁵⁴ Die Ortskrankenkassen forderten eine stärkere Erhöhung der Krankenversicherungspflichtgrenze als im Entwurf vorgesehen (vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1320); die Gewerkschaften forderten eine völlige Angleichung von Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitsbegriff sowie eine Angleichung der Rentenformeln (gleiche Grund- und Steigerungsbeträge) in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung (vgl. Gewerkschaftsrat der vereinten Zonen an einzelne Abgeordnete des Wirtschaftsrats, 13. Dezember 1948, abgedruckt bei Killat, S. 33 f.).

Ein SPD-Antrag auf Angleichung der Rentenformeln unterlag in den Ausschlußberatungen, da die Mehrheit dies als Sache einer künftigen, umfassenden Sozialversicherungsreform betrachtete. Der Antrag wurde im Plenum nicht wieder eingebracht – möglicherweise, weil die Beibehaltung der bisherigen Formeln weniger die Arbeiter als vielmehr die Angestellten benachteiligte: Bei Versicherten mit mittleren und höheren Einkommen und/oder langer Versicherungszeit ergaben sich in der ArV höhere Renten als in der AnV, weil der Grundbetragsvorsprung der AnV durch die Einführung der Mindestrente geschrumpft war, der Steigerungsbetrag (in dem sich Einkommenshöhe und Versicherungsdauer niederschlagen) aber erheblich niedriger als in der ArV blieb. Vgl. die Modellrechnungen bei Killat, S. 91, Tabelle 1.

durch die Finanzausgleichsbestimmungen auf verdeckte Weise „die Vereinheitlichung der Versicherungsträger in der Renten- und Krankenversicherung eingeleitet werden“ solle. „Nachdrücklichst Protest“ erhebend, wollten sie diese Bestimmungen daher beseitigt wissen, zumal sonst der „Rahmen eines Dringlichkeitsgesetzes“ gesprengt würde²⁵⁵. Selbst wenn man nicht beabsichtige, die Versicherungseinrichtungen der Angestellten organisatorisch „zu verschmelzen oder diese Verschmelzung vorzubereiten“, so argumentierte speziell die Angestelltengewerkschaft, so könne der Finanzausgleich doch praktisch nur auf eine Subventionierung anderer Versichertenkreise durch Angestellte ngelder hinauslaufen²⁵⁶. Als es 1945/48 um die unmittelbare Abwehr von Einheitsversicherungsplänen gegangen war, hatte man auf interessierter Seite die „taktische Bedeutung“ des Winkens mit einem Finanzausgleich durchaus zu schätzen gewußt; lag in einem solchen Ausgleich doch die überzeugungsstärkste Alternative zur Einheitsorganisation²⁵⁷. Jetzt, als es zum Schwure kam, trennten sich die taktischen und die sachlichen Befürworter eines Finanzausgleichs sehr schnell.

Die Proteste blieben insofern nicht ganz wirkungslos als nicht nur die CDU/CSU-Fraktion – die programmatisch ohnehin entsprechend festgelegt war –, sondern auch die SPD-Fraktion sich im Wirtschaftsrat zu der Erklärung bereit fand, daß der Finanzausgleich „nichts mit der Schaffung der sogenannten Einheitsversicherung zu tun“ habe und nicht als ein Versuch gedacht sei, den „Anfang einer Verschmelzung“ zu machen; die Frage der Organisationsreform bleibe voll dem künftigen Gesetzgeber vorbehalten²⁵⁸. Entscheidend war aber, daß der Wirtschaftsrat sich nicht zur Streichung des Finanzausgleichs bereit fand, auf dessen Einführung sich die Unionsparteien durch die Sozialversicherungserklärung der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU im Sommer 1947 festgelegt hatten.

„Schärfste Bedenken“ erhob die Arbeitgeberseite, die wegen des besatzungsrechtlichen Verbots der Bildung einer Spitzenorganisation allerdings noch nicht

²⁵⁵ So DAG-Hauptvorstand an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 11. Dezember 1948; ähnlich derselbe an den Direktor der Verwaltung für Arbeit, 9. Dezember 1948 (PA, VWG 83, Nr. 71); ähnlich Deutscher Bauernverband an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 11. Dezember 1948 (a. a. O., Nr. 73) sowie Arbeitgeber-Ausschuß Nordrhein-Westfalen an die Verwaltungen für Arbeit, Wirtschaft und Finanzen, (ca. 3.) Dezember 1948 und derselbe an den Vorsitzenden des Länderrats, (ca. 20.) Dezember 1948. Die beiden zuletzt genannten Schreiben sind ohne genaue Datierung abgedruckt in dem Geschäftsbericht des Verbandes für 1945/48: Deutsche Sozialpolitik, S. 94–96.

²⁵⁶ Vgl. DAG-Hauptvorstand an den Präsidenten des Wirtschaftsrats (wie Anm. 255).

²⁵⁷ So schrieb z. B. der Geschäftsführer des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen am 9. Juli 1948 an Krohn (der mit konkreten Finanzausgleichsvorschlägen an die Öffentlichkeit getreten war): Es sei notwendig, „solche Vorschläge zur Bildung einer Gemeinlast mit größter Zurückhaltung zu machen. Ich erkenne ihre taktische Bedeutung zweifellos an. Es ist aber wohl nicht zu übersehen, daß sie unvorhergesehene Folgen haben kann“ (NL Krohn).

²⁵⁸ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1314 (Abg. Richter, SPD).

mit einer Stimme sprechen konnte, gegen die in dem Entwurf vorgesehene Mehrbelastung der Wirtschaft²⁵⁹. Die Bauernverbände sprachen schroff von einer „untragbaren Mehrbelastung“ und kündigten an, daß sie sich „auf keinen Fall“ mit dem Entwurf „abfinden“ könnten. Immerhin stieg die Beitragsbelastung der landwirtschaftlichen Arbeitgeber prozentual auch erheblich stärker (von 4,8 auf 8%) als die der übrigen Arbeitgeberkategorien²⁶⁰.

Es müsse „jeder vernünftig denkende Mensch zugeben“, räumte die CDU/CSU-Fraktion im Wirtschaftsrat ein, „daß unsere Wirtschaft ohnehin schon erhebliche Belastungen zu tragen hat“. Dabei war wohl in erster Linie an die von den Besatzungsmächten 1946 eingeführten Steuersätze zu denken, die geradezu konfiskatorisch hoch lagen und erst im April 1949, auf dem Umweg über Abschreibungsvergünstigungen, eine erste nennenswerte Reduzierung erfuhren²⁶¹. Gleichwohl suchte diese Fraktion nur in einem, nicht gerade zentralen, aber heftig umkämpften Punkte eine Abschwächung des Verwaltungsentwurfs durchzusetzen. Dabei handelte es sich um die Frage, inwieweit die Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung heraufgesetzt werden solle. Da hierdurch zugleich die Grenze fixiert wurde, bis zu der die Löhne und Gehälter bei der Berechnung der Kranken- wie auch der Arbeitslosenversicherungsbeiträge heranzuziehen waren, mußte sich jede Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze – vermittelt durch den Arbeitgeberanteil am Beitrag – bei den Betrieben als Mehrkosten niederschlagen²⁶². Von der sozialdemokratischen Opposition unterstützt, schlug die Verwaltung für Arbeit eine Erhöhung um 50% vor (von DM 300 auf DM 450), um die seit 1927 unveränderte Versicherungspflichtgrenze in etwa der seitherigen Lohn- und Preisentwicklung anzupassen. Nach erregter Debatte kam die Mehrheit des Wirtschaftsrates der Arbeitgeberseite, die für eine Erhöhung um nur 15% plädierte²⁶³, teilweise entgegen: Sie reduzierte den Erhöhungssatz auf 25% (DM 375).

Aufs Ganze gesehen blieb aber der Einfluß der opponierenden Verbände sehr

²⁵⁹ Vgl. Arbeitgeber-Ausschuß Nordrhein-Westfalen an die Verwaltungen für Arbeit, Wirtschaft und Finanzen (wie Anm. 255). – Zur Nachkriegsentwicklung der Arbeitgeberorganisation vgl. Erdmann, S. 228 ff.

²⁶⁰ Zitate: Deutscher Bauernverband an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 11. Dezember 1948 (wie Anm. 255). – Da der größte Teil der Landarbeiter der Arbeitslosenversicherungspflicht nicht unterlag, wirkte sich die Herabsetzung des Beitragssatzes auf die landwirtschaftlichen Arbeitgeber nicht kompensatorisch aus.

²⁶¹ Zitat: Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1309 (Abg. Horn, CDU). Zur exorbitanten Steuerbelastung vgl. Stolper, Häuser, Borchardt, S. 263; Hartwich, S. 111.

²⁶² Vgl. Abg. Horn (CDU) in der 2. Lesung: „Es ist richtig, daß durch eine Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze naturgemäß auch höhere Belastungen für die Wirtschaft entstehen. Wir glauben deshalb, daß man sie im Augenblick auf das unbedingt notwendige Maß beschränken sollte.“ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1310.

²⁶³ Vgl. Arbeitgeber-Ausschuß Nordrhein-Westfalen an die Verwaltungen für Arbeit, Wirtschaft und Finanzen (wie Anm. 255).

gering. Dies zeigte sich besonders deutlich am Scheitern eines Antrags der FDP-Fraktion, die in gewisser Weise als parlamentarischer Hebel der Verbandsopposition bezeichnet werden kann. Die Freien Demokraten brachten zur zweiten Lesung einen Antrag auf Ablehnung des Entwurfs ein und legten zugleich den Entwurf eines „Sozialversicherungs-Notgesetzes“ vor, das ausschließlich auf die Gewährung von Zuschlägen in der Rentenversicherung zielte. Damit waren alle weiterreichenden Leistungsverbesserungen ausgeklammert und die umstrittenen Grundsatzfragen wie Finanzausgleich oder Versicherungspflichtgrenze eliminiert²⁶⁴. Unter Verzicht auf eine Diskussion wurde dieser Antrag mit großer Mehrheit abgelehnt, was übrigens zeigt, daß das mit Blick auf die Wirtschaftspolitik entworfene Bild eines ungetrübten Konsensus zwischen Wirtschaftsratsmehrheit und Unternehmertum²⁶⁵ zumindest in sozialpolitischer Hinsicht modifiziert werden muß.

Ein viel gefährlicherer Angriff zeichnete sich von seiten der Länderkammer, des „Länderrats“, ab, der gegen das Gesetz Einspruch erheben und damit eine erneute parlamentarische Behandlung erzwingen konnte. Das Zentrum des Widerstands lag hier beim Finanzausschuß, dessen Vorsitzender – der hessische Finanzminister Werner Hilpert (CDU) – keine Mühe hatte, seine Länderkollegen ungeachtet ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit gegen das Gesetz zu mobilisieren: Das gemeinsame fiskalische Interesse verband stärker als die parteipolitische Grenze trennte. Ebenso wie Hilpert, der sich den Verwaltungsentwurf nur „aus der Weihnachtsstimmung heraus“ erklären konnte²⁶⁶, gelangten auch die Fachreferenten der Finanzminister auf einer gemeinsamen Tagung zu der Auffassung, daß das „Gesetz und mehr noch seine Folgewirkungen“ die „angespannte Lage der öffentlichen Finanzen in erheblichem Umfange verschärfen“ würden²⁶⁷. Schon vor der Verabschiedung im Wirtschaftsrat – und offensichtlich mit dem Ziel, die zur Zustimmung entschlossenen Abgeordneten wankend zu machen –

²⁶⁴ Antrag der FDP-Fraktion vom 17. Dezember 1948; Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1949, Nr. 851. Zur Ablehnung vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung, S. 1315. – Da der Antrag von einer Erhöhung des Arbeitgeberanteils in der Krankenversicherung absah, erhöhte er den Arbeitgeberanteil am Gesamtbetrag nicht wie das verabschiedete Gesetz um 1,95, sondern nur um 0,95 Prozentpunkte.

²⁶⁵ So z. B. Huster u. a., S. 107 ff.; implizit auch Hartwich, S. 109 ff.

²⁶⁶ Vgl. Hilpert an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 15. Dezember 1949 (PA, VWG 83, Nr. 59).

²⁶⁷ Vgl. einen vom Länderrat – Hauptreferat für Finanzen – erstellten „Kurzbericht über die Besprechung mit den Fachreferenten der Länder am 10. Dezember 1948“ (PA, VWG 83, Anlage zu Nr. 18). Die Bedenken richteten sich weniger gegen den vorgesehenen festen Staatszuschuß als vielmehr gegen a) das Ausmaß der Leistungsverbesserungen, das zu einer Inanspruchnahme der im Gesetz vorgesehenen Ländergarantie für die Liquidität der Rentenversicherungen führen werde, b) die Präjudizwirkung der Erhöhungssätze auf andere, steuerfinanzierte Sozialleistungen, c) die Senkung des Arbeitslosenbeitrags, die bei einer Krise schnell zur Beanspruchung der Länderetats führen werde.

kündigten die Finanzminister daher an, „daß sie der Inkraftsetzung des Gesetzes mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln begegnen werden“²⁶⁸. Ihr Gegenvorschlag ging dahin, den Sozialrentnern „befristete Teuerungszuschläge“ zu gewähren und „ihre künftige Beibehaltung von der Preisentwicklung abhängig zu machen“²⁶⁹. Man glaubte also, mit einer Beruhigung des stürmischen Preisauftriebs rechnen zu können, und diese trat Anfang 1949 auch tatsächlich ein; Mitte 1950 erreichte der Preisindex der Lebenshaltung – kurzfristig – sogar wieder das Ausgangsniveau von Juni 1948²⁷⁰.

Der massive Widerspruch der Finanzminister schien zunächst zum Erfolg zu führen. Der Länderrat, dem jeweils der Regierungschef und ein weiteres Regierungsmitglied der acht bizonalen Länder angehörten, beauftragte Ende Dezember 1948 eine Kommission, mit dem Wirtschaftsrat über eine Abänderung des Gesetzes im Sinne der Finanzministerkonzeption zu verhandeln²⁷¹. Praktisch hätte eine solche Abänderung freilich die Substanz des soeben verabschiedeten Gesetzes preisgegeben, zielte es doch gerade nicht auf einen vorübergehenden Teuerungsausgleich, sondern auf eine generelle Erhöhung des Rentenniveaus und auf prinzipielle Verbesserungen der Leistungsvoraussetzungen. Die mit den beiden großen Fraktionen des Wirtschaftsrats angeknüpften Verhandlungen scheiterten dann auch schnell, da „in den grundsätzlichen Fragen“ eine „Einigung nicht erzielt werden“ konnte; als „unverzichtbare Forderung“ deklarierten die Vertreter der SPD und der CDU-Mehrheit insbesondere die neue Normierung des Invaliditätsbegriffes und die Beseitigung der einschränkenden Bestimmungen über den Rentenbezug von Arbeiterwitwen²⁷².

Damit war der Länderrat erneut vor die Entscheidung gestellt. Anfang Januar 1949 beschloß das zu diesem Zeitpunkt aus acht Sozialdemokraten, sieben Christdemokraten und einem Liberalen bestehende Gremium mit Mehrheit, auf einen Einspruch zu verzichten²⁷³. Zu dieser Entscheidung dürfte neben einer sehr nachdrücklichen gewerkschaftlichen Intervention vor allem eine entsprechende Emp-

²⁶⁸ Vgl. Kurzbericht über die 18. Sitzung des Finanzausschusses des Länderrats am 13. Dezember 1948 sowie Schreiben des Ausschußvorsitzenden an den Präsidenten des Wirtschaftsrats vom selben Tage (PA, VWG, 83, Anlage zu Nr. 18).

²⁶⁹ Vgl. Kurzbericht über die Besprechung mit den Fachreferenten der Länder (wie Anm. 267).

²⁷⁰ Der Preisindex für die Gesamtlebenshaltung (Verbrauchergruppe und Quelle wie in Anm. 227) lag im Juni 1948 bei 96, im Jahresdurchschnitt 1949 bei 105, sank bis Juli 1950 auf 98. Jahresdurchschnitt 1950 = 100.

²⁷¹ Vgl. Kurzprotokoll der 18. nichtöffentlichen Sitzung des Länderrats am 22. Dezember 1948 (PA, VWG 83, Nr. 18).

²⁷² Vgl. Länderrat – Hauptreferat für Finanzen – an die Bevollmächtigten der Länder, 30. Dezember 1948 (PA, VWG 83, Nr. 62).

²⁷³ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 12. öffentliche Sitzung des Länderrats, 3. Januar 1949 (PA, VWG 83, Nr. 20). Zur Zusammensetzung des Länderrats zu diesem Zeitpunkt vgl. Pünder, S. 343 f.

fehlung des Länderratsausschusses für Arbeit beigetragen haben²⁷⁴. Dieser Ausschuß umfaßte die Arbeitsminister der Länder und bildete gleichsam das natürliche Widerlager zum Finanzausschuß. Auch ihm fiel allerdings die Zustimmung nicht leicht – vor allem, weil er die von der Verwaltung für Arbeit zur Verfügung gestellten Berechnungsunterlagen detaillierter und genauer gewünscht hätte. Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz sei „das Musterbeispiel einer Gesetzeschusterei. Man könne keine Gesetze im D-Zug-Tempo erlassen“, meinte ein sozialdemokratisches Ausschußmitglied. Und der nordrhein-westfälische Arbeitsminister August Halbfell (SPD) resümierte, in Zukunft müßten „die Gesetze sorgfältiger vorbereitet sein“²⁷⁵.

Auf deutscher Seite war das Gesetz damit endgültig verabschiedet. Jetzt fehlte noch die Zustimmung des amerikanisch-britischen Zwei-Mächte-Kontrollamts, und diese letzte Hürde erwies sich als die am schwierigsten zu nehmende. Das „Bipartite Control Office“ prüfte das Gesetz zwei Monate lang und teilte dem Wirtschaftsrat sodann mit, es könne die Genehmigung jedenfalls so lange nicht erteilen, bis umfassendere Untersuchungen über die „Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft“ und die „Gesamtfinanzlage“ vorgelegt würden²⁷⁶. Während diese Mitteilung die Möglichkeit einer wenn auch verzögerten Zustimmung offenließ, schrumpfte diese Hoffnung in den sofort einsetzenden Verhandlungen zwischen der Verwaltung für Arbeit und dem Kontrollamt auf ein Minimum. Denn mündlich gaben Militärregierungsvertreter zu verstehen, „man habe die allergrößten Bedenken dagegen, daß die öffentlichen Haushalte durch die Verpflichtungen aus der Sozialversicherung zu sehr belastet würden“²⁷⁷; und der Wunsch nach weiteren Berechnungsunterlagen wurde bis zu der Forderung hochgeschraubt, alle geplanten sozialpolitischen Maßnahmen – auch auf dem Gebiet der Kriegsoferversorgung und der Fürsorge – in einem „Gesamtsozialprogramm“ zusammenzustellen und dessen Auswirkungen auf das „Volkseinkommen, die Lohn- und

²⁷⁴ Vgl. Protokoll der Sondersitzung des Ausschusses für Arbeit des Länderrats, 21. Dezember 1948 (PA, VWG 83, Anlage zu Nr. 18). Am 28. Dezember 1948 intervenierte der Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen mit einem Schreiben an die Ministerpräsidenten der Länder: Eine Verschlechterung des Gesetzes würde von der Arbeiterschaft als „diffamierend“ empfunden und „nicht widerspruchslos“ hingenommen (PA, VWG 83, Nr. 61). Im Geschäftsbericht des Gewerkschaftsbundes der britischen Zone für die Jahre 1947 bis 1949 ist die Zustimmung des Länderrats als Erfolg dieser Intervention gewertet. Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung, S. 324.

²⁷⁵ Vgl. Protokoll der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit des Länderrats, 20. Januar 1949 (PA, VWG 83, Anlage zu Nr. 28).

²⁷⁶ Vgl. Mitteilung des Kontrollamts an den Präsidenten des Wirtschaftsrats und den Vorsitzenden des Länderrats, 4. März 1949, gedruckt in: Recht der Arbeit 2 (1949), S. 138.

²⁷⁷ Nach einem Bericht des Direktors der Verwaltung für Arbeit, Storch, im Plenum des Wirtschaftsrats am 24. März 1949. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 35. Vollversammlung, S. 1520.

Preisgestaltung und die Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft“ klarzulegen²⁷⁸. Damit griffen die Militärregierungen ein Argument der Finanzminister auf, die – eine Taktik des ersten Bundesfinanzministers mustergültig vorwegnehmend – statt isolierter Teilreformen ein Gesamtprogramm forderten²⁷⁹, weil dies die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit schärfer sichtbar machen und die konkurrierenden Ansprüche zur wechselseitigen Mäßigung zwingen würde.

Insgesamt entsprach die Argumentation des Kontrollamts so weitgehend den Einwänden der deutschen Finanzminister, daß allgemein der Verdacht bestand, der Finanzausschuß sei den verantwortlichen deutschen Gremien durch heimlichen Kontakt mit dem Kontrollamt in den Rücken gefallen. Falls dieser Verdacht, der indes nicht erwiesen werden konnte, zutraf, dann bestärkten die Finanzminister jedoch nur eine im Kontrollamt ohnehin vorhandene Tendenz. So hatte die britische Militärregierung im März 1948 verlauten lassen, sie sehe solche Reformvorschläge „nicht ungern“, die das deutsche Sozialleistungssystem effektiver gestalteten, „ohne der bereits überbürdeten Wirtschaft eine zusätzliche Belastung aufzuerlegen“²⁸⁰.

Daß insbesondere die Briten – ungeachtet der gerade sozialpolitisch ambitionierten heimischen Labour-Regierung – sich mehr an der Funktions- und Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft als an einer Verbesserung der sozialen Leistungen interessiert zeigten, hatte einen sehr realen Beweggrund: die westdeutsche Wirtschaft sollte Devisen zur Bezahlung der ausländischen Hilfslieferungen erwirtschaften. Zwar finanzierten die USA den größeren Teil der für die Versorgung der Bizone notwendigen Importe, aber auf der finanzschwächeren, seit Sommer 1947 unter einer schweren Pfundkrise leidenden britischen Besatzungsmacht lastete der verbleibende Anteil besonders drückend²⁸¹.

Wie die Verwaltung für Arbeit mündlich erfuhr, stieß insbesondere die Reform des Invaliditäts- und Witwenrechts im Kontrollamt auf „stärkste Bedenken“, da „ähnliche Leistungen bei den Siegerstaaten nicht überall gegeben seien“²⁸². In der Tat waren diese beiden Materien selbst im sozialpolitisch fortschrittlichsten Siegerstaat, Großbritannien, weniger günstig geregelt als im Sozialversicherungs-An-

²⁷⁸ Vgl. Verwaltung für Arbeit an den Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen, 19. März 1949 (PA, VWG 83, Nr. 66). Ähnlich Storchs Bericht im Plenum des Wirtschaftsrats (wie Anm. 277), S. 1521.

²⁷⁹ Wie Anm. 268.

²⁸⁰ Vgl. einen BBC-Rundfunkbeitrag der Manpower Division der britischen Militärregierung zum Thema „Sozialversicherung in Deutschland“; Text in den Akten des Zentralamts für Arbeit (Präsentatum: 10. März 1948) (BA, Z 40/26).

²⁸¹ Vgl. Hartwich, S. 71 f.; Stolper, Häuser, Borchardt, S. 240. – Eine „Fixierung“ der britischen Militärregierung „auf ökonomische Effizienz und kurzfristige Versorgungsprobleme“ konstatiert Koszyk, S. 12. – Daß „der Labour-Regierung jegliches andauernde Interesse für Deutschland abging“, ist jetzt eindringlich nachgewiesen von May, Paterson (wie Anm. 214).

²⁸² Wie Anm. 277.

passungsgesetz vorgesehen²⁸³. Insofern war es verständlich, wenn man aus der Perspektive des faktisch subventionierenden Siegerstaats Bedenken hegte, in denen übrigens noch der in Potsdam beschlossene Grundsatz nachklang, daß der deutsche Lebensstandard „den mittleren Lebensstandard der europäischen Länder“ nicht übersteigen dürfe²⁸⁴. Offensichtlich nützt allerdings auch in diesem Zusammenhang das Erklärungsmuster nichts, daß „deutsche Reformbestrebungen scheiterten“, weil die Briten „von den Amerikanern abgehalten wurden, Reformen zuzulassen“, denn gerade die britische Seite pflegte auf Reformvorschläge, die Geld kosteten, restriktiv zu reagieren²⁸⁵.

Ob und wann das Gesetz in Kraft treten könne, war im März 1949 also wieder eine offene Frage – zur maßlosen Erbitterung der Rentnerschicht, die sich bereits zu Weihnachten 1948 auf die publizistisch angekündigten Rentenerhöhungen eingestellt hatte und nun noch nicht einmal eine Kompensation für die Teuerungsraten gesichert sah. Verzweifelte Briefe alter Leute erreichten den Wirtschaftsrat nach Bekanntwerden der Kontrollamtsstellungnahme²⁸⁶; die Gewerkschaften or-

²⁸³ Vgl. Brackmann, Bd. I/1, S. 121. – Im Beveridge-Plan hieß es: „Es besteht kein Grund dafür, daß eine kinderlose Witwe eine lebenslängliche Rente beziehen soll. Wenn sie arbeitsfähig ist, soll sie arbeiten.“ Dieser Plan sah für Witwen Übergangs- und Eingliederungshilfen vor, jedoch eine Rente erst ab dem 60. Lebensjahr. Sofern sie Kinder zu versorgen hatte, sollte sie Mündelunterstützung erhalten. Vgl. Der Beveridgeplan, Ziffer 153 und Ziffer 346.

²⁸⁴ Vgl. Punkt 15b der Mitteilung über die Drei-Mächte-Konferenz von Berlin, Presseverlautbarung vom 2. August 1945, abgedruckt bei Faust, hier S. 377. In den Lebenserinnerungen Storchs heißt es dementsprechend: „Man vertrat bei den Besatzungsregierungen weitgehend die Meinung, daß diese Fragen [die sozialen Fragen] im besiegten Deutschland nicht besser als in einem der Siegerstaaten geregelt werden sollten.“ Vgl. Storch, Lebenserinnerungen, S. 21.

²⁸⁵ Mündliche Mitteilung von Walter Auerbach (1946 bis 1948 Vizepräsident des Zentralamts für Arbeit der britischen Zone) und Wilhelm Herschel (1946 bis 1948 Leiter der Abteilung Arbeitsrecht dieses Amtes). Die Sparpolitik der britischen Militärregierung läßt sich unter anderem am Beispiel der – im Vergleich zur US-Zone – durchwegs härteren Sozialversicherungsdirektiven und -anordnungen aufweisen. – Zum Zitat vgl. oben S. 85.

Freilich orientierte sich ebenfalls OMGUS an dem Ziel „to make Germany self-sufficient and thus reduce the burdens of the American taxpayer“. So z. B. Clay an Draper, 1. November 1947 (Druck: Smith, Bd. 1, S. 467). In einer Besprechung, die Richter am 1. Februar 1949 mit Clay über die Sozialversicherung führen konnte, sagte der US-Militärgouverneur zu, sich „so rasch und wohlwollend wie nur möglich“ um diesen Problemkreis zu kümmern, dämpfte die Erwartungen jedoch durch den Hinweis, „zusätzliche Rentenzahlungen hätten inflationäre Folgen, wenn sie nicht aus laufenden Einnahmen finanziert würden“ (vgl. Beier, S. 620, Anm. 3).

²⁸⁶ „Hart und erbarmungslos spielt das Schicksal mit uns“, heißt es in einem dieser Rentnerbriefe; in einem anderen: „Tränen, Not und Elend ausgehungert alter Leute werden ein Sorgenmeer entstehen lassen, in welchem die Urheber der Verneinung [das Zwei-Mächte-Kontrollamt?] einmal untergehen“ (PA, VWG 83, Anlagen zu Nr. 94).

ganisierten öffentliche Kundgebungen, „die den Unwillen der Bevölkerung gegen die Verzögerung des Gesetzes offen zum Ausdruck brachten“²⁸⁷. Um das Gesetz zu retten, entfaltete die Verwaltung für Arbeit eine geradezu hektische Aktivität. Sie brachte eine gemeinsame Stellungnahme von Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeber zugunsten des Gesetzes zustande – in großer Eile, so daß die Arbeitgebervertreter sich nicht zuvor mit ihren (möglicherweise bremsenden) Verbandsgremien beraten konnten²⁸⁸. Nach intensiven Verhandlungen mit den Arbeits- und Finanzministern der Länder arbeitete sie ein umfassendes „Memorandum über die finanziellen Auswirkungen des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes“ aus, das dem Kontrollamt Anfang April 1949 übergeben wurde – allerdings ohne die Zustimmung der Finanzminister, deren Berechnungen und Schätzungen von denen des Memorandums teilweise erheblich abwichen²⁸⁹.

Damit hatte die Verwaltung zwar nicht die mündlich erhobene Maximalforderung des Kontrollamts – Erstellung eines „Gesamtsozialprogramms“ –, wohl aber den in der schriftlichen Stellungnahme geäußerten Wunsch nach weiteren Berechnungsunterlagen erfüllt. Das Kontrollamt suchte daraufhin einen Kompromiß. Es ermunterte einzelne Fraktionen des Wirtschaftsrats, das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz zurückzuziehen und ein neues, auf die Einführung von Rentenzuschlägen und Mindestrenten begrenztes Gesetz zu verabschieden; dieses werde dann ohne weiteres genehmigt²⁹⁰. Die FDP-Fraktion, unterstützt von den Abgeordneten der konservativen DP, griff diese Anregung auf und stellte entsprechende Anträge mit dem Kommentar, daß sich die von der FDP von Anfang an vertretene Position „in vollem Umfange als richtig erwiesen“ habe²⁹¹. Im Gegenzug forderte die SPD-Fraktion den Wirtschaftsrat mit einem Entschließungsantrag auf, die Militärregierung dringend um Genehmigung des Gesetzes in der ursprünglichen Fassung zu bitten²⁹². Damit leitete diese Fraktion ein gewagtes Spiel ein. Indem sie das Kompromißangebot des Kontrollamts ignorierte, riskierte sie nicht nur die endgültige Ablehnung des Gesetzes, sondern auch eine monatelange Verzögerung des eventuell dann doch notwendig werdenden Rumpfgesetzes. In der entscheidenden Plenardebatte Anfang Mai 1949 zeigte sich daher sogar die KPD-Fraktion dem Antrag der Freien Demokraten nicht abgeneigt, denn es gelte,

²⁸⁷ Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung, S. 325.

²⁸⁸ Zu Text und Entstehung der Stellungnahme vgl. Recht der Arbeit 2 (1949), S. 138.

²⁸⁹ Vgl. Vorsitzender des Finanzausschusses des Länderrats an den Vorsitzenden des Verwaltungsrats, 9. April 1949 (PA, VWG 83, Anlage 4 zu Nr. 48).

²⁹⁰ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 36. Vollversammlung des Wirtschaftsrats am 3./4. Mai 1949, S. 1638 (Abg. Hans Wellhausen, FDP).

²⁹¹ So der FDP-Abg. Wellhausen (wie Anm. 290). Antrag der Fraktionen der FDP und DP auf Zurückziehung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, 2. Mai 1949, sowie Antrag der FDP-Fraktion betr. Sozialversicherungsnotgesetz, 1. April 1949; Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1949, Nr. 1160 bzw. Nr. 1094.

²⁹² Antrag der SPD-Fraktion betr. Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz, 3. Mai 1949; Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1949, Nr. 1167.

der Not schnell entgegenzutreten, und man wisse ja, wie langwierig die Verhandlungen mit der Militärregierung gerade bei Sozialgesetzen sein könnten²⁹³.

Die Entscheidung darüber, welcher Antrag die Mehrheit erhalten würde, lag bei der CDU/CSU-Fraktion. Und diese entschied sich zugunsten des SPD-Entschließungsantrags. Es sei „völlig verkehrt“, führte ihr Sprecher im Plenum aus, wenn man „ein Stück aus diesem Gesetz herausbrechen“ und damit die übrigen Teile „mehr oder weniger unter den Tisch fallen lassen“ würde. Ehe man das tun könne, müsse die Militärregierung schon ein klares und endgültiges Nein auf sich nehmen. Damit es dazu aber nicht komme, halte es auch die CDU/CSU für notwendig, „sich mit allen Mitteln für eine Genehmigung des von uns beschlossenen Gesetzes einzusetzen“²⁹⁴. Der FDP-Antrag auf Zurückziehung des Gesetzes wurde demgemäß mehrheitlich abgelehnt, die von der SPD beantragte Entschließung daraufhin einstimmig angenommen. Vermutlich bewegte diese Einstimmigkeit das Kontrollamt zum Nachgeben. Es genehmigte das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz Mitte Mai 1949, allerdings mit der Auflage, daß es nicht – wie vom Wirtschaftsrat vorgesehen – rückwirkend zum 1. Januar, sondern erst zum 1. Juni 1949 in Kraft trat²⁹⁵. Die Rentner hatten also ein Jahr lang ohne kompensatorische Zulage unter den Auswirkungen des Inflationsschubs zu leiden.

Damit war der Kampf um das – neben dem später in „Soforthilfe“ umbenannten ersten Lastenausgleichsgesetz – wichtigste Sozialgesetz des Wirtschaftsrats

²⁹³ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 36. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, 3./4. Mai 1949, S. 1640 f. (Abg. Rische, KPD).

²⁹⁴ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 36. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, 3./4. Mai 1949, Nr. 1638 (Abg. Friedrich Holzappel, CDU).

²⁹⁵ Vgl. Bipartite Control Office an den Präsidenten des Wirtschaftsrats und den Vorsitzenden des Länderrats, 16. Mai 1949 (Wirtschaftsrat, Drucksachen, Jg. 1949, Nr. 1191). – In dem Manuskript „Wie das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz zustande kam!“ (vgl. Anm. 241) führt Richter die Genehmigung auch auf gewerkschaftliche Einflußnahme zurück. Er verweist insbesondere auf ein Schreiben des hessischen Gewerkschaftsbundes (dessen Vorsitzender er war) an den US-Militärgouverneur Clay vom 9. Mai 1949, das dessen Stellvertreter G. P. Hays (Clay schied am 15. Mai 1949 aus dem Amt) am 19. Mai 1949 mit dem Hinweis beantwortet habe, daß es „mir zu meiner Entschlußfassung in dieser Angelegenheit gute Dienste leistete“.

In einer Rede auf einer Bundestagung der Sozialausschüsse der CDU erinnerte sich Storch am 28. Februar 1953: „Nachdem das Gesetz im Wirtschaftsrat verabschiedet war, wurde mir vom Gouverneur bedeutet: Es sei völlig ausgeschlossen, daß dieses Gesetz genehmigt werde. Das bringe ja dem deutschen Volk soziale Belastungen und Ausgaben, die gar nicht erfüllt werden könnten [...]. Und trotzdem damals die Finanzminister aller Länder, auch aller politischen Richtungen, sich gegen dieses Gesetz gewandt haben, ist es uns doch möglich gewesen, die Zustimmung der Besatzungsmächte zu bekommen.“ Vgl. Von der Sozialpolitik zur Sozialreform, hier S. 12. Bei Storch, Lebenserinnerungen, S. 22 f. heißt es allgemein: „Es waren lange und schwere Verhandlungen mit den Sachverständigen der Besatzungsbehörden notwendig, bevor das Gesetz genehmigt und erlassen werden konnte.“

beendet. Jeweils einstimmig beschlossen, traten als Seitenstücke im Juli und August 1949 zwei Gesetze über die Reform der Knappschafts- und der Unfallversicherung in Kraft. Beide Gesetze paßten die Renten an das veränderte Lohn- und Preisgefüge an und sahen außerdem grundsätzliche Verbesserungen vor: günstigeres Invaliditäts- und Witwenrecht in der Knappschaftsversicherung, volle Gleichstellung von Wege- und Arbeitsunfällen in der Unfallversicherung. Ebenfalls einstimmig beschlossen, trat im September 1949 ein „Gesetz über die Behandlung der Verfolgten des Nationalsozialismus in der Sozialversicherung“ in Kraft, das von der praktischen Seite her ein bedeutsames Stück Vergangenheitsbewältigung darstellte. Aus politischen, weltanschaulichen oder rassischen Gründen Verfolgten bzw. ihren Hinterbliebenen wurden verlorengegangene Versicherungszeiten angerechnet, vorenthaltene Leistungen nachgezahlt und Ausfälle in der Rentenhöhe – die durch Abdrängung in ein geringer entlohntes Arbeitsverhältnis entstanden waren – ausgeglichen²⁹⁶. Mit diesen Gesetzen, deren Geltung die Bundesregierung im Mai 1950 auch auf das Gebiet der französischen Zone erstreckte²⁹⁷, schuf der bizonale Wirtschaftsrat feste Ausgangspunkte für die Sozialpolitik des ersten Bundestags. Zugleich übergab er diesem freilich auch eine Fülle ungelöster Probleme, darunter die vertagte Streitfrage: Einheitsversicherung oder traditionell gegliederte Sozialversicherung.

²⁹⁶ Zu diesen Gesetzen vgl. Dobbernack, Die bizonalen Sozialversicherungsgesetze, in: Arbeitsblatt I (1949), S. 299–305 und S. 352–354. Zu den vom Wirtschaftsrat begonnenen, vom Bundestag wiederaufgenommenen Beratungen über die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung vgl. unten S. 131 ff.

²⁹⁷ Vgl. Anm. 216.

2. Kapitel

Kontinuität und Improvisation: Sozialversicherungspolitik 1949/53

I. Sozialpolitisches Handlungsinstrumentarium der Bundesregierung

1. Das Bundesarbeitsministerium

Zentraler institutioneller Faktor im regierungsinternen Prozeß der sozialpolitischen Planung und Entscheidung war das Bundesministerium für Arbeit. Da seine Wurzeln in die Periode alliierter Besatzungsverwaltung zurückreichen, lohnt eine kurze Skizze dieser Vorgeschichte. Mit Kriegsende 1945 hörte das Reichsarbeitsministerium zu bestehen auf. Seine Aufgaben gingen, soweit sie fortbestanden, auf die Länder über. Als einzige der westlichen Besatzungsmächte richteten die an zentralistischer Verwaltungsorganisation orientierten Briten eine oberste Arbeitsbehörde auf zentraler Ebene ein: das Zentralamt für Arbeit in Lemgo, das im Hinblick auf Aufbau¹ und personelle Besetzung als Keimzelle des späteren Bundesarbeitsministeriums zu betrachten ist. Es hatte die Militärregierung beim Erlaß von Gesetzen und Verordnungen zu beraten und die Ausführung der gesetzlichen Vorschriften zu koordinieren. Im Einvernehmen mit der Militärregierung konnte es auch selbständig Weisungen und Vorschriften erlassen, die die Landesregierungen bzw. die Landesarbeitsämter banden². Insofern hatte diese Fachbehörde Ministerialcharakter, wobei sich ihr Aufgabenbereich im wesentlichen mit dem des früheren Reichsarbeitsministeriums deckte.

Die Leitung der Behörde übertrug die Militärregierung paritätisch einem aus der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung stammenden Sozialdemokraten (Walter Auerbach) und einem aus den christlichen Gewerkschaften kommenden Christdemokraten (Julius Scheuble); entgegen der ursprünglichen Absicht und mehr aus einer Zufallskonstellation heraus rückte der Sozialdemokrat in die Stellvertreterposition³. Beim personellen Aufbau des Amtes griffen die Leiter –

¹ Vgl. die Geschäftsverteilungspläne des Zentralamts für Arbeit, undatiert (BA, Z 40/19), der Verwaltung für Arbeit, 1. März 1949 (ZwA, B 149/495) und des BMA, 15. November 1950 (ebenda).

² Vgl. Das Zentralamt für Arbeit in der Britischen Zone. Bericht über die Tätigkeit von Juli 1946 bis Juli 1948, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 2 (1948), Beilage zum Juli/August-Heft. Dazu eine in einigen Punkten genauere (undatierte, ungezeichnete) Funktionsbeschreibung in den Akten des Zentralamts (BA, Z 40/19).

³ Laut mündlicher Mitteilung von Auerbach lag die Entscheidung über die Besetzung

mit Zustimmung der Militärregierung – weitgehend auf die ehemalige Reichsministerialbürokratie zurück, auf deren Fachverstand sie in Anbetracht der chaotischen Lage nicht verzichten zu können glaubten. Man achtete lediglich darauf, daß die übernommenen Beamten im Dritten Reich keine besonders exponierte Stellung bekleidet hatten, also im wesentlichen auf der Referentenebene verblieben waren. Insofern bestätigen die Personalverhältnisse des Zentralamts für Arbeit die These, daß die Ämter der britischen Zone „Statthalter der Reichsministerien“ gewesen seien, die auf diese Weise „die Zeit der Provisorien überdauerten“⁴. Allerdings gelten wichtige Ausnahmen, z. B. auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, wo nicht nur sachlich, sondern auch personell eine Diskontinuität festzustellen ist, da die nationalsozialistische Erosion des freiheitlichen Arbeitsrechts keine Anknüpfung erlaubte⁵. Im Bereich der Sozialversicherung wählte man, wie schon erwähnt⁶, nur solche Beamte aus, die nicht auf die Linie der „klassischen“ Sozialversicherung eingeschworen, sondern für tiefgreifende Reformen aufgeschlossen waren.

Die nach der Zusammenlegung der britischen und amerikanischen Zone mit Sitz in Frankfurt gegründete Verwaltung für Arbeit war – wie die Geschäftsverteilungspläne ausweisen⁷ – weitgehend mit dem Lemgoer Amt identisch. Mit Ausnahme des Wohnungs- und Siedlungswesens, das nunmehr abgetrennt wurde, erhielt die neue Verwaltung denselben Geschäftsbereich wie das Lemgoer Amt, und der Personalbestand wurde fast geschlossen nach Frankfurt übernommen. Praktisch bedeutete also die Errichtung der Frankfurter Arbeitsverwaltung –

der Lemgoer Spitzenpositionen im wesentlichen bei Francis Kenny (Manpower Division der britischen Militärregierung). Auf Empfehlung Böcklers, den Kenny schon aus der Zeit der Rheinland-Besetzung nach dem Ersten Weltkrieg gekannt habe, habe er zunächst den Präsidenten des Landesarbeitsamts Westfalen, Halfell (SPD), für die Leiterposition des im Juli 1946 gegründeten Amtes vorgesehen; Scheuble, Präsident des Landesamts Nordrhein und Kenny ebenfalls aus der früheren Besatzungszeit bekannt, sollte Stellvertreter werden. Halfell habe jedoch abgelehnt (er trat im August 1946 als Arbeitsminister in das nordrhein-westfälische Kabinett ein). Daraufhin habe Böckler ihn, Auerbach, vorgeschlagen; seine Rückkehr aus dem Londoner Exil habe sich aber noch einige Monate verzögert und zwischenzeitlich sei Scheuble die Leitung übertragen worden. – Zu Auerbachs Tätigkeit im Londoner Exil vgl. Röder, S. 184 ff. und passim.

⁴ So (ohne hinreichende Belege) Girndt, S. 96.

⁵ So trat mit Herschel ein Arbeitsrechtswissenschaftler ohne Ministerialerfahrung an die Spitze der Arbeitsrecht-Abteilung des Lemgoer Amtes (er behielt diese Funktion auch in der Frankfurter Verwaltung für Arbeit und – bis 1960 – im BMA). Auch das übrige Personal dieser Abteilung stammte – mit Ausnahme eines Volkswirts – nicht aus der Tradition des Reichsarbeitsministeriums. Ein quantifizierender Überblick über die Personalrekrutierung der Zweizonenverwaltung jetzt bei Morsey, Beamtenpolitik, S. 197 ff.; er zwingt zu großer Vorsicht gegenüber Girndts Personalkontinuitätsthese.

⁶ Vgl. oben S. 24.

⁷ Vgl. Anm. 1; dazu mündliche Mitteilungen von Auerbach und Herschel.

überspitzt gesagt – eine Ausdehnung des räumlichen Zuständigkeitsgebiets und eine Sitzverlagerung des britischen Zonenamtes. Die geringe Repräsentanz der US-Zone erklärt sich daraus, daß hier eine vergleichbare Zonenbehörde nicht bestand. Zwar verfügte das Sekretariat des süddeutschen Länderrats über eine sozialpolitische Abteilung, aus der dann auch einige Beamte in die Frankfurter Verwaltung überwechselten; aber die Führung der Arbeitspolitik lag in der US-Zone eindeutig bei den Ländern und ihren Arbeitsministerien. Die Möglichkeit einer Koordinierung war nur insofern gegeben als die Ministerpräsidenten in dem auf das Einstimmigkeitsprinzip festgelegten Länderrat beschließen konnten, bestimmte Gesetze und Maßnahmen in ihren Ländern einheitlich durchzuführen⁸. Stark föderalistisch orientiert und ein Übergewicht der britischen Zone befürchtend, hatten die süddeutschen Regierungschefs sich daher zunächst auch gegen die Bildung einer bizonalen Verwaltung für Arbeit zur Wehr gesetzt, mußten dann aber dem durch die Existenz des Wirtschaftsrats freigesetzten Zentralisierungsdruck und der sachlichen Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung der arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen nachgeben⁹.

Die wichtigste personelle Veränderung, die die Verwaltung für Arbeit gegenüber dem Lemgoer Amt erfuhr, lag in einem Wechsel der Führungsspitze. Sie resultierte nun nicht mehr aus einem SPD-CDU-Proporz – den die alliierte Kontrollbehörde auch bei der Besetzung der Direktorenposten der Frankfurter Verwaltungen gern gesehen hätte¹⁰ –, sondern aus dem Führungsanspruch der CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrates. Diese Fraktion nominierte einen profilierten Vertreter ihres Gewerkschaftsflügels zum Kandidaten: Anton Storch, ehemals Funktionär der christlichen Holzarbeitergewerkschaft, 1945 Mitbegründer der niedersächsischen Einheitsgewerkschaft, seit 1946 Leiter der sozialpolitischen Abteilung des Gewerkschaftsbundes der britischen Besatzungszone. Storchs exponierte Stellung in der Einheitsgewerkschaft verschaffte ihm zwar die volle Unterstützung der CDU-Arbeitnehmergruppe im Wirtschaftsrat, die sich als stark genug erwies, um seine Kandidatur durchzusetzen, trug ihm aber die Gegnerschaft der konservativen Koalitionspartner der CDU/CSU-Fraktion, FDP und DP, ein. Wie mehrfach in sozialpolitischen Fragen fiel die Frankfurter Koalition daher bei der Wahl des Arbeitsdirektors auseinander. Die FDP nominierte einen auch von

⁸ Vgl. Härtel, S. 13 und S. 87 ff.

⁹ Um der Bildung einer bizonalen Arbeitsverwaltung zuvorzukommen, schlugen die süddeutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1947 eine „ständige Konferenz“ der Arbeitsminister vor, für deren Beschlüsse Einstimmigkeit erforderlich sein sollte. Dieser Vorschlag ging so eindeutig an den sachlichen Erfordernissen vorbei, daß selbst die Arbeitsminister dieser Länder davon abrückten und auf einer gemeinsamen Tagung der Arbeitsminister aller bizonalen Länder am 3. Juli 1947 der Errichtung einer Verwaltung für Arbeit beim Wirtschaftsrat zustimmten. Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats, 3. Juli 1947 (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 268) sowie Protokoll der 13. Sitzung des Zonenbeirats, 8./9. Juli 1947 (ebenda Nr. 47).

¹⁰ Vgl. Pünder, S. 151 f.

der DP unterstützten Gegenkandidaten (den als schroffen Gegner der Einheitsversicherung bekannten Maximilian Sauerborn), und Storch wurde mit nur geringer Mehrheit gewählt¹¹. Zu seinem Stellvertreter wurde der bisherige Präsident des Lemgoer Zentralamts, Scheuble, ernannt, während der sozialdemokratische Vizepräsident des Lemgoer Amtes auf die Weiterarbeit in der neuen Verwaltung verzichtete, da man ihm nur eine relativ einflußarme Position anbot¹². Scheubles Übernahme und Auerbachs Abgang dokumentierten einerseits die Kontinuität Lemgo-Frankfurt, andererseits aber auch eine Machtverschiebung zugunsten der Unionsparteien.

Das im Mai 1949 verabschiedete Grundgesetz legt Zahl und Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Bundesministerien nicht fest; die Entscheidung hierüber fällt in die Organisationsgewalt des Regierungschefs. Anders als noch 1918, als es der Sozialdemokratie erstmals gelang, eine oberste Reichsbehörde für Arbeit durchzusetzen, war freilich die Notwendigkeit eines Arbeitsministeriums 1949 völlig unstrittig. Im Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz, der nach Verabschiedung des Grundgesetzes wichtige Vorarbeit für den Aufbau der Bundesorgane leistete, entzündeten sich daher nur in der Frage des Aufgabenbereichs des neuen Ministeriums Kontroversen. Die Verwaltung für Arbeit plädierte, analog dem eigenen Geschäftsbereich, für die Errichtung eines „Bundesministeriums für Arbeit“, das sich auf die „klassischen“ Aufgaben beschränken sollte: Arbeitsrecht und Arbeitsschutz, Arbeitsmarkt und Sozialversicherung sowie Kriegsopferversorgung. Die Mehrheit der Arbeitsminister der Länder befürwortete ein viel umfassenderes „Bundesministerium für Arbeit und soziale Fragen“, dem auch Fürsorge und Lastenausgleich, weiterhin die Vertriebenenangelegenheiten sowie das Wohnungs- und Siedlungswesen zugewiesen werden sollten¹³. Daß der enger gefaßte Vorschlag sich durchsetzte, lag zum einen an dem gewichtigen Votum des Frankfurter Vorläufers des neuen Ministeriums. Dessen treffendes Argument, daß das ungemein schwierige Vertriebenen- und Wohnungsproblem den Rahmen eines traditionellen Fachressorts sprengen würde, griff Adenauer in der ersten Regierungserklärung auf¹⁴. Daneben spielten auch taktische Gründe eine Rolle:

¹¹ Auf Storch entfielen 32, auf Sauerborn 16 Stimmen, bei 41 „weißen Zetteln“, die nach der Geschäftsordnung als ungültige Stimmen galten. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 20. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, 17. bis 20. August 1948, S. 828. (Aufgrund einer am 2. März 1948 beschlossenen Änderung der Geschäftsordnung war für die Wahl der Direktoren nur die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen erforderlich; dazu Pünder, S. 149 f.).

¹² Mündliche Mitteilung von Auerbach.

¹³ Vgl. Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane. Hrsg. vom Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes, Wiesbaden 1949, S. 47–57. – Der weitergehende Vorschlag entsprach dem Zuständigkeitsbereich der meisten Länderarbeitsministerien.

¹⁴ Vgl. Sten. Ber., Bd. 1, S. 22 (20. September 1949).

die Bildung von Sonderministerien für Vertriebene und für Wohnungsbau erleichterte den Koalitionsproporz und sollte zugleich – wie Adenauers Regierungserklärung andeutete – „die Bedeutung, die wir gerade diesen Fragen beilegen“, optisch wirksam hervorheben¹⁵.

Der Zuständigkeitsbereich des Bundesarbeitsministeriums¹⁶ blieb bis zum Ende der Ära Adenauer in den Grundzügen unverändert. Vergeblich fädelt das Bundesfinanzministerium am Ende der ersten Legislaturperiode (1953) eine Initiative mit dem Ziele ein, daß im zweiten Kabinett Adenauer „der soziale Sektor“ einem „umfassenden Sozialministerium“ zugewiesen werde. Über den Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ließ es einen in der Sache genau dem früheren Alternativvorschlag des Ministerpräsidentenausschusses entsprechenden Vorschlag an Adenauer herantragen, der dann aber aus denselben Gründen scheiterte, die auch 1949 zu der kleineren Lösung geführt hatten. Daß eine Art Superministerium für soziale Fragen zu diesem Zeitpunkt kaum noch von primär sozialpolitisch, stark dagegen von fiskalisch interessierter Seite favorisiert wurde, hatte einen bestimmten Grund: Es ging weniger um eine bessere Koordinierung von Aufgabenplanung und Gesetzgebung – für die es einfachere, zweckmäßigere Wege gab¹⁷ – als vielmehr um den Versuch, das wechselseitige Hochsteigern der Ressorts bei der Beanspruchung des Bundeshaushalts durch Bildung einer größeren Ressorteinheit und Verweisung auf einen gemeinsamen Finanztopf zu dämpfen¹⁸. Die mit der dritten Regierungsbildung Adenauers (1957) erfolgte Umbenennung in „Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung“ trug dem organisatorischen Einbezug einer Arbeitsgruppe (später Unterabteilung) „Sonderprobleme der Sozialordnung“ Rechnung und bedeutete in der Sache zunächst nur den Versuch, spezifisch mittelständische Sozialprobleme institutionell zur Geltung zu bringen¹⁹.

¹⁵ Vgl. Sten. Ber., Bd. 1, S. 23 (20. September 1949). Zur ersten Regierungsbildung Adenauers vgl. im übrigen Alt sowie jetzt Morsey, Regierungskoalition.

¹⁶ Eine offiziöse Darstellung bei Rindt, Saffert.

¹⁷ Z. B. den 1955 beschrittenen Weg der Bildung eines interministeriellen Referentenausschusses und sozialpolitischen Kabinettsausschusses. Prinzipiell zu den Formen möglicher Ressort-Koordination: Ellwein, S. 311 f.

¹⁸ Vgl. Ministervorlage des Referats II C/6, 17. August 1953; Schäffer an v. Brentano (ZwA, B 126/10 939) sowie – retrospektiv – Schreiben eines Referenten des BMF an einen Referenten des BKA, 31. Mai 1955 (ZwA, B 136/1 381). Vgl. ferner dpa-Briefdienst Inland, 30. September 1953, S. 1–3, woraus hervorgeht, daß von seiten sozialpolitischer Experten lediglich an eine Übertragung des bisher zum Bundesinnenministerium gehörenden Arbeitsgebiets „Kriegsfolgenhilfe“ an das Vertriebenenministerium gedacht wurde.

Der Taktik des BMF lag eine vergleichsweise einfache Einsicht zugrunde, die sich in politologischer Sprache so ausnimmt: „alle spezialisierten Teil-Politiksysteme“ wirken als „budget maximizers“; „ihre Anforderungen definieren tendenziell das Maximum des isoliert Wünschbaren“. Vgl. Scharpf, S. 97.

¹⁹ Vgl. Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit des BMA, S. 20 f. – Die

Allgemein ist eine starke Kontinuität im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung festzustellen²⁰. Dies gilt auch für das Bundesarbeitsministerium. Es übernahm Organisationsplan, Personalbestand und Haushaltsplan der Verwaltung für Arbeit ohne wesentliche Änderung²¹. Heftige Kämpfe entbrannten indessen um die Besetzung des Ministerpostens. Wie schon bei der Frankfurter Direktorenwahl bestand die Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Fraktion auf der Nominierung von Anton Storch, während die Koalitionspartner FDP und DP – wie auch die bayerische CSU²² – gegen diesen als „verkappter Sozialist“ geltenden Gewerkschaftler energisch Front machten²³. Wortführer eines christlichen Sozialismus war Storch zwar nie gewesen; als Arbeitsdirektor schwenkte er vielmehr früh und ohne großen Vorbehalt auf den liberalen Wirtschaftskurs der Frankfurter Koalition ein. Wohl aber trug man ihm nach, daß er in den Auseinan-

übernommene Arbeitsgruppe „Sonderprobleme der Sozialordnung“ hatte zuvor bei einem der 1953 zur besseren Koordinierung der Zusammenarbeit von Kabinett und Regierungsfractionen eingerichteten „Ministerien ohne Geschäftsbereich für Sonderaufgaben“ bestanden, die Ende 1956 – nach Scheitern dieses organisatorischen Experiments – aufgelöst wurden; nämlich bei dem Sonderministerium Hermann Schäfer (FDP), das durch Kabinettsbeschlüsse vom 7. August 1954 und 27. Januar 1956 die Aufgabe erhielt, die Lage des „unselbständigen Mittelstands“ und der freien Berufe zu prüfen und geeignete Maßnahmen zu ihrer Verbesserung vorzuschlagen.

²⁰ Vgl. Strauß, Die Beamtenpolitik in den Bundesministerien, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, S. 275 ff.; grundlegend jetzt Morsey, Beamtenpolitik, S. 210 ff.

²¹ Vgl. Sauerborn, Das Bundesministerium für Arbeit, in: BABI 1 (1950), S. 4–6; Rindt, Saffert, S. 24. – Für Ministerien, die die unmittelbare Nachfolge von Verwaltungen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets antraten, übernahm das 1. Bundeshaushaltsgesetz generell die entsprechenden Ansätze des Haushaltsplans 1949 des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Vgl. Schmiedeberg, S. 48 ff.

²² Hierzu jetzt ein bei Morsey, Regierungskoalition, S. 10–12 abgedruckter Bericht, den v. Elmenau (kommissarischer Bevollmächtigter Bayerns beim Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes) am 21. August 1949 über eine Besprechung (20. August 1949) Adenauers mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard und einigen anderen bayerischen Politikern erstattete. Diesem „Schlüsseldokument zur Vorgeschichte der Regierungsbildung“ (Morsey) zufolge wurden von bayerischer Seite gegen Storch „erhebliche Bedenken“ vorgebracht, und man nahm eine Kandidatur Blanks „in unverbindliche Aussicht“. „Ich versuchte geltend zu machen“, berichtete v. Elmenau, „daß im Bundesarbeitsministerium unbedingt ein Vertreter der klassischen Schule der Sozialversicherung nach Art von Dr. Grieser, Dr. Eckart oder Min. Rat Sauerborn an maßgeblicher Stelle eingesetzt werden müsse.“

²³ So – referierend – Kosthorst, S. 76. – Storch selbst erinnerte sich Ende 1951 coram publico: „Es war hochinteressant: Bei der Kabinettsbildung lagen beim Bundeskanzler solche Stapel von Anträgen von Interessentengruppen, die ich hier nicht nennen will, die sagten: ‚Um Gottes willen, macht diesen Kerl doch nicht zum Arbeitsminister, der hat ja sozialpolitische Auffassungen, die von unserem Standpunkt aus nicht zu verstehen sind.‘ Ich habe alle die Einsprüche vom Bundeskanzler bekommen.“ Vgl. Bericht über den Deutschen Krankenkassentag 1951, hier S. 17 f.

dersetzungen um die Einheitsversicherung 1946/47 nicht der Linie seiner Partei, sondern der Gewerkschaftslinie gefolgt war und „eine Zusammenlegung aller seither bestehenden Versicherungsträger“ angestrebt hatte²⁴. In dieser Frage²⁵ hatte Storch sich für sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Wünsche so zugänglich gezeigt wie kaum ein anderer der ganz überwiegend gegen einen völligen Umbau der Sozialversicherung eingestimmten Arbeitnehmervertreter der CDU. Eine konträre, mehrfach bekräftigte EntschlieÙung des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone hatte ihn wenig beirren können, obwohl er diesem Gremium selbst angehörte²⁶. Im Hinblick auf die vertagte Entscheidung über die künftige Sozialversicherungsstruktur konnte Storch also zumindest als ein unberechenbarer Faktor gelten. Die FDP steigerte ihren Widerstand daher bis zu dem abenteuerlichen Vorschlag, die Sozialversicherung der Kompetenz des Arbeitsministeriums zu entziehen, falls Storch an dessen Spitze trete²⁷.

Dieser Widerstand dürfte dem Bundeskanzler nicht ganz ungelegen gekommen sein, da er selbst wohl lieber einen anderen CDU-Gewerkschaftler, Theodor Blank, als Arbeitsminister in sein Kabinett geholt hätte; bei Blank verbot sich jeder Verdacht einer Affinität zur Sozialdemokratie, und er hatte überdies das Verdienst, im Wirtschaftsrat die entscheidenden Arbeitnehmerstimmen für die Kehrtwendung zur Marktwirtschaft gewonnen zu haben²⁸. Die Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion wahrte indessen ihre Geschlossenheit und beharrte – wie loyalerweise auch Blank selbst – auf der Nominierung Storchs, die sie dann auch durchzusetzen vermochte.

Allerdings gelang ihr damit nur ein halber Sieg, denn dem neuen Minister

²⁴ Vgl. z. B. Storch, Was erwarten die Arbeitnehmer von der Neuordnung der deutschen Sozialversicherung?, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 139–141, Zitat S. 139; ebenso in einem Artikel „Neuordnung der Sozialversicherung“ im Gewerkschaftsblatt der britischen Zone: Der Bund, 22. April 1947. Ähnlich als Sachverständiger in den Beratungen um das Sozialversicherungsgutachten des Sozialpolitischen Ausschusses des Zonenbeirats.

²⁵ Anders in der Frage der Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung, vgl. unten S. 137.

²⁶ Vgl. EntschlieÙung zur Sozialversicherung, beschlossen auf der Neheim-Hüstener Programm-Tagung des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone, 26. Februar bis 1. März 1946, abgedruckt bei Pütz, S. 127. – Schärfster innerparteilicher Gegner Storchs war der (beruflich der privaten Kranken- und Lebensversicherung verbundene) Hamburger Unionspolitiker Walther Heyn. Auf dem 1. Parteitag der CDU der britischen Zone im August 1947 verzichteten Heyn und Storch gemäß einer Vereinbarung mit Adenauer auf eine Stellungnahme zum Sozialversicherungsthema. Im Gespräch mit Heyn bemerkte Adenauer, „daß Herr Storch ja mit seiner Ansicht ganz allein stände“. Vgl. eine Niederschrift Heyns vom 18. August 1947 (NL Krohn) sowie Heyn an Albers, 18. August 1947 (Abschrift ebenda).

²⁷ So – allerdings ohne Beleg – Alt, S. 135.

²⁸ Vgl. Kosthorst, S. 27 und S. 70.

wurden in bezug auf die Auswahl wichtiger Spitzenbeamten die Hände gebunden. Die Position des Staatssekretärs erhielt nicht der vom linken Unionsflügel und von Storch selbst ins Auge gefaßte Scheuble, Storchs bisheriger Stellvertreter in der Frankfurter Behörde, sondern Sauerborn, Storchs von FDP und DP gestützter Gegenkandidat bei der Frankfurter Direktorenwahl. Sein Name war Programm – hatte er sich 1946/48 doch als einer der entschiedensten Verteidiger der traditionell gegliederten Sozialversicherung profiliert. Daß dieser Staatssekretär seinem Minister als Aufpasser zugeordnet war, gehörte daher zu den offenen Geheimnissen der ersten Regierungsbildung Adenauers. Hier lag eine bedeutende Konzession an CSU, FDP und DP, die Sauerborns Namen ins Spiel gebracht, allerdings auch sogleich Unterstützung durch Adenauer gefunden hatten. Wiederum scheint der Druck von seiten der Koalitionspartner dem Kanzler gelegen gekommen zu sein, denn er selbst vermutete in den Einheitsversicherungsplänen nichts weiter als sozialdemokratisches Machtstreben²⁹, und er schätzte es überdies sehr, wenn die Staatssekretäre der ersten Bundesregierung einschlägige Ministerialerfahrungen aus der Reichsverwaltung mitbrachten³⁰.

Eine weitere Personalentscheidung festigte die mit der Besetzung des Staatssekretärpostens eingeleitete Weichenstellung: Die Sozialversicherungsabteilung der Frankfurter Behörde wurde zwar geschlossen – einschließlich des reformfreudigen Lemgoer Kernbestandes – übernommen, aber nunmehr Sauerborns engstem Mitkämpfer gegen die Nachkriegsreformpläne, Eckert, unterstellt. Damit hatte die „Münchener Linie“ der Gruppe um Grieser die „Lemgoer Linie“ überlagert³¹ – um so nachhaltiger, als Storch sich in der Folge viel leichter in den personalpolitisch gezogenen Rahmen fügte als mancher befürchtet oder gehofft hatte³².

²⁹ Vgl. 1. Kap. Anm. 109.

³⁰ Das Vorstehende nach Storch, Lebenserinnerungen, S. 26 f. und mündlichen Mitteilungen ehemaliger Mitarbeiter Storchs.

Im CDU-Arbeitnehmerflügel machte der Vorwurf die Runde, daß Storch, um die eigene Ernennung sicherzustellen, nicht für Scheuble gekämpft habe. Vgl. Niederschrift über die Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Sozialausschüsse vom 9./10. Oktober 1949 (BA, NL Richter, Nr. 33). – Als Sauerborn 1957 in den Ruhestand trat, kennzeichnete Storch in der Verabschiedungsrede die Ausgangsposition von 1949 so: „Für die einen war ich damals der Revolutionär, der eine Einheitsversicherung zur Sicherstellung der Lebenshaltung unserer arbeitenden Menschen erstrebte, und für die anderen war Dr. Sauerborn der Reaktionär, der an der alten klassischen Sozialversicherung festhielt und Neuerungen absolut nicht zugänglich war“; die Wahrheit habe jedoch in der Mitte gelegen, und „da fanden wir uns sehr schnell zusammen“ (BABl 8 [1957], S. 297).

³¹ Zur Gruppe Grieser vgl. oben S. 47. Dobbernack, der die Abteilung in der Lemgoer und Frankfurter Vorstufe geleitet und maßgeblich das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz beeinflußt hatte, wurde zunächst auf Referentenebene eingesetzt und 1952 (vgl. BABl 3 [1952], S. 510) zum Internationalen Arbeitsamt nach Genf abgeschoben.

³² Ende 1951 griff Storch entsprechende Vorwürfe öffentlich auf: Er sei in den letzten Jahren sehr oft angegriffen worden, „zum Teil von meinen eigenen Freunden und Kollegen

Von Haus aus Tischler, pragmatisch und eher bieder wirkend, lag Storchs³³ Stärke nicht gerade in einer zielbewußten Lenkung der Ressortarbeit. Zwar verstand er sich durchaus auf den zähen Kampf mit dem sprichwörtlich pfennigfuchsenden Finanzminister Schäffer, dem die gelegentliche Unverfrorenheit des Widerparts auch einmal die Sprache verschlagen konnte³⁴. Er wußte das Kabinett durch vorzeitige öffentliche Ankündigung von Rentenerhöhungen in Zugzwang zu bringen und unternahm gern den Versuch, Niederlagen im Kabinett auf dem Umweg über Initiativanträge des linken Unionsflügels im Parlament wieder auszugleichen³⁵. Aber er war kein Mann des konzeptionellen Denkens oder gar der groß angelegten Planung. Ins zweite Kabinett Adenauer (1953/57) übernommen und vor die Aufgabe einer umfassenden Reorganisation des Sozialleistungssystems gestellt, überzeugte er den Regierungschef so wenig, daß dieser dem darob heftig Empörten das Arbeitsressort ein drittes Mal nicht anvertraute³⁶.

in der Gewerkschaftsbewegung, denen das Tempo der sozialpolitischen Gesetzgebung nicht schnell genug ging. Sie sagten: „Ja, mein lieber Freund, Du hast früher als Leiter unserer sozialpolitischen Abteilung ganz andere Grundsätze aufgestellt, als sie jetzt von Dir durchgeführt werden.“ Da sei „ein Kern von Berechtigung“ gegeben. Aber ein Minister könne die Gesetzgebung ja nicht alleine machen, sondern sei „auf das Kabinett und die Parlamente angewiesen“ und auch „darauf angewiesen, im Rahmen des finanziell Möglichen zu bleiben“. Vgl. Bericht über den Deutschen Krankenkassentag 1951, hier S. 17.

³³ Zum Biographischen vgl. Stump, Sozialpolitisches Porträt: Anton Storch (1892–1975), in: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht 4 (1976), S. 129–139.

³⁴ Vgl. aus einem Schreiben Schäffers an den Staatssekretär des BKA, 11. Januar 1957: „Das obengenannte Schreiben des Herrn Bundesarbeitsministers, das Ihnen in Abschrift zugegangen ist, stellt in sachlicher Hinsicht eine Zumutung dar, die mich veranlaßt, keine Antwort zu erteilen“ (ZwA, B 136/760).

³⁵ Vgl. z. B. aus einer Ministervorlage des sozialpolitischen Referenten des BMF, 14. April 1955: „Es wird leider unterstellt werden müssen, daß wie bei allen anderen Vorlagen, mit denen Herr Minister Storch im Kabinett keine Gegenliebe fand, er auch dieses Programm über seinen getreuen Parteigänger Arndgen der CDU-Fraktion zustellt“ (ZwA, B 136/1379). Aus einer Vorlage des Referats 7 des BKA für den Staatssekretär, 15. April 1955: Storch habe durch das Verfahren, seine Pläne erst der Presse und dann erst dem Kabinett bekanntzugeben, mehrfach erreicht, „daß die Bundesregierung später die von ihm gegebenen Zusagen honorieren mußte“ (ZwA, B 136/1379).

³⁶ Die Ursachen für die Auswechslung Storchs durch Blank im Jahre 1957 sind vielfältig und vor allem in drei Richtungen zu suchen: 1) Adenauer bezweifelte in zunehmendem Maße die ministerielle Eignung Storchs (vgl. z. B. unten S. 263 und S. 402). Wehners Beobachtung, „Storch wäre von Adenauer nicht voll anerkannt und nicht immer gut behandelt worden“ (vgl. Beier, S. 591, Anm. 85), trifft zu. 2) Blank war im Verteidigungsressort aus verschiedenen Gründen (1956) nicht mehr haltbar, jedoch wollte Adenauer im Kabinett nicht auf ihn verzichten. Ein Wechsel ins Arbeitsressort, wo Adenauer ihn ja schon 1949 gern gesehen hätte, bot sich an. 3) Allem Anschein nach war Adenauers Sozialprogramm für die 3. Legislaturperiode – nach der Kostenexpansion durch die Rentenreform 1957 – auf „Ruhe an der Kostenfront“ hin angelegt. Für ein kostenneutrales Programm war Blank ein

Mit dem Leiter der sozialpolitischen Abteilung und Vertrauensmann der SPD im DGB-Bundesvorstand, Willi Richter, der Storchs Position im Bundeskabinett nach Möglichkeit zu stärken suchte, hielt der Minister einen stetigen und engen Kontakt³⁷. Das in der Regierungskoalition Durchsetzbare markierte aber doch recht scharf die Grenze seiner Beeinflußbarkeit aus dieser Richtung. Mit einer gewissen Enttäuschung registrierte man dort auch, daß bei dem 1950 einsetzenden Personalausbau des Arbeitsressorts Sozialdemokraten und Gewerkschaftler nur in sehr geringfügigem Maße, in der Sozialversicherungsabteilung einstweilen überhaupt nicht zum Zuge kamen³⁸.

Die Besetzung der Schlüsselpositionen im Bundesarbeitsministerium präjudizierte also von vornherein die Richtung künftiger Reformarbeit: Erhaltung und evolutionäre Ausgestaltung des traditionellen Sozialversicherungssystems. Auch in anderer Hinsicht schufen die Personalverhältnisse dieses Ressorts ein wichtiges Präjudiz: in der Frage nämlich, wie rasch die von akuter Notwendigkeit diktierte Ad-hoc-Gesetzgebung in den „Generalsozialplan“ einmünden könnte, den das Ministerium schon Ende 1949 in Aussicht stellte³⁹. Tatsächlich war das Ressort noch auf Jahre hinaus personell so unterbesetzt, daß eine solche Gesamtplanung nicht wirklich in Angriff genommen werden konnte⁴⁰. Noch 1953/54 beschäftigten sich im „Generalreferat für die Reform der Sozialversicherung“ lediglich zwei

besserer Garant als Storch, zumal dieser seit 1955 stark unter dem Einfluß des eine Kostendynamik nicht scheuenden Leiters der Sozialversicherungsabteilung und Generalsekretärs für die Sozialreform, Jantz, stand. Zum neuen Staatssekretär wurde bezeichnenderweise auch nicht der ressortinterne „Favorit“ Jantz, sondern der ressortfremde Wohlfahrtsstaatskritiker Wilhelm Claussen ernannt (zuvor Ministerialdirektor im Bundesverkehrsministerium; seine Ernennung hatte freilich auch konfessionsarithmetische Gründe und trug einem dezidierten Wunsch evangelischer Kreise Rechnung). Daß 1957 eine Periode des „Bremsens“ eingesetzt habe, hat insbesondere Schewe mehrfach kritisch hervorgehoben, z. B. in seinem Beitrag „Von der ersten zur zweiten Rentenreform 1957–1976“ in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 184 f.

³⁷ Zu dem Vertrauensverhältnis zwischen Richter und Storch – die beide wiederum dem christdemokratischen Gewerkschaftler Arndgen (1949 bis 1957 Richters Stellvertreter im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages) politisch und menschlich nahestanden – vgl. Beier, S. 223 und passim.

³⁸ Vgl. Schieckel an Richter, 30. Oktober 1950; Oel an Richter, 2. November 1950 (BA, NL Richter, Nr. 33).

³⁹ Vgl. den Artikel „Ein Generalplan für die Sozialreform. Vorarbeiten im Bundesarbeitsministerium“, in: Allgemeine Kölnische Rundschau, 1./2. Dezember 1949.

⁴⁰ Treffend konstatierte ein Kritiker Ende 1951: „Schon allein zahlenmäßig, bei der jetzigen Unterbesetzung des Bundesarbeitsministeriums können wir diese Leistungen [„Vorplanung der deutschen Sozialversicherungsreform“] von ihm nicht erwarten“ (Auerbach in einem Referat am 14. September 1951, abgedruckt in: Sozialpolitik in der Sackgasse, hier S. 14). – Der Leiter der Sozialversicherungsabteilung resümierte Ende 1953, daß nach einem Anfang „mit bescheidenen Mitteln, bei größter Raumnot und noch größerer Personalnot“ im Ministerium „erst langsam, eigentlich erst nach einigen Jahren“ Abteilun-

Beamte mit diesem Aufgabenfeld – ein Bruchteil des später allein für die Bearbeitung des Teilgebiets „Rentenreform“ notwendigen Stabes. Zwar wuchs die Zahl der Planstellen des gehobenen und höheren Dienstes bis 1953 auf das Doppelte des Frankfurter Ausgangsbestandes⁴¹, doch absorbierte die Fülle dringlicher Einzelprobleme die Kräfte nahezu ganz: 1949/53 wurden – von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften abgesehen – 49 Gesetze erlassen, die ausschließlich oder wesentlich die Sozialversicherung betrafen, und 6 weitere entsprechende Regierungsvorlagen lagen bei Ablauf der Wahlperiode noch dem zuständigen Parlamentsausschuß vor⁴². Dabei lag, wie noch zu zeigen sein wird, das Schwergewicht der Gesetzesvorbereitenden Arbeiten auch im Falle parlamentarischer Initiativanträge zumeist bei der Ministerialbürokratie. Zugleich war die Sozialversicherungsabteilung des Ministeriums mit überdurchschnittlich viel Verwaltungsarbeit belastet, da sie zum Teil die Funktionen des später (1956) gegründeten Bundesversicherungsamts mitzutragen hatte.

Erst 1954/55 wurden die administrativen Voraussetzungen für umfassendere Reformansätze geschaffen – nicht zuletzt durch einen Wechsel in der Leitung der Sozialversicherungsabteilung (von Josef Eckert zu Kurt Jantz). Jantz baute innerhalb seiner Abteilung eine neue – mit den regulären Referaten durch mehrere Personalunionen verbundene – organisatorische Einheit (Generalsekretariat für die Sozialreform) auf, die in mehrerer Hinsicht höchst bemerkenswert erscheint. Zunächst einmal erhielt das Bundesarbeitsministerium auf diese Weise überhaupt erst – rein zahlenmäßig – die für eine großangelegte Reformpolitik notwendigen personellen Ressourcen. Noch wichtiger waren die dabei angewandten Rekrutierungskriterien. Jantz zog – neben Juristen „alten Stils“ und Experten aus dem gehobenen Dienst der Sozialverwaltung – eine ganz neue Generation von Beamten heran: junge, wenig traditionsverhaftete und reformfreudige Akademiker teils juristisch-sozialwissenschaftlicher, teils volkswirtschaftlicher Provenienz⁴³. Damit

gen gewachsen seien, „die man mit Vorbehalten als echte Ministerialabteilungen ansprechen könnte“. Vgl. Eckert, Betrachtungen zur Entwicklung der deutschen Sozialversicherung, in: DOK 35 (1953), hier S. 421.

⁴¹ Vgl. Anlage 6 zu: Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit.

⁴² Vgl. die Zusammenstellung in BABI 4 (1953), S. 782–784. Die von Eckert (wie Anm. 40), S. 422 angestellte Vergleichsrechnung, daß 1883 bis 1945 im Jahresdurchschnitt nur zwei entsprechende Reichsgesetze erlassen worden seien, hinkt allerdings insofern, als in der Weimarer Republik und besonders im Dritten Reich viel stärker mit Rechtsverordnungen gearbeitet wurde.

⁴³ Markante Beispiele: Dietrich Schewe (geb. 1924), 1949 bis 1954 wissenschaftlicher Assistent für Arbeits- und Sozialrecht an der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft in Wilhelmshaven-Rüstersiel, kam 1954 in das Generalreferat, 1955 in das Generalsekretariat. Detlef Zöllner (geb. 1927), Studium der Landwirtschaft und der Wirtschaftswissenschaften, seit 1953 Leiter der wissenschaftlichen Abteilung der Agrarsozialen Gesellschaft, wurde 1955 in das Generalsekretariat übernommen. Hartmut Hensen (geb. 1928), Studium der wirtschaftlichen Staatswissenschaften, promovierte 1955 (bei dem der SPD verbundenen

kam nun auch eine sozialökonomische Betrachtungsweise des Sozialversicherungsthemas zum Zuge, die der traditionellen Ministerialbürokratie weitgehend fremd war und die sich in der vom Generalsekretariat maßgeblich vorbereiteten Rentenreform von 1956/57 unverzüglich in großem Stil bewährte. Der mit der Formung des Generalsekretariats beabsichtigte und erreichte Innovationsschub gibt dieser Institution die Bedeutung eines Modellfalls für eine frühzeitige Regeneration der Ministerialbeamtenschaft in der Ära Adenauer. Hier lag zugleich der Ausgangspunkt einer über den Regierungswechsel von 1969 hinaus bis in die Gegenwart reichenden Kontinuität der Spitzenbeamtenschaft des Bundesarbeitsministeriums⁴⁴.

2. Beteiligte Ressorts

Etwa 75% der sozialen Aufwendungen des Bundes liefen (1957) über den Haushaltsplan des Arbeitsministeriums⁴⁵, was dessen Bedeutung als zentrales Sozialressort unterstreicht. Jedoch lag die Federführung auf einzelnen sozialpolitischen Gebieten bei anderen Ressorts, insbesondere beim Vertriebenenministerium, Innenministerium (öffentliche Fürsorge, Jugendwohlfahrt, einzelne Kriegsfolgeprobleme) und Finanzministerium (Lastenausgleich). Die Gesetzgebungszuständigkeit für das Kindergeld verblieb dagegen (bis 1966) auch nach Gründung eines Familienministeriums (1953) beim Arbeitsressort.

Daß eine Vielzahl von Ministerien mit sozialpolitischen Aufgaben befaßt war, ist in der Literatur in zweierlei Hinsicht kritisiert worden: dies habe a) die Probleme der Koordination verschärft und b) die Angriffsfläche für Interessengruppen vergrößert, parallel dazu die Reformkapazität verkleinert⁴⁶. Für die Politik sozialer Sicherung im engeren Sinne trifft diese Kritik nur sehr begrenzt zu, da dieser Bereich – von der Sonderstellung der öffentlichen Fürsorge abgesehen⁴⁷

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Gerhard Mackenroth in Kiel) mit einer aufsehenerregenden Dissertation über „Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft“ und wurde daraufhin sofort in das Generalsekretariat übernommen.

Im Bundestag hoben Sprecher der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion ausdrücklich die Verdienste der „jungen Leute“ des Generalsekretariats um die Vorbereitung der Rentenreform hervor. Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 425 f. (18. Januar 1957).

⁴⁴ Vgl. z. B. aus dem Würdigungartikel des Bundesarbeitsblattes (1973, S. 237) anlässlich des Ausscheidens von Jantz, der die Sozialversicherungsabteilung 1955 bis 1973 leitete: „Ministerialdirektor Prof. Dr. Jantz hat [. . .] die Genugtuung, daß die Mitarbeiter, die er vor der Rentenreform 1957 in das Bundesministerium für Arbeit holte, heute dort an maßgebender Stelle auch in seinem Sinne weiterwirken.“

⁴⁵ Vgl. Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit, S. 7 f. (wobei der soziale Wohnungsbau nicht berücksichtigt ist).

⁴⁶ Vgl. v. Bethusy-Huc, S. 268–275.

⁴⁷ Die Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums ergab sich daraus, daß die Kommunen die Träger der Fürsorgeleistungen (seit 1961 Sozialhilfe) waren; die Festsetzung der Fürsorgegrundsätze war (und ist) Sache der Innenministerien der Länder.

– ungeschmälert in die Zuständigkeit des Arbeitsministeriums fiel. Friktionen aufgrund von Kompetenzüberschneidungen, die dann auch die Manövrierfähigkeit der Interessenverbände verstärkten, sind in dieser Hinsicht nur zwischen Arbeits- und Familienminister zu beobachten. Mit dem Auftrag versehen, „bei allen Gesetzgebungsvorhaben und sonstigen Maßnahmen der Bundesregierung dafür zu sorgen, daß die Belange der Familie beachtet werden“, aber nirgendwo federführend und mit extrem kleinem Unterbau, konnte sich das Familienministerium zwar in den ersten Jahren seines Bestehens keines sonderlichen Gewichts erfreuen⁴⁸; aber als Speerspitze der Familienverbände, vornehmlich der katholischen, wußte es beim Aufbau des Kindergeldsystems einen zur Konzeption des Arbeitsressorts gegenläufigen Einfluß zu gewinnen⁴⁹.

Sieht man von einigen 1955 geschaffenen Sondergremien mit zwar starkem, aber vorübergehendem Einfluß ab⁵⁰, so war das Bundesfinanzministerium der nächst dem Arbeitsministerium weitaus wichtigste institutionelle Faktor im sozialpolitischen Regierungsinstrumentarium. Da nahezu jedes Sozialleistungsgesetz unmittelbar oder mittelbar auf den Bundeshaushalt durchschlug, legte das Finanzressort auf jeweilige Beteiligung größten Wert. Dabei konnte es wirksame politische und rechtliche Druckmittel ins Spiel bringen. Große Blockierungschancen eröffnete insbesondere die – in diesen Punkten bis heute unveränderte – Geschäftsordnung der Bundesregierung, die ihm eine sehr starke Position gegenüber den anfordernden Ressorts sicherte:

– Belastete ein Gesetzesvorhaben Bund, Länder oder Gemeinden mit Kosten, so war der Finanzminister bereits vor dem Kabinettsstadium zu beteiligen und sein Votum in der Kabinettsvorlage mitzuteilen.

– Beschloß das Kabinett in einer „Frage von finanzieller Bedeutung“ gegen oder ohne die Stimme des Finanzministers, so konnte er Widerspruch erheben und damit eine erneute Abstimmung in einer späteren Sitzung erzwingen. Er konnte also nicht durch Initiativen überrumpelt oder bei Abwesenheit überstimmt werden.

– Bei der endgültigen Abstimmung – und zwar sowohl bei der Klärung einzelner Streitpunkte als auch bei der Verabschiedung des Gesamtentwurfs – konnte der Widerspruch nur überwunden werden, wenn sowohl die Mehrheit aller (also nicht

⁴⁸ Zitat: Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1955, o. O. o. J., S. 401. – Bei den Beratungen über die Bundeshaushalte 1955/57 forderte die SPD jeweils demonstrativ die Streichung des Haushalts dieses Ministeriums, da es keinen für ein Bundesministerium ausreichenden Aufgabenkreis habe. Von Eckardt vermerkt in seinen Erinnerungen (S. 274): „Ich habe stets bewundert, mit welcher Gelassenheit er [der erste Familienminister] Spott und Witz über sich und sein Ressort ergehen ließ.“

⁴⁹ Dies wird in einer Untersuchung der Kindergeldgesetzgebung, die der Verf. vorbereitet hat, im einzelnen nachgewiesen.

⁵⁰ Vgl. unten S. 298.

nur der anwesenden) Minister als auch der Bundeskanzler gegen den Finanzminister stimmten. Gelang es dem Finanzminister, den Bundeskanzler auf seine Seite zu ziehen, so hatte er praktisch ein absolutes Vetorecht⁵¹.

Auch wenn der unterlegene Fachminister über den Umweg eines von nahestehenden Parlamentariern im Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs zum Ziel zu kommen suchte, stand dem der Finanzminister nicht völlig machtlos gegenüber. Denn Bundestagsbeschlüsse, die den Bundeshaushalt belasten, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 113 GG), wobei dem Finanzminister wiederum – jedenfalls rein rechtlich – die Einspruchsmöglichkeit offensteht. Darüber hinaus liegt die Zuständigkeit zur Bewilligung von Haushaltsüberschreitungen und von außerplanmäßigen Ausgaben allein in seiner Hand. „Man wird weit über die Grenzen der Bundesrepublik blicken müssen, um ähnliche Befugnisse des Mannes am Finanzruder anzutreffen“, resümierte der Generalreferent für den Bundeshaushalt im Bundesfinanzministerium 1954⁵².

Neben den privilegierenden Rechtsmitteln lag im Arsenal des Finanzressorts noch eine scharfe Waffe politischen Charakters bereit, die der von 1949 bis 1957 amtierende Minister Schäffer (CSU) allerdings mit abstumpfender Häufigkeit ins Feld führte, um die Reduzierung vorgesehener Kosten auf eine Kompromißhöhe zu erzwingen: die Androhung nämlich, daß er sich andernfalls außerstande sehe, dem Grundgesetzauftrag (Art. 110) des jährlichen Haushaltsausgleichs nachzukommen.

Das Bundesfinanzministerium hatte somit auch in sozialpolitischen Fragen eine Schlüsselposition inne, sozusagen in negativer Korrelation zum zuständigen Fachressort. Aus diesem Grunde – nicht aufgrund zersplitterter oder unklarer Kompetenzverteilung – bot es auch einen günstigen Ansatzpunkt für sozialpolitisch retardierende Interessenteneinflüsse. Zwar gilt auch für das Bundesfinanzministerium der von Theodor Eschenburg 1961 mit Blick auf das Arbeitsministerium erhobene Befund, daß seine Bürokratie „wesentlich verbandsunabhängiger ist als die in manchen anderen Ministerien“⁵³. Doch schloß dies nicht aus, daß es sich an die Spitze von Interessentenforderungen stellte, sofern und soweit dies für die eigene Argumentation nützlich schien. Gerade das Bundesfinanzministerium bietet sehr deutliche Beispiele für diese taktische Verwendung von Verbandsdruck⁵⁴, während Fälle direkter Machtbeziehung zwischen Verbänden und Ministerium bei der Untersuchung sozialpolitischer Gesetze nicht greifbar geworden sind.

Innerhalb des Ministeriums oblag die Entscheidungsvorbereitung dem Leiterreferat für den Sozialhaushalt. Im untersuchten Zeitraum (1949/57) verließen sich

⁵¹ Vgl. §§ 16, 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951. Druck: Lechner, Hülshoff, S. 340 und S. 343 f. Dazu §§ 20, 21 RHO.

⁵² Vialon, S. 146.

⁵³ Vgl. Eschenburg, S. 198.

⁵⁴ Vgl. z. B. Verband der Lebensversicherungsunternehmen an BMF, 25. Januar 1954 sowie BMF an StS BKA, 3. März 1954 (ZwA, B 136/1358).

die übergeordneten Instanzen – Abteilungsleiter, Staatssekretär, Minister – in der Regel sehr weitgehend nicht nur auf die fachlichen Vorarbeiten, sondern auch auf die politischen Empfehlungen dieses Referates, so daß es faktisch die entscheidenden Steuerungshebel in der Hand hielt. Da das Referat bei allen kostenimplizierenden Sozialgesetzentwürfen hinzuzuziehen war und einen zentralen Überblick über alle Sozialausgaben (ungeachtet der jeweiligen Ressortzuständigkeit) hatte, besaß es schon von der kontinuierlichen und umfassenden Information her eine starke Position. Im Untersuchungszeitraum stand das Referat unter der Leitung von Konrad Elsholz, auf den – wie schon sein aktiver Part in der öffentlichen sozialpolitischen Diskussion andeutet⁵⁵ – in geradezu prototypischer Weise die These zutrifft, daß die höhere Ministerialbürokratie „Politikvorbereitung, also Politik“ betreibt⁵⁶. Unter seinem Einfluß versuchte das Ministerium schon früh, ein Stück sozialpolitischer Führungsinitiative in die eigene Hand zu bekommen. Statt von Fall zu Fall auf Initiativen des Arbeitsressorts reagieren und ihm somit die Auswahl der Diskussionsbasis überlassen zu müssen, erstrebte es einen unmittelbaren Einfluß auf die sozialpolitische Linie der Bundesregierung, gleichsam eine Art präventiver Kontrolle über die Arbeiten des Fachressorts. Im Finanzministerium erwuchs dem Arbeitsressort daher nicht nur in fiskalischer, sondern auch in konzeptioneller Hinsicht ein Kontrahent⁵⁷.

3. Das Bundeskanzleramt

Koordination und Kontrolle der Ressortarbeiten oblagen institutionell hauptsächlich dem Bundeskanzleramt. Die Koordinationsfunktion ergab sich aus seiner Rolle als „Zentrum der Kabinettsarbeit“; die Kontrollfunktion erwuchs aus der Aufgabe, den Regierungschef laufend zu unterrichten, seine Entscheidungen vorzubereiten und in der Durchführung zu überwachen⁵⁸. Im Kanzleramt war – in den Anfangsjahren – ein Referat für „Grundsatzfragen, Koordinierung und Kabinettsachen“ aus dem Geschäftsbereich der Ministerien für Arbeit, Vertriebene und Wohnungsbau zuständig⁵⁹. Später wurde „Wohnungsbau“ ausgegliedert und

⁵⁵ Vgl. die im Literaturverzeichnis aufgeführten Beiträge von Elsholz.

⁵⁶ So Ellwein, S. 313.

⁵⁷ Vgl. unten S. 237 ff.

⁵⁸ Grundlegend die Darstellung von Schöne; Zitat S. 201. Kritisch zur Effizienz des BKA: Prior, S. 102 ff.

⁵⁹ Vgl. den ersten Geschäftsverteilungsplan des BKA vom 22. März 1950 (den Schöne, S. 187, nicht korrekt wiedergibt) und den Organisationsplan des BKA vom 6. Juni 1952 (ZwA, B 149/495). – Für den „persönlichen Schriftwechsel des Bundeskanzlers in sozialen Fragen“ sah der Geschäftsverteilungsplan eine Hilfsreferentin im „Persönlichen Büro“ des Kanzlers vor; „nach ihren Ausführungen hat der Bundeskanzler ihr zur Pflicht gemacht, allen Eingaben sozialpolitischen Inhalts besonderes Augenmerk zuzuwenden“, notierte der Leiter der Sozialversicherungsabteilung des BMA in einem Vermerk vom 19. Oktober 1949 (ZwA, B 149/6716).

das Ressort „Familienfragen“ einbezogen. Die wichtigste Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Referats lag in ständiger, frühzeitiger Information über alle bedeutenden Vorgänge in seinem Koordinationsbereich. Dieser Informationsfluß war durch das Institut des „Monatsberichts“ weitgehend gesichert: Seit Frühjahr 1950 waren die Ressorts gehalten, dem Kanzleramt monatlich einen schriftlichen „Bericht über gesetzgeberische Vorhaben und Vorgänge von allgemeiner politischer Bedeutung“ einzureichen. Das Arbeitsministerium erstattete diese Berichte unterschiedlich detailliert, aber regelmäßig, so daß das Kanzleramt jeweils bereits im Stadium der ressortinternen Vorausplanung unterrichtet war oder doch zumindest Anknüpfungspunkte für eine genauere Beobachtung und Kontrolle erhielt⁶⁰. Auf der Basis der Monatsberichte hielt das Kanzleramtsreferat in vielfältiger, oft telefonischer⁶¹ Form Kontakt zu den Fachressorts; insbesondere verfolgte es die interministeriellen Verhandlungen, die der Geschäftsordnung der Bundesregierung zufolge bei Meinungsverschiedenheiten mehrerer Ressorts mit dem Ziel einer Verständigung zu führen waren, ehe das Kabinett mit der strittigen Angelegenheit befaßt werden durfte⁶². Auch die Beobachtung der „öffentlichen Meinung“, der Verhandlungen des Bundestags sowie des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik, zu dessen Sitzungen es – unregelmäßig – einen Vertreter entsandte und dessen Protokolle es in der Regel erhielt⁶³, gehörte zu den Aufgaben dieses Referates.

Die koordinatorische Tätigkeit des Kanzleramts zeigte sich besonders deutlich in der Aufstellung von Gesetzgebungsprogrammen, die rechtzeitig Schwerpunkte setzen und die Realisierung in der jeweils laufenden Legislaturperiode sicherstellen sollten. Erstmals erstellte das Kanzleramt ein solches Programm – mit dem Ziel, die Verabschiedung vordringlicher Gesetze noch in der auslaufenden ersten Legislaturperiode zu gewährleisten – in der ersten Jahreshälfte 1953. In enger

⁶⁰ Obligatorisch wurde die monatliche Berichterstattung durch Weisung des StS des Inneren im BKA vom 25. Februar 1950 (so der Bezug in den Monatsberichten des BMA, ZWA, B 136/247). Damit wurde in spezifizierter Form § 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 vorweggenommen: „Der Bundeskanzler ist aus dem Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind“ (Druck: Lechner, Hülshoff, S. 333).

⁶¹ Wobei Telefonate zwar dann in Aktenvermerken festgehalten wurden, wenn das BKA Informationsempfänger war, aber nicht immer, wenn das BKA lediglich Informationsgeber war. Dieser Erfahrungssatz läßt sich aus Fällen ableiten, in denen zwar ein Vermerk in BMA-Akten, aber nicht analog in den BKA-Akten zu ermitteln war. Bei einer detaillierten Untersuchung der Arbeitsweise des BKA in der Adenauer-Ära – ein wichtiges Forschungsdesiderat – wäre dies methodisch zu beachten.

⁶² Vgl. § 17 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (Druck: Lechner, Hülshoff, S. 340).

⁶³ Nach Ausweis der Anwesenheitslisten bzw. Verteilerschlüssel der Protokolle dieses Ausschusses.

Kooperation mit den Ressorts und den Vorständen der Regierungsfractionen, abgesichert durch einen Beschluß des Kabinetts, wurden die Gesetzesvorhaben der einzelnen Ministerien „in einer mühsamen Arbeit“⁶⁴ nach Dringlichkeitsstufen gegliedert und auf die verbleibenden Sitzungstage des Bundestags aufgeteilt⁶⁵. Auf diese Weise gelang es, trotz größter Zeitknappkeit noch zahlreiche als besonders wichtig eingestufte Gesetze (z. B. Arbeitsgerichtsgesetz, Sozialgerichtsgesetz, Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Novellierung des Bundesversorgungsgesetzes) durchzubringen.

Eine ähnliche Aufgabenplanung wurde in der zweiten Jahreshälfte 1954⁶⁶ und dann – reduziert auf das in der auslaufenden Wahlperiode Realisierbare – Mitte 1956 durchgeführt⁶⁷. Frühzeitiger und mit dem Ziel „die Zahl der Gesetze wirksam zu beschränken und wirkliche politische Schwerpunkte zu bilden“, nahm das Kanzleramt in der dritten Legislaturperiode (1957/61) diese legislatorische Rahmenplanung in Angriff⁶⁸.

Bei all diesen Planungsvorgängen beschränkte sich das Kanzleramt – dies gilt zumindest für den überprüften Fall des Bundesarbeitsministeriums, wobei aber gute Gründe für die Zulässigkeit einer Verallgemeinerung sprechen – auf koordinatorische Hilfe; die Entscheidung über die „Vorgaben“ (Gesetzesvorhaben) blieb praktisch dem Fachressort überlassen, auf dessen Zustimmung das Kanzleramt auch bei der Einstufung in Dringlichkeitskategorien, über die dann letztlich das Kabinett befand, sorgsam achtete. Anders als das Schlagwort von der Kanzlerdemokratie vermuten läßt, kamen daher bei der Ausgestaltung des Gesetzgebungsprogramms das Ressortprinzip (selbständige Leitung der Geschäftsbereiche durch die Bundesminister) und das Kabinettsprinzip (umfassende Beratungs- und Beschlußfassungszuständigkeit des Kabinetts) gegenüber dem Kanzlerprinzip (Richtlinienkompetenz) stark zur Geltung⁶⁹.

⁶⁴ So kommentierte Adenauer in der Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 22. Mai 1953 (Sitzungsprotokoll, S. 111).

⁶⁵ Vgl. Kabinettsvorschlag Adenauers, 20. Januar 1953, sowie (die endgültigen Prioritätslisten mitteilend) Rundschreiben Adenauers an die Minister, 22. Mai 1953 (ZwA, B 136/835).

⁶⁶ Vgl. Niederschrift über eine Referentenbesprechung im BKA, 7. September 1954 sowie (provisorische Prioritätslisten zur Stellungnahme übersendend) Adenauer an die Bundesminister, 27. September 1954 (ZwA, B 136/837). Hierin heißt es: „Wenn der Außenpolitik auch im Augenblick angesichts der Folgen eines Fehlschlags für die Bundesrepublik und die gesamte westliche Welt der Vorrang vor der Innenpolitik zukommt, so dürfen darüber doch die innenpolitischen Fragen nicht vernachlässigt werden.“ Es sei daher notwendig, ein innenpolitisches Gesetzesprogramm festzulegen, „dessen Durchführung in den nächsten beiden Jahren der laufenden Legislaturperiode sichergestellt werden muß“.

⁶⁷ Vgl. StS BKA an die Bundesminister, 25. April 1956 (ZwA, B 149/3316).

⁶⁸ Vgl. StS BKA an die Bundesminister, 25. Februar 1958 (ZwA, B 149/3316).

⁶⁹ Zu diesen aus Art. 65 GG erwachsenden Konstruktionsprinzipien der Bundesregierung (und zu dem nicht zuletzt am Widerstand der Ressorts gescheiterten Versuch der ersten

Bei der Vorbereitung und Durchführung einzelner Gesetzesvorhaben erschöpfte sich der Anteil des Kanzleramts freilich nicht ohne weiteres in taktischer Koordination. Wie das Beispiel der regierungsinternen Sozialreformediskussion zeigen wird, suchte es im Maße der tatsächlichen oder vermeintlichen Führungsschwäche des zuständigen Ressorts die politische Initiative an sich zu ziehen; und wie das Beispiel der Rentenreform zeigen wird, vermochte es – unausgesprochen gestützt auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers – in interministeriellen Sachverhandlungen einen bedeutenden Einfluß auszuüben.

4. Zur Dominanz der Regierung im Gesetzgebungsprozeß

Die klassische Gewaltenteilungslehre, die das populäre Parlamentsverständnis noch heute weitgehend formt, zieht einen reinlichen Trennungstrich zwischen Exekutive (Regierung) und Legislative (Parlament), betrachtet also die Gesetzesinitiative als Domäne des Parlamentes. In Kontrast dazu steht der politikwissenschaftlich oft hervorgehobene Sachverhalt, daß die Regierung über die im legislativen Prozeß dominierende Position verfügt⁷⁰ – Grund genug, den folgenden Untersuchungen sozialpolitischer Gesetzgebung einige Befunde und Bemerkungen zur Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung voranzuschicken.

Von den in der ersten und zweiten Wahlperiode (1949/57) im Bundestag verabschiedeten Gesetzentwürfen gingen 72% von der Regierung und nur 26% vom Bundestag (der hier zu vernachlässigende Rest vom Bundesrat) aus – eine Relation, die in etwa den Durchschnittswerten aller bisherigen Wahlperioden entspricht⁷¹. Diese Relation verschiebt sich (in den ersten beiden Wahlperioden stärker als in den übrigen) zugunsten der parlamentarischen Gesetzesinitiativen, wenn man nicht nur auf die verabschiedeten, sondern auf alle eingebrachten, also auch die abgelehnten Gesetzentwürfe schaut (Regierung 55%, Parlament 42,5%); denn in diese Bezugsgröße gehen auch die in der Regel der Ablehnung verfallenen Initiativen der Opposition ein. Von den aus dem Parlament heraus eingebrachten Gesetzentwürfen wurden (1949/57) nur wenig mehr als ein Drittel verabschiedet, was allerdings weniger auf das Konto „Parlamentsentmachtung“ als vielmehr auf das Konto erfolgloser Oppositionspolitik zu buchen ist.

Auf den ersten Blick scheint diese starke Stellung der Regierung im Gesetzgebungsprozeß weniger ausgeprägt, wenn man nur die in den Geschäftsbereich des Bundesarbeitsministeriums fallenden (verabschiedeten) Gesetze in Betracht zieht. Hier entfielen in den ersten beiden Wahlperioden 56,5% auf Regierungs- und

SPD-FDP-Bundesregierung, das Ressortprinzip zugunsten stärkerer zentraler Kanzleramtsplanung abzuschwächen) vgl. Ellwein, S. 328 ff. und Scharpf, S. 64 f.

⁷⁰ Eine gute Zusammenfassung des Forschungsstandes zur Funktionsentwicklung des „Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes“ bei Scheuner.

⁷¹ Diese und die folgenden Zahlen berechnet nach Schindler.

immerhin 43,5% auf Parlamentsinitiative⁷². Vollends scheint sich die Tendenz umzukehren, berücksichtigt man allein die Sozialversicherungsgesetze (einschließlich Arbeitslosenversicherung, ohne Kindergeldgesetze und Zustimmungsgesetze zu zwischenstaatlichen Abkommen auf dem Gebiet der Sozialversicherung): Hier dominierte (1949/57) eindeutig die parlamentarische Gesetzesinitiative; zwei Drittel der verabschiedeten Entwürfe gingen vom Parlament, nur ein Drittel von der Bundesregierung aus⁷³.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich freilich der Anschein eines spezifischen parlamentarischen Übergewichts bei Sozialgesetzen als eine optische Täuschung. Denn in die statistische Aufrechnung geht eine Reihe „qualitativer“ Werte, die das Ergebnis entscheidend verändern, nicht ein:

1) Es ist zwischen Gesetzen mit mehr oder mit minder komplizierter und umfangreicher Materie zu unterscheiden; die Regierungsentwürfe fallen nicht immer, aber eher in die erste Kategorie (z. B. Rentenreform 1957), parlamentarische Entwürfe eher in die zweite Kategorie (z. B. Gesetze zur Verlängerung sozialversicherungsrechtlicher Antragsfristen)⁷⁴.

2) Durchaus häufig handelte es sich bei Entwürfen, die formell aus den Reihen des Bundestages eingebracht wurden, in der Sache um Regierungsvorlagen oder doch unter weitgehender Beteiligung der Ministerialbürokratie ausgearbeitete Entwürfe. Wenn es die Bundesregierung vorzog, einen eigenen Entwurf vom Parlament her einbringen zu lassen, so war nicht selten (z. B. Rentenmehrtragsgesetz 1954) das Motiv ausschlaggebend, den Gesetzgebungsprozeß abzukürzen: Regierungsentwürfe passieren den Bundesrat zweimal, Initiativgesetze nur einmal. In anderen Fällen (z. B. Kindergeldgesetz 1954) überließ die Regierung auch aus propagandistischen Gründen der Mehrheitsfraktion das Prävenire. Ministerialentwürfe konnten auch dann zu Parlamentsinitiativen umgeformt werden, wenn der entsprechende Ressortminister dem Zwang zur Einigung im Kabinett ausweichen bzw. eine Niederlage im Kabinett nachträglich wettmachen wollte.

Wie austauschbar der formelle Akt des Einbringens sein konnte, illustriert folgendes Kuriosum: Im Juni 1953 wurde ein sozialpolitischer Regierungsentwurf vom Bundestag in der Schlußabstimmung abgelehnt – eine auf mangelhafte Anwesenheitsdisziplin der Regierungskoalition zurückgehende Abstimmungs-panne;

⁷² Vgl. die zahlenmäßige Übersicht in BABI 8 (1957), S. 563 (ohne Ratifikationsgesetze zu zwischenstaatlichen Abkommen).

⁷³ Berechnet aufgrund der Gesetzesübersichten in: BABI 5 (1954), S. 9 ff. und BABI 8 (1957), S. 564 ff.

⁷⁴ Ellwein (S. 275) unterscheidet drei Arten von Gesetzesmaterien mit jeweils spezifischer Affinität zu Regierungs- bzw. Parlamentsinitiative: a) solche von grundlegender Bedeutung und großer sachlicher Komplexität; diese Gesetze lege „stets“ die Regierung vor; b) solche, die Interessen einzelner Gruppen befriedigen; diese Gesetze lege „meistens“ die Regierung vor; c) solche, die aus welchen Gründen auch immer in besonderer Weise politisch umstritten sind; hier werde „das Parlament eher aktiv“. Diese sicher verfeinerungsbedürftige Typologie ist bisher empirisch nicht ausreichend abgesichert.

unverzüglich als Initiativantrag der Regierungsfractionen neu eingebracht, fand der Entwurf dann noch im selben Monat die nötige Mehrheit⁷⁵.

Auch Oppositionsentwürfe zogen gelegentlich aus der Ministerialarbeit Nutzen, so z. B. der von der SPD-Fraktion im Juli 1953 eingebrachte Entwurf eines Kinderbeihilfegesetzes. Er war in Sache und Wortlaut weitgehend mit einem Entwurf identisch, den das Bundesarbeitsministerium im Mai 1953 dem sozialpolitischen Bundestagsausschuß als Material vorgelegt hatte⁷⁶.

3) Bei der Ausarbeitung und Sachbehandlung von Gesetzesvorlagen standen Regierung/Ministerialbürokratie und (Teile der) Regierungsfractionen in der Regel in einem engen Wechselbezug, der es oft nicht gestattet, den jeweiligen „Anteil“ genau zu identifizieren. Was Jürgen Domes für die dritte Wahlperiode konstatiert hat, gilt durchaus auch für 1949/57: „Die Beziehungen zwischen Abgeordneten der Mehrheitsfraktion und Ministerialbeamten kann man sich kaum eng genug vorstellen.“⁷⁷ Daß Regierungschef, Ressortminister und Unionsmitglieder des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses gemeinsam den Gang der parlamentarischen Ausschußberatungen absteckten, ist eine der dabei praktizierten vielfältigen Kooperationsformen⁷⁸; eine andere die häufig zu beobachtende Teilnahme von Ministerialbeamten an den Beratungen der Arbeitskreise der Mehrheitsfraktion.

Selbst Abänderungsanträge sind nicht immer eindeutig auf das Konto „Parlamentsinitiative“ zu buchen; waren sie doch gelegentlich in der Regierungsvorlage geradezu einprogrammiert. So ging z. B. das Bundeskabinett 1954 bei der Verabschiedung eines Gesetzentwurfs zur Krankenversicherung davon aus, daß ein parlamentarischer Abänderungsantrag aus dem Regierungslager eine bessere Berücksichtigung kinderreicher Familien durchsetzen solle⁷⁹. Insbesondere Arbeits-

⁷⁵ Es handelt sich um das „Gesetz über die Deckung der Rentenzulagen nach dem Rentenzulagengesetz für das Rechnungsjahr 1953“ vom 4. September 1953 (BGBl I, S. 1321), wonach ein Teil der staatlichen Zuschüsse nicht in bar gezahlt, sondern durch Schuldbuchforderungen beglichen wurde. Der Entwurf wurde am 2. Juni 1953 in 3. Lesung mit 171 gegen 162 Stimmen abgelehnt (Sten. Ber., Bd. 16, S. 13 171), am 25. Juni 1953 nach erneuter Einbringung mit 207 gegen 179 Stimmen angenommen (Sten. Ber., Bd. 17, S. 13 718).

⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 4562 (SPD-Antrag) sowie Anlage zum Protokoll der 7. Sitzung des Unterausschusses „Kinderbeihilfe“ des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik, 15. Mai 1953 (PA, I 1053 A, Nr. 19). Zum Problem der Querverbindung zwischen Ministerialbürokratie und Opposition vgl. auch unten S. 353.

⁷⁷ Vgl. Domes, S. 153.

⁷⁸ So z. B. am 3. Dezember 1956 betreffend Rentenreform (vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA vom 4. Dezember 1956, ZWA, B 136/759).

⁷⁹ Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung vom 5. Mai 1954 (ZWA, B 136/754). Es handelte sich um einen Entwurf über die Einkommensgrenzen für das Erlöschen der Versicherungsbechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung.

minister Storch scheint – vermutlich zur Honorierung seiner Hausmacht in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion – für derartige taktische Erwägungen abgeschlossen gewesen zu sein⁸⁰.

4) Unabhängig von der Frage nach dem Träger der Gesetzesinitiative spielte die Ministerialbürokratie in der wichtigsten Phase der parlamentarischen Gesetzesberatung, der Ausschußphase, eine durchwegs einflußreiche Rolle. „Es ist doch meistens so, daß mehr Vertreter der Bundesregierung – d. h. der einzelnen Ministerien – da sind als Abgeordnete einem Ausschuß angehören“, vermerkte der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik, Willi Richter, Mitte 1953 im Plenum⁸¹. Die Protokolle dieses Ausschusses weisen zwar aus, daß ein zahlenmäßiges Übergewicht der Regierungsvertreter nicht die Regel, sondern die Ausnahme bildete, doch zeigen sie auch eindringlich – deutlicher als gelegentliche Anspielungen im Plenum⁸² –, wie wenig die Ausschußmitglieder in der Regel auf das Expertenwissen der Regierungsbeamten verzichten konnten. Wie in einer Momentaufnahme wird dies durch das Bild demonstriert, das der Sozialpolitische Ausschuß im Dezember 1956 auf einer Pressekonferenz gab, nachdem er (nach 42 Sitzungen in dreieinhalb Monaten) seine Beratungen über die Rentenreformgesetze abgeschlossen hatte: Die Ergebnisse der Ausschußberatungen trug nicht ein Abgeordneter vor, sondern im Einvernehmen mit allen Beteiligten der Leiter der Sozialversicherungsabteilung des Arbeitsministeriums, der mit seinem Stab an fast allen Sitzungen teilgenommen, die meisten Unterlagen gestellt und – wohl im Unterschied zu den meisten Abgeordneten – die Übersicht behalten hatte⁸³.

5) Umgekehrt gilt freilich auch, daß nicht jede erfolgreiche Regierungsvorlage allein Regierungsinitiative widerspiegelt. So kann etwa das Rentenzulagengesetz von 1951⁸⁴ als Beispiel für jene Fälle stehen, in denen ein Entwurf zwar von der Regierung ausgearbeitet und eingebracht, aber von seiten des Parlaments initiiert und terminiert wurde. Im übrigen gilt auch für die Sozialgesetzgebung die Beobachtung, daß „kaum eine Gesetzesvorlage der Regierung vom Bundestag unver-

⁸⁰ Vgl. Wuermeling an Adenauer, 19. Mai 1956 (ZwA, B 136/756).

⁸¹ Vgl. Sten. Ber., Bd 17, S. 14078 (3. Juli 1953). Die Grundlage des Teilnahme- und Rederechts der Regierungsvertreter bildet Art. 43 Abs. 2 GG: „Die Mitglieder des Bundestages und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.“

⁸² Vgl. z. B. eine Bemerkung des Berichterstatters Preller (SPD) über die Beratungen des Sozialpolitischen Ausschusses über den Entwurf eines Kassenarztrechtsgesetzes im Plenum am 25. Mai 1955 (Sten. Ber., Bd. 24, S. 4495 f.): Die bei diesem Gesetz „besonders schwierige Berichterstattung“ wäre ihm „in der vorgelegten Form nicht möglich“ gewesen „ohne die tatkräftige und stets hilfsbereite Mitwirkung des zuständigen Referenten des Bundesarbeitsministeriums“.

⁸³ Die Sprecher der Parteigruppen des Ausschusses begnügten sich mit wertenden Kommentaren. Vgl. Frankfurter Allgemeine, 22. Dezember 1956 (Artikel: „Rentenreform wahrscheinlich im Januar“); ergänzt durch mündliche Mitteilungen von Jantz.

⁸⁴ Vgl. unten S. 171.

ändert angenommen wird“⁸⁵, wemgleich so substantielle Änderungen wie das Herausstreichen der Selbstbeteiligung an den Arzt- und Medikamentenkosten im Gesetz über die Krankenversicherung der Rentner (1956) nicht gerade die Regel darstellen.

Insgesamt ergibt sich bei Berücksichtigung der „qualitativen Faktoren“, daß Regierung und Bürokratie entgegen dem statistischen Anschein in der Sozialgesetzgebung eine ähnliche Schlüsselrolle spielten wie sie allgemein im legislativischen Prozeß zu beobachten ist. Diese Rollenverteilung, die das Parlament als Kompetenzträger der Geltungsentscheidung in Pflicht hält, die Initiativfunktion und die Erarbeitung der Entscheidungsprämissen aber weitgehend der Regierung zuweist, widerspricht der klassischen Gewaltenteilungslehre im selben Maße wie sie der Logik des parlamentarischen Regierungssystems folgt: Spiegelt die Gewaltenteilungslehre im klassischen, aus dem monarchischen Konstitutionalismus erwachsenen Verständnis eine Konfrontation von (bürgerlichem) Parlament und (monarchischer) Regierung wider, so ist das parlamentarische Regierungssystem gerade durch die Fusion von Regierung und Parlamentsmehrheit gekennzeichnet⁸⁶. „Die Regierung ist ein Ausschuß von Parteifreunden und sonst nichts“, so kennzeichnete – aufs äußerste zuspitzend – der erste Bundesfinanzminister diesen Sachverhalt⁸⁷. Daraus folgt aber: Im Hinblick auf die Initiativ- und Gesetzgebungsfunktion bildet die Parlamentsmehrheit mit der von ihr gestellten Regierung prinzipiell eine Interessen- und Aktionseinheit; nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierungslager und Opposition verläuft in dieser Beziehung⁸⁸ die Trennungslinie. Daß der Generalauftrag an die Regierung, bei der Durchführung des mehrheitlich gebilligten Regierungsprogramms die Führungs- also auch die Gesetzesinitiative zu ergreifen, angemessener mit der Kategorie des Funktionswandels als mit der eines Funktionsverlusts des Parlaments zu beschreiben ist, sei angedeutet, muß hier aber nicht eigens diskutiert werden⁸⁹.

⁸⁵ So Steffani, Amerikanischer Kongreß und deutscher Bundestag – ein Vergleich, in: Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, S. 242.

⁸⁶ „Parlamentarisches System“ ist im engeren, die präsidentielle Variante ausschließenden Sinne gemeint. Auch die Gegenüberstellung von „bürgerlichem“ Parlament und „monarchischer“ Regierung gilt nur eingeschränkt – z. B. nicht für den englischen Adelsparlamentarismus. Den sozialgeschichtlichen Hintergrund des parlamentarischen Funktionswandels beleuchtet Grimm, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (1970), S. 449–466.

⁸⁷ Fritz Schäffer am 26. April 1954 im Bundesparteivorstand der CDU (Sitzungsprotokoll, S. 163).

⁸⁸ Weniger ausgeprägt im Hinblick auf die Kontrollfunktion des Parlaments (um innerhalb der von Thaysen, S. 12 f., in Anlehnung an Bagehot entwickelten Terminologie zu bleiben). Neue Formen parlamentarischer Kontrolle arbeitet z. B. anhand der Ausschußpraxis Kewenig heraus.

⁸⁹ Vgl. dazu den Aufriß von Steffani, Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik

Dem faktischen Übergewicht der Regierung im Gesetzgebungsprozeß entspricht in gewisser Hinsicht ein Rechtsprivileg, das eine bestimmte Kategorie von Gesetzen, nämlich ausgabenerhöhende (und somit weitgehend auch sozialpolitische), an die Zustimmung der Bundesregierung bindet. Artikel 113 des Grundgesetzes überträgt ihr ein Vetorecht gegen alle parlamentarisch beschlossenen Ausgabenerhöhungen⁹⁰. Anders als das rigidere britische Recht, nach dem ausgabenwirksame Anträge ohne Zustimmung der Regierung erst gar nicht zur Debatte gestellt werden dürfen⁹¹, erlangte dieser Artikel aber so gut wie keine praktische Bedeutung; hätte ein Veto gegen ein bereits verabschiedetes Gesetz doch den offenen Konflikt zumindest mit Teilen der eigenen Regierungsmehrheit heraufbeschworen, mangelnde Konsensfähigkeit des Regierungslagers ad oculos demonstriert und überdies – bei Sozialgesetzen – die oppositionelle Propaganda gegen den „sozial-feindlichen Charakter der Regierung“⁹² auf volle Touren gebracht. Mit Blick auf die Sozialgesetzgebung ließ sich nur ein einziger Fall ausmachen, in dem ernstlich auf ein solches Veto hingearbeitet wurde – von Seiten des Finanzministers Schäffer, der aber im Kabinett unterlag⁹³.

Eine wesentlich einschneidendere Begrenzung parlamentarischer Initiative sah § 96 der Bundestagsgeschäftsordnung vor, die Ende 1951 – in diesem Punkte gegen den heftigen Widerstand der SPD – beschlossen wurde. Demnach durften von Mitgliedern des Bundestags eingebrachte ausgabenwirksame Anträge nur dann beraten werden, wenn sie mit einem Ausgleichsantrag zur Deckung der Kosten verbunden waren; zur Frage der Deckungsmöglichkeit mußte zuvor die Bundesregierung gehört werden. Diese an eine Anfang 1931 in die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstags eingefügte Bestimmung anknüpfende Regelung sollte eine Schranke gegen Propaganda- und Agitationsanträge errichten, hatte

von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Steffani (Hrsg.), *Parlamentarismus*, S. 14–47.

⁹⁰ Art. 113 GG in der bis 1969 gültigen Fassung: „Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.“

⁹¹ Vgl. Jennings, Ritter, S. 89f. und S. 326.

⁹² So z. B. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1950/51, S. 286.

⁹³ Vgl. BMF an StS BKA, 28. Juli 1955, betr. 3. Gesetz zur Änderung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes (ZwA, B 136/754), das vom Bundestag am 7. Juli 1955, vom Bundesrat am 22. Juli 1955 verabschiedet, jedoch – die Verzögerung spiegelt die regierungsinternen Kämpfe wider – erst am 3. Oktober 1955 verkündet wurde (BGBl I, S. 653). – Daß „der Herr Bundesfinanzminister und die Bundesregierung es vorgezogen haben, den Art. 113 sozusagen wie das Schwert in der Scheide zu bewahren und nur gelegentlich mit dem Instrument zu winken, ohne es je zu gebrauchen“, konstatierte der sozialdemokratische Haushaltsexperte Schoettle am 4. Februar 1954 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 18, S. 337). – Den Art. 113 so abzuändern, daß er leichter anzuwenden sei, war 1966 eines der (nicht realisierten) Ziele der Großen Koalition (vgl. Loewenberg, S. 331, Anm. 23).

darüber hinaus aber zwei weitere Implikationen von grundsätzlicher Bedeutung. Zum einen wurde das Übergewicht der Regierung verstärkt, da sie bei der Vorausschätzung der Einnahmen und Ausgaben und damit auch der eventuellen Fehlbeträge und Deckungsmöglichkeiten über umfassendere Informationen (und Manövrierchancen) verfügte als die potentiellen Antragsteller; zum anderen wurde das im Grundgesetz (Art. 76) garantierte parlamentarische Initiativrecht nicht nur verfahrensmäßig, sondern auch sachlich beschränkt, also verletzt. Aus diesem Grunde erklärte dann auch das Bundesverfassungsgericht diese Bestimmung Anfang 1953 auf Antrag der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion für verfassungswidrig⁹⁴: Gesetzesvorlagen konnten künftig also ohne Ausgleichsantrag eingebracht werden. Dies gab der parlamentarischen Opposition einen wichtigen Hebel in die Hand – zumal in einer Zeit, in der das Prinzip der Rentendynamik das brisante Rentenerhöhungsthema noch nicht dem Streit der Parteien entzogen hatte, wie dies seit 1957 für die Alters- und Invaliditätsrenten, seit 1963 für die Unfallrenten und seit 1967/69 für die Kriegsoffizierrenten in einem gewissen Maße der Fall ist.

Der Leiter des sozialpolitischen Leitreferats im Bundesfinanzministerium befürchtete nach dem Karlsruher Spruch das Schlimmste: Der „unangenehme finanzielle Teil“ werde bei der künftigen Sozialgesetzgebung“ großzügig der Regierung überlassen, die sich dann mit dem Odium der Nichtausführung beschlossener Sozialgesetze belasten und dies vor dem Volk verantworten mag“⁹⁵. Tatsächlich aber hielt die Ende 1955 mit den Stimmen der SPD beschlossene Neufassung des § 96 das Parlament finanzwirtschaftlich in Pflicht. Seither hat der Finanzausschuß die Deckungsfrage jeder ausgabenwirksamen Vorlage zu prüfen und dem Plenum einen Vorschlag zu unterbreiten; sieht er sich dazu außerstande, so fällt die Beweislast der Finanzierbarkeit auf die Antragsteller zurück, die dann aber – da die Mehrheitsverhältnisse des Finanzausschusses die Mehrheitsverhältnisse des Plenums widerspiegeln – in der Regel auf verlorenem Posten stehen. Die Deckungsfrage spielte in den Ausschußberatungen sozialpolitischer Gesetze daher notwendig eine zentrale Rolle, und sie eröffnete der Bundesregierung eine breite Zone des Einflusses auf die wichtigste Phase parlamentarischer Gesetzesarbeit.

II. Organisatorische Rekonstruktion der traditionellen Sozialversicherung

„Der lange Zeit mit Leidenschaft geführte Kampf ist für Westdeutschland entschieden; die Mehrheit des Volkes hat sich am 14. August 1949 eindeutig zur Erhaltung der *deutschen* Sozialversicherung bekannt“, so interpretierte der zu-

⁹⁴ Urteil vom 6. März 1952; Text des Urteils (und des § 96 alter Fassung) in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1, Tübingen 1952, S. 144–162.

⁹⁵ Vgl. Ministervorlage des Referats II C/6 des BMF, 17. August 1953 (ZwA, B 126/10939).

ständige Abteilungschef des Bundesarbeitsministeriums das Ergebnis der ersten Bundestagswahl⁹⁶. Da die Wähler das Politikangebot der Parteien nur insgesamt annehmen oder verwerfen, also nicht differenziert Stellung nehmen können, war dies eine durchaus gewagte Bekenntnisvermutung. Der Vordersatz traf jedoch uneingeschränkt zu: Die vom Wirtschaftsrat offengehaltene Frage der Organisationsstruktur des Sozialleistungssystems war durch die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse des ersten Bundestags entschieden. Die Parteien der Regierungskoalition lehnten den von der Opposition gewünschten Kurswechsel in Richtung auf eine Einheitsversicherung allesamt ab; auch der linke Unionsflügel wollte an „den bewährten Prinzipien“ der „gegliederten Sozialversicherung“ festhalten⁹⁷. Wiederherstellung der traditionellen Institutionen soweit sie im Hitler-Staat verändert worden waren oder im zonengeteilten Deutschland ihre einheitliche Grundlage verloren hatten – dies kennzeichnet daher die Gesetze, mit denen der erste Bundestag über die äußere Organisation der Sozialleistungsträger entschied. Auch die Frage der inneren Organisation (Selbstverwaltung) stand zur Entscheidung an, und dies war in Anbetracht der gewerkschaftlichen Forderung, die Verwaltung der Sozialversicherung allein den Versicherten bzw. ihren gewerkschaftlichen Repräsentanten zu übertragen, zugleich eine Frage nach dem Ausmaß gewerkschaftlichen Einflusses im neuen Staat. – Im folgenden werden die Organisationsentscheidungen des ersten Bundestags entstehungsgeschichtlich beschrieben und dabei auf die jeweiligen Konfliktpunkte und ihre Hintergründe hin untersucht; um ihre Tragfähigkeit zu prüfen, wird abschließend gefragt, inwieweit diese Entscheidungen sich in der weiteren Entwicklung als dauerhaft bzw. revisionsbedürftig erwiesen haben.

1. Sozialversicherung als Machtinstrument: Der Kampf um die Selbstverwaltung

Als „das vordringlichste Problem“ im Bereich der Sozialversicherung bezeichnete der DGB Anfang 1950 die Wiederherstellung der Selbstverwaltung⁹⁸. Damit war ein Problemkreis angesprochen, der bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat hohe

⁹⁶ Vgl. Eckert, Grundlage der Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung, in: BABI 1 (1950), hier S. 100 (Hervorhebung im Original).

⁹⁷ So in einer EntschlieÙung der Bundestagung der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft vom 28. Februar bis 1. März 1953 (Druck: M. Richter, H IV, S. 3 f.). Entsprechend schon ihr Wortführer Blank in der Aussprache über die erste Regierungserklärung Adenauers am 23. September 1949 (Sten. Ber., Bd. 1, S. 93). – Das Wahlprogramm der CDU/CSU, die Düsseldorfser Leitsätze vom 15. Juli 1949, betonte, daß „unter Berücksichtigung der Eigenwüchsigkeit der einzelnen Versicherungszweige“ das Recht der Arbeiter ohne Schmälerung der Rechte der Angestellten „im Sinne des Sozialversicherungsanpassungsgesetzes“ weiterentwickelt werden solle.

⁹⁸ Vgl. Bührig, Die nächsten sozialpolitischen Aufgaben. Der Standpunkt der Gewerkschaften, in: BABI 1 (1950), hier S. 98. Ebenso Auerbach, Dringliche Aufgaben, S. 402.

Wellen geschlagen hatte und dann zu „einer der härtesten innenpolitischen Auseinandersetzungen“⁹⁹ führte, die die Bundesrepublik im ersten Jahr ihres Bestehens erlebte. Gewiß: die breite Öffentlichkeit nahm von dieser Auseinandersetzung wenig Notiz. Dafür drückten andere Sorgen zu stark und interessierten andere Gesetzesmaterien zu sehr: Wohnungsbau, Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich und vieles weitere. Mit großer, ja erbitterter Intensität stritten jedoch die Hierarchien der organisierten Arbeitnehmer- und Arbeiterschaft sowie – auf parlamentarischer Ebene – Regierungsmehrheit und Opposition um das schließlich im Februar 1951 nach überdurchschnittlich langer Beratungsdauer¹⁰⁰ verkündete und ein Jahr später bereits wieder novellierte Gesetz. Worum ging es?

Nicht Staatsinstanzen, sondern Selbstverwaltungskörperschaften führten seit jeher die deutsche Sozialversicherung durch. Bis zur nationalsozialistischen Machtergreifung hatte jeder Versicherungsträger kraft Gesetzes ein Legislativ- und ein Exekutivorgan (meist Ausschuß und Vorstand genannt), in denen die unmittelbar Beteiligten – Versicherte und Arbeitgeber – in dem der Höhe ihres Beitragsanteils entsprechenden Prozentverhältnis vertreten waren. Demnach waren die Organe der Rentenversicherungen paritätisch besetzt, in der Krankenversicherung verfügten die Versichertenvertreter über eine Zweidrittelmajorität, die Unfallversicherung lag allein in den Händen der Arbeitgeber. In den Rentenversicherungen – den Landesversicherungsanstalten also und in der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte – war die Selbstverwaltung allerdings insofern eingeschränkt, als die staatlichen Instanzen nicht nur Rechtsaufsicht ausübten, sondern sich auch durch ernannte beamtete Vorstandsmitglieder unmittelbaren Einfluß sicherten. Die Beamten bildeten zwar eine Minorität, gaben aber, wenn es zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite hart auf hart stand, den Ausschlag und stellten überdies stets den Vorstandsvorsitzenden¹⁰¹.

Trotz der auf sozialdemokratischer Seite hierin gesehenen „Bevormundung durch die Behörden-Bürokratie“¹⁰², hatte die Selbstverwaltung der Träger der Sozialversicherung gerade für die Arbeiterbewegung große historische Bedeutung. Ihr gelang auf diesem Wege der Zugang zu einem Stück (mittelbarer) Staatsmacht, und „die Aufstiegsmöglichkeit für Zehntausende von Menschen aus der Arbeiterschaft in die Selbstverwaltungsbürokratie der Sozialversicherung“

⁹⁹ So Rheinischer Merkur, 11. November 1950 (Artikel „Wieder Selbstverwaltung“).

¹⁰⁰ Die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens vom Einbringen der Vorlage im Bundestag bis zur Verabschiedung betrug in der 1. Wahlperiode durchschnittlich 135 Tage (vgl. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 20, Vorwort), beim Selbstverwaltungsgesetz jedoch doppelt so viele – und dies nicht aufgrund von „Ruhelassen“; vielmehr beschäftigte sich der Bundestagsausschuß für Sozialpolitik in 18 Sitzungen mit diesem Entwurf.

¹⁰¹ Vgl. Dobbernack, Selbstverwaltung, S. 13–41.

¹⁰² Vgl. Begründung zum Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes der SPD-Fraktion im Wirtschaftsrat vom 1. Dezember 1948 (Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Drucksachen 1949, Nr. 829).

schuf „eine breite Gelegenheit zur Ausbildung administrativer Talente und zur geschäftlichen Schulung“ innerhalb der Arbeiterbewegung¹⁰³. Die Realisierung des Weimarer Verfassungsauftrags „maßgebender“ Mitwirkung der Versicherten in der gesamten Sozialversicherung (Art. 161 der Reichsverfassung), womit nur die Mehrheit der Sitze in den Organen aller Versicherungszweige gemeint sein konnte, gelang ihr allerdings bis zum Ende der Weimarer Republik nicht¹⁰⁴.

Die Nationalsozialisten ersetzten 1934 die Selbstverwaltung durch das „Führerprinzip“. Die Selbstverwaltungsorgane wurden aufgelöst. Ihre Rechte gingen jeweils auf einen „Leiter“ über, der nicht von unten gewählt, sondern von oben ernannt wurde. Dies war ein Schlag gegen den in der Selbstverwaltung lebendigen Mitbestimmungsgedanken, der dem autoritären Strukturprinzip des nationalsozialistischen Regimes widersprach. Darüber hinaus zerbrach eine vor allem in den (1934) 1857 Ortskrankenkassen¹⁰⁵ aufgebaute Hausmacht der Sozialdemokratie. Das Personal dieser Kassen wurde zu einem großen Teil ausgewechselt; die Neurekrutierung diente bevorzugt der Versorgung „alter Kämpfer“ der NSDAP, besonders von SA-Männern, die – seit dem Röhmer-Putsch funktionslos geworden – domestiziert werden sollten¹⁰⁶.

Alle beteiligten Kreise stimmten nach 1945 darin überein, daß das „Führerprinzip“ beseitigt und das Selbstverwaltungsprinzip wieder eingeführt werden müsse. In welcher Form dies zu geschehen habe, insbesondere wie die künftigen Selbstverwaltungsgremien zusammengesetzt sein sollten, darüber gingen die Meinungen jedoch weit auseinander. In voller Schärfe zeigten sich die Gegensätze, als der Wirtschaftsrat Anfang 1949, kurz nach Verabschiedung des Sozialversiche-

¹⁰³ Auf diese von Heimann (Soziale Theorie des Kapitalismus, 1929) gegebene Analyse verweist Tennstedt (Selbstverwaltung, S. 124), der jetzt eine höchst instruktive sozialgeschichtlich angelegte Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung (bis 1949) vorgelegt hat.

¹⁰⁴ Jedoch trug das Reichsknappschaftsgesetz (1924), das die Vielzahl selbständiger landesrechtlicher Knappschaftsvereine aufhob und an ihre Stelle die Reichsknappschaft setzte, dem Verfassungsauftrag Rechnung, indem es ein Verhältnis von 3 : 2 zwischen Versicherten und Arbeitgebern festlegte.

¹⁰⁵ Vgl. DOK 50 (1968), S. 345 (Sonderheft zum 50jährigen Bestehen der Zeitschrift).

¹⁰⁶ Ein Quantifizierungsversuch zur Entlassungsquote bei Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 186 und S. 189, sowie ders., Sozialpolitik, bes. S. 138–140. Das oben über die Neurekrutierung Gesagte muß vorerst hypothetisch genommen werden, da eine genaue Untersuchung fehlt. Daß seit 1933 die zuvor ganz überwiegend sozialdemokratischen AOK-Geschäftsführer durch SA-Männer und NSDAP-Mitglieder ausgewechselt worden seien, vermerkt u. a. Kalinke, Grenzen und Gefahren staatlicher Sozialpolitik, in: Beiträge zur Sozialpolitik, S. 181. – Illustrativ ist folgender Vorgang: Einem Betriebsausflug der AOK Köln im Sommer 1935 folgte als Nachspiel ein Landfriedensbruch-Prozeß; von den 16 Angeklagten waren „fast alle sog. ‚alte Kämpfer‘, darunter ein Blutordensverdiensträger“. Den Leiter der AOK Köln schmückte das Goldene Parteiabzeichen – auch er also ein „alter Kämpfer“. Vgl. Schorn, S. 673–675.

rungs-Anpassungsgesetzes, die Beratungen über diese Frage aufnahm. Die heftigen, in der Schlußabstimmung von Mai 1949 zu stürmischen Szenen führenden Auseinandersetzungen müssen vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß der Kampf um die Gremien der Selbstverwaltung zugleich über den „sachlichen und personellen Einfluß auf einen großen Block der Bürokratie und des Volksvermögens“ entschied¹⁰⁷.

„Es geht um die Kontrolle einer Machtposition“, vermerkte eine Zeitung lapidar¹⁰⁸ und – wie ein Blick auf die Bedeutung der Versicherungsverwaltung zeigt – zutreffend. Durch die Kassen der Versicherungsträger flossen Summen, die 1950 zwei Drittel, 1957 drei Viertel der gesamten Bundesausgaben im entsprechenden Haushaltsjahr ausmachten¹⁰⁹. Zwar konnten die Gremien über diese Finanzmasse nicht frei verfügen; Beitrags- und Leistungsgestaltung normierte weitgehend der Gesetzgeber. Dennoch bestanden wichtige Entscheidungsspielräume, die ein Kommentator mit den Stichworten „Kapitalien und Personalien“ kennzeichnete¹¹⁰:

– Die Sozialversicherung, insbesondere die Rentenversicherung, gehörte zu den wichtigsten Kapitalsammelstellen. Über die Anlage des Rentendeckungskapitals entschieden die Selbstverwaltungsgremien, die damit praktisch Bankiersfunktion erhielten. Nennenswerte Reserven hatten die Rentenversicherungen 1949 zwar noch nicht, doch belief sich ihr Vermögen Ende 1953 bereits auf etwa 3,6 Milliarden DM, 1957 auf etwa 17,2 Milliarden DM¹¹¹.

– In Renten-, Kranken- und Unfallversicherung entschieden die Selbstverwaltungsorgane über Bau und Betrieb eigener Krankenhäuser und Sanatorien; insbesondere die Krankenversicherung erlangte darüber hinaus Einfluß auf das Krankenhaus- und Gesundheitswesen insgesamt wie auch auf die wirtschaftliche Stellung der Ärzte.

– In der Krankenversicherung fiel die Festsetzung der Beitragssätze (wie auch eine Reihe nicht unwichtiger Entscheidungen auf der Leistungsseite) in die Autonomie der Selbstverwaltung, die insofern auch Einfluß auf die Betriebskosten der Unternehmen hatte.

– Einen personalpolitisch bedeutsamen Faktor stellten die Versicherungsträger in zweierlei Hinsicht dar. Sie gehörten zu den größten Arbeitgebern: Ende 1951 veranschlagte man die Zahl der in der Sozialversicherung Beschäftigten auf

¹⁰⁷ So: Deutsche Zeitung und Wirtschafts-Zeitung, 19. Juli 1952 (Artikel: „Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Das Ende einer langjährigen Debatte“).

¹⁰⁸ Rheinischer Merkur, 6. März 1953, anlässlich der ersten Wahlen zur Selbstverwaltung der Sozialvertreter (Artikel „Sozialtotalitarismus?“).

¹⁰⁹ Berechnet nach: Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1957, S. 90, sowie 1960, S. 104; dazu Finanzbericht 1961, S. 67.

¹¹⁰ Vgl. Frankfurter Allgemeine, 20. März 1953 (Artikel: „Der Kampf um die Sozialmacht“).

¹¹¹ Vgl. Hofmann, Schroeter, S. 14 (Tabelle 1).

80–90 000¹¹². Daneben besetzten sie eine Vielzahl leitender Stellungen, denen nicht zuletzt im Hinblick auf Richtung und Ausmaß künftiger Reformpolitik erhebliches Gewicht beizumessen war; konnten die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger doch – gutachterlich oder informell – Daten setzen, mit denen jeder Sozialpolitiker zu rechnen hatte.

Wie stark machtpolitische Gesichtspunkte die Selbstverwaltungsdiskussion beeinflussten, läßt sich an der Heftigkeit ermaßen, mit der sich die Kontrahenten entsprechende Vorwürfe machten. „Die ungeheueren Möglichkeiten einer Ämterpatronage zugunsten der Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Partei (was praktisch dasselbe bedeutet) und die gewaltigen Möglichkeiten zum politischen Mißbrauch einer angesammelten Kapitalmacht von Milliarden“, sah etwa ein FDP-Abgeordneter im Spiele¹¹³. Umgekehrt warf der sozialpolitische Kopf des DGB, Willi Richter, der Gegenseite „fieberhafte Jagd nach Stellen und Einfluß“ vor. „Die Syndizi der Arbeitgeber und ihre Anhänger sollen – das ist ihr Ziel – in der Verwaltung der Sozialversicherung herrschend werden“; diese Seite wolle „die Personalpolitik bei den Versicherungsträgern in die Hand bekommen“¹¹⁴ und sich die „Kassenschlüssel aushändigen“ lassen¹¹⁵. Deutlich schwang hier auch die Sorge mit, daß die Arbeitgebervertreter ihren Einfluß in den Selbstverwaltungsgremien zum Abbau freiwilliger Leistungen benutzen würden.

Im Wirtschaftsrat wurden die Divergenzen in Form zweier konkurrierender Gesetzentwürfe greifbar. Der eine, von der SPD-Fraktion eingebracht, gab den Arbeitnehmervertretern in allen Organen aller Versicherungszweige die Zweidrittelmehrheit. Gleichwohl verstand sich der Entwurf als ein Kompromißangebot, denn „ganz objektiv betrachtet“, so hieß es im Begründungsteil, „haben die Unternehmer in der Verwaltung der Institutionen überhaupt nichts zu suchen“¹¹⁶. Im Prinzip blieb also der Anspruch auf volle Selbstverwaltung durch die Versichertenvertreter aufrechterhalten. Dies entsprach einer alten Gewerkschaftsforderung, an die das Ende 1948 verabschiedete Sozialprogramm der SPD ebenso anknüpfte wie im Oktober 1949 der DGB-Gründungskongreß¹¹⁷. Als Begrün-

¹¹² Vgl. Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 3.

¹¹³ Undatierte (ca. September 1950) Hektographie von Richard Hammer, MdB (Pressearchiv des Deutschen Bundestages, D 501-0, Bd. 1).

¹¹⁴ Interview mit Richter in: „Welt der Arbeit“, 20. Oktober 1950 (Artikel: „Schwarzer Tag für die Sozialversicherung“).

¹¹⁵ So Richter am 24. Mai 1949 im Plenum des Wirtschaftsrats. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, S. 1703.

¹¹⁶ Wie Anm. 102.

¹¹⁷ Vgl. aus dem vom Düsseldorfer Parteitag der SPD im September 1948 beschlossenen Sozialprogramm: „In der Sozialversicherung ist die Selbstverwaltung durch die Versicherten in allen Stufen ihres Aufbaues durchzuführen“ (Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1948/49, S. 126). Entsprechend in den „Sozialdemokratischen Grundsätzen“ des DGB-Gründungskongresses: „Die Sozialversicherung ist als eigene Angelegenheit der Versicherten unter deren Selbstverwaltung zu stellen“ (Recht der Arbeit 2 [1949], S. 459).

dung galt traditionell das Argument, daß der Beitragsanteil des Arbeitgebers lediglich ein – auf besondere Weise verbuchter – Teil des Lohnes sei und im übrigen nicht aus dem Einkommen des Arbeitgebers getragen werde, sondern – in die Betriebsunkosten eingehend – volkswirtschaftlich wie eine indirekte Steuer wirke. Für diese Sicht sprachen gute Gründe. Der Lohncharakter zeigte sich besonders deutlich darin, daß die Mitglieder der Ersatzkassen gesetzlichen Anspruch auf Barauszahlung des Arbeitgeberanteils hatten; und es wurde bei Volkseinkommensberechnungen mehr und mehr üblich, die Arbeitgeberbeiträge unter den indirekten Steuern auszuweisen¹¹⁸. Freilich war die Schlußfolgerung, die Arbeitgeberseite aus den Organen der Versicherungsträger ganz auszuschließen, nicht zwingend. Juristisch z. B. ließ sich argumentieren, daß die Unternehmer jedenfalls bei den sie betreffenden autonomen Rechtssetzungsakten der Versicherungsträger (z. B. Beitragsfestlegung in der Krankenkasse) als ein „dem autonomen Verbandsangehöriger Personenkreis“ zu betrachten und daher zu beteiligen seien¹¹⁹.

Nicht juristische, sondern politische Motive leiteten indessen den von der Verwaltung für Arbeit vorgelegten Entwurf¹²⁰. Als vorläufige Regelung – bis zum Inkrafttreten des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, das den Beitragsanteil der Arbeitnehmer von zwei Dritteln auf die Hälfte des Gesamtbeitrags ermäßigte – sollte in den Krankenkassen die frühere Zweidrittelmajorität wiederhergestellt werden; in den übrigen Versicherungszweigen aber – und als endgültige Regelung auch in den Krankenkassen – sollte generell paritätische Sitzverteilung gelten. Damit war das in der Folge so heiß umstrittene Paritätsprinzip in die Debatte eingeführt, gegen das DGB und SPD Sturm liefen: Parität – damit betrüge man die Arbeiterschaft um Rechte, die ihr selbst das Kaiserreich (in der Krankenversicherung) nicht vorenthalten habe¹²¹. So stark auf der anderen Seite die Arbeitgeberverbände auf die Krankenkassenparität drängten, so wenig wollten sie ihrerseits in der Unfallversicherung Parität zugestehen¹²².

Entsprechend auch schon die Sozialversicherungsentscheidung des ADGB-Kongresses von 1928 (Selbstverwaltung/Dokumente, S. 3).

¹¹⁸ Vgl. z. B. Hensen, Finanzen und Schmidt, Schwarz, Thiebach, Umverteilung. Das Statistische Bundesamt weist allerdings nur die Beiträge zur Unfallversicherung bei den indirekten Steuern aus.

¹¹⁹ Vgl. Bogs, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: ders. (Hrsg.), Gegenwartsprobleme, hier S. 155 f.

¹²⁰ Antrag des Verwaltungsrats, 17. Januar 1949. Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Drucksachen 1949, Nr. 898.

¹²¹ So der SPD-Abgeordnete Schoettle im Wirtschaftsrat am 24. Mai 1949. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, S. 1709. – Im folgenden bleibt die Knappschaftsversicherung außer Betracht. Die traditionelle Versichertenmajorität wurde für diesen Zweig von keiner Seite angefochten und blieb in den Selbstverwaltungsgesetzen von 1951 und 1952 erhalten.

¹²² Vgl. Sekretariat der Arbeitgeber (sc. Vorläufer der Ende Januar 1949 gegründeten

Das Gerangel um den Sitzverteilungsschlüssel gewann an Spannung und Intensität, als es der SPD in den Ausschlußberatungen gelang, eine von der Verwaltungsvorlage erheblich abweichende Fassung durchzubringen. Die dem Plenum unterbreitete Ausschlußvorlage sah nur in der Unfallversicherung Parität vor, in der Kranken- und Rentenversicherung dagegen die von der SPD gewünschte Versichertenmajorität¹²³. Im Gegenzug beantragte die FDP-Fraktion, in allen Versicherungszweigen die Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzuführen. Die CDU/CSU-Fraktion schien gespalten. Die „Mehrzahl“ der Fraktionsmitglieder, so verlautete¹²⁴, werde mit der FDP stimmen. Alles hing also vom Abstimmungsverhalten des linken Unionsflügels ab, der zusammen mit der SPD der Ausschlußvorlage zur Mehrheit verhelfen konnte. Tatsächlich aber stimmte der Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion fast geschlossen dem FDP-Antrag zu, und dieser wurde Ende Mai 1949 – mit knapper Mehrheit – verabschiedet¹²⁵.

Dieses Abstimmungsverhalten des linken Unionsflügels bedarf der Erklärung. Sie liegt vor allem in dem starken Engagement des Arbeitsdirektors Storch für den Paritätsgrundsatz. Storch hatte – nachdem das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz Mitte Mai von den Alliierten genehmigt worden war – eifrig für diesen Grundsatz geworben und erreicht, daß die in der Phase der Ausschlußberatungen noch überwiegend anders gestimmten CDU-Arbeitnehmer – wie von gegnerischer Seite formuliert wurde – „umgefallen sind“¹²⁶. Auch den Arbeitgebern gegenüber, im Punkte Unfallversicherung, hatte Storch sich „mit allen Mitteln“ für die Parität eingesetzt¹²⁷. Nach allem bisher Bekannten glaubte Storch, durch Veran-

„Sozialpolitischen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“) an Verwaltung für Arbeit, 7. Dezember 1948 (ZwA, B 149/4365). Entsprechend der Vertreter des Sekretariats im Ausschuß für Arbeit des Wirtschaftsrats am 23. Februar 1949 (Ausschußprotokoll in: PA, VWG 120). – Gegen eine paritätische Besetzung der Unfallversicherung wandte sich (für die Gemeindeunfallversicherungsverbände sprechend) auch der Deutsche Städtetag. Vgl. Deutscher Städtetag an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 16. März 1949 (ebenda).

¹²³ Antrag des Ausschusses für Arbeit, 18. Mai 1949. Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Drucksachen 1949, S. 1196.

¹²⁴ So der Abg. Horn als Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Wirtschaftsrat am 24. Mai 1949. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrates, S. 1701.

¹²⁵ In der 2. Lesung wurde die Krankenkassenparität mit 44 gegen 43, die Rentenversicherungsparität mit 45 gegen 42 Stimmen beschlossen; in der 3. Lesung verwarf eine Mehrheit von 45 gegen 40 Stimmen in namentlicher Abstimmung den SPD-Antrag auf Wiederherstellung der Ausschlußvorlage. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrats am 23./24. Mai 1949, S. 1706–1708.

¹²⁶ So ein maschinenschriftliches Manuskript Richters, datiert vom 15. Januar 1951, überschrieben mit „Referentenmaterial“ (BA, NL Richter, Nr. 28).

¹²⁷ So Storch im Wirtschaftsrat am 24. Mai 1949. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, S. 1700. Zu einschlägigen Verhandlungen Storchs mit der Vereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen vgl. Anlage 2 zum Proto-

kerung des Paritätsprinzips ein Präjudiz für künftige Regelungen des Mitbestimmungsrechts zu schaffen und einer auf grundsätzlicher Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit beruhenden „wirklichen Wirtschaftsdemokratie“ den Weg ebnen zu können¹²⁸. Bei der Skizze der einschlägigen Bundestagsberatungen wird auf diese Motivation zurückzukommen sein.

Obwohl das Gesetz zahlreiche auch von der SPD begrüßte Verbesserungen enthielt – u. a. verstärkte Autonomie durch Ausschaltung des Beamtenelements in der Verwaltung der Rentenversicherung –, betrachtete sie es insgesamt wegen des Paritätsgrundsatzes als unannehmbar. Sie nahm daher den Kampf im Länderrat erneut auf, und damit begann ein für die Beteiligten dramatisches Auf und Ab der Chancen für ein Inkrafttreten des Gesetzes. Der SPD gelang es, im Länderrat eine hauchdünne Mehrheit für ein Veto zu gewinnen¹²⁹, womit das Gesetz praktisch zu Fall gebracht schien. Denn der Wirtschaftsrat konnte das Veto nicht mit der relativen, sondern nur mit der absoluten Stimmenmehrheit zurückweisen, und eben diese war in der dritten Lesung nicht erreicht worden. „Entgegen allen Erwartungen“ erhielt das Gesetz jedoch bei der erneuten Beratung im Juni 1949 die erforderliche Mehrheit und war damit endgültig beschlossen – scheiterte dann zu guter Letzt aber an den Alliierten¹³⁰.

Die Alliierten verweigerten die Genehmigung mit der Begründung, daß man den künftigen Bundesinstanzen nicht vorgeifen wolle. Dies war ein schlagkräftiges Argument, dessen sich die Alliierten in der Endphase der Bizonenpolitik gern bedienten, um – wie es scheint, eine genaue Untersuchung steht noch aus – die eigentliche Motivation ihrer durchaus selektiven Genehmigungs- oder Nichtgenehmigungsbeschlüsse zu verschleiern. In diesem Falle lag der eigentliche Grund darin, daß die Militärregierungen „die öffentliche Hand in die Selbstverwaltung eingegliedert“ sehen wollten, „da zu einem großen Teil öffentliche Gelder von der

koll der Sitzung des Ausschusses für Arbeit des Wirtschaftsrats, 2. Februar 1949, (PA, VWG 120).

¹²⁸ Vgl. u. a. Storch an den Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit des Wirtschaftsrats, 19. Mai 1949 (Anlage zum Protokoll der Ausschusssitzung vom 18. Mai 1949, PA, VWG 120; abgedruckt in: Selbstverwaltung/Dokumente, S. 5 f.).

¹²⁹ Vgl. ein undatiertes (Ende Mai 1949) hektografiertes instruktionsähnliches Schreiben des sozialpolitischen Referats des SPD-Parteivorstands an die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten und Minister der Länder (BA, NL Wissell, Nr. 14898). Mitteilung des (mit 7 : 6 Stimmen beschlossenen) Einspruchs in einem Schreiben des Vorsitzenden des Länderrats an den Präsidenten des Wirtschaftsrats, 14. Juni 1949 (PA, VWG 120; ohne Kürzungskennzeichnung z. T. abgedruckt in: Selbstverwaltung/Dokumente, S. 7).

¹³⁰ Zitat aus dem Geschäftsbericht des DGB (britische Zone) für 1947/49: Die Gewerkschaftsbewegung, S. 323. Zur Zurückweisung des Länderratseinspruchs vgl. Wörtlicher Bericht über die 38. Vollversammlung des Wirtschaftsrats 23./24. Juni 1949, S. 1814. Zur alliierten Ablehnung: Mitteilung der Militärregierung. Bipartite Control Office. Vereinigtes Sekretariat, 18. August 1949. Wirtschaftsrat. Drucksachen 1949, Nr. 1649.

Selbstverwaltung verwaltet würden“¹³¹. Dies traf zwar in der Sache gar nicht zu, da es sich bei den in die Sozialversicherung fließenden Staatszuschüssen nicht um delegierte „Verwaltung öffentlicher Gelder“, sondern um staatliche Zahlungsverpflichtungen handelte; doch war deutlich genug, was den Militärregierungen mißfiel: die besonders von der SPD geforderte, in Konsens aller Parteien beschlossene Begrenzung des Staatseinflusses auf reine Rechtsaufsicht. Die den Sozialparteien anvertraute Autonomie ging ihnen zu weit und schien ihnen zu risikoreich. Insbesondere bei der britischen Militärregierung dürfte die Begrenzung des Staatseinflusses auf Skepsis gestoßen sein, wurde die nach dem Beveridge-Plan aufgebaute social insurance in England doch ausschließlich durch staatliche Organe durchgeführt. Aber auch für die amerikanischen Experten war es „schwer, den Status von selbstverwalteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten“ im Bereich der sozialen Sicherheit „zu verstehen“¹³².

Das Selbstverwaltungsproblem ging also ungelöst auf den ersten Bundestag über, wo die Wirtschaftsratsdebatten eine Art unveränderter Neuauflage erlebten: Fronten, Argumente und parlamentarische Mehrheitsverhältnisse waren identisch, zum Teil auch die mit der Sache befaßten Ausschußexperten. Am deutlichsten zeigte sich die Kontinuität in der im Januar 1950 eingebrachten Regierungsvorlage, die Inhalt und Wortlaut des vom Wirtschaftsrat verabschiedeten Gesetzes ohne nennenswerte Änderung übernahm. Der sozialdemokratische Gegenentwurf spielte jedoch mit gleichsam erhöhtem Einsatz, indem er nun 100% der Sitze in den Kranken- und Rentenversicherungsorganen für die Arbeitnehmer reklamierte. Die rein taktische Funktion dieses Versuchs, eine Zweidrittelmajorität als akzeptablen Kompromiß schmackhaft zu machen, war allerdings unschwer zu erkennen, und im Schutz der vertraulichen Ausschußverhandlungen ließ ein sozialdemokratisches Vermittlungsangebot auch nicht lange auf sich warten¹³³. In einer Art Rollenverteilung übernahm es der DGB, einen entsprechenden Vorschlag öffentlich zu unterbreiten, und die SPD-Fraktion schwenkte in der zweiten Lesung in aller Form darauf ein¹³⁴.

Niemanden scheint diese Taktik sonderlich beeindruckt zu haben, denn der angebliche Kompromiß war ohnehin nach Lage der Dinge das Maximum des Erreichbaren. Mehr Wirkung versprach eine vielfältige starke Aktivität, die der

¹³¹ Dies berichtete Storch dem Ausschuß für Arbeit des Wirtschaftsrats am 26. August 1949 aufgrund einer persönlichen Unterredung mit den Militärgouverneuren (Ausschußprotokoll in: PA, VWG 120).

¹³² Vgl. Baker, Beginn der deutschen Sozial- und Arbeitspolitik unter der Militärregierung, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 30f.

¹³³ Deutlicher als das offizielle Protokoll ist in dieser Hinsicht eine Niederschrift eines Beteiligten über die Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses vom 31. Mai 1950 (PA, I 105 B). Glossierend schon der FDP-Abg. Wellhausen während der 1. Lesung im Bundestag am 1. Februar 1950 (Sten. Ber., Bd. 2, S. 1030).

¹³⁴ Vgl. Sten. Ber., Bd. 5, S. 3309 (5. Oktober 1950).

DGB zur Unterstützung seiner Drittelungsforderung entfaltete: Der Bundesvorstand versuchte, eine Gewerkschaftsachse quer durch die Fraktionsgrenzen zu bilden¹³⁵; der DGB-Vorsitzende Böckler intervenierte bei dem Bundeskanzler: die Regierungsvorlage sei ein „schwerer sozialpolitischer Rückschlag“¹³⁶; in einzelnen Landesbezirken führte der DGB in den Betrieben Abstimmungen über die gewünschte Zusammensetzung der Organe durch und wertete das eindrucksvolle Ergebnis von fast 98% zugunsten der Zweidrittelmajorität publizistisch stark aus, wobei man allerdings über den Repräsentativitätsgrad streiten konnte¹³⁷; bei sämtlichen Wahlkreisabgeordneten suchte der DGB eine Richtungskontrolle zu praktizieren, indem der jeweilige Kreisausschuß den Abgeordneten aufforderte, Auskunft über sein geplantes Abstimmungsverhalten zu geben¹³⁸.

All diese Aktivitäten steuerte mit geschickter Hand Willi Richter, der als Vorsitzender des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses, Leiter der DGB-Hauptabteilung „Sozialpolitik“ und führender Experte der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion die Schlüsselrolle in der Opposition gegen den Regierungsentwurf spielte, dem freilich der Fehler unterlief, sich über Interna des Hauptgegners, der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, allzu gut unterrichtet zu zeigen: Das löste dort die Suche nach der Informationsquelle aus, und man fand sie in Gestalt einer dann ohne viel Aufhebens entlassenen Chefsekretärin¹³⁹.

¹³⁵ Vgl. Willi Richter an Matthias Föcher, 3. Mai 1950 sowie 4. Mai 1950 (BA, NL Richter, Nr. 34). Entsprechend auch eine Andeutung in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestages vom 31. Mai 1950 (wie Anm. 133).

¹³⁶ Böckler an Adenauer, 4. September 1950 (Druck: Selbstverwaltung/Dokumente, S. 12 f.). – In der behändigten Ausfertigung (ZwA, B 136/772) unterstrich Adenauer einige Passagen („schwerer sozialpolitischer Rückschlag“; der Drittelungsvorschlag werde „als die zweckmäßigste Lösung anerkannt“) und gab das Schreiben dem Arbeitsminister „z[ur] K[enntnis]“. Im übrigen ist über einen Anteil Adenauers an der Selbstverwaltungsdebatte nichts bekannt. Eine schriftliche Antwort erhielt Böckler nicht.

¹³⁷ Es wurden Befragungszettel ausgegeben, auf denen paritätische Besetzung und Zweidrittelmehrheit der Versicherten zur Wahl standen. Rund 714 000 gültige Stimmen wurden nach Art einer geheimen Wahl abgegeben (Text des Zettels und Zahlenergebnisse in: Selbstverwaltung/Dokumente, S. 10 f.). Dort ist allerdings die Quote der nicht eingeworfenen Stimmzettel, also auch die Wahlbeteiligung, nicht mitgeteilt. – Bevor noch die Ergebnisse vorlagen, konterte die Vereinigung der Arbeitgeberverbände bereits in einem Rundschreiben an die Bundestagsabgeordneten, 12. September 1950, das Ergebnis werde „keinerlei Anspruch auf ernsthafte Wertung“ erheben können (PA, I 105 B).

¹³⁸ Abdruck des Musters des Befragungsschreibens in: Selbstverwaltung/Dokumente, S. 8 f.

¹³⁹ Vgl. DGB-Landesbezirk Hessen, Kreisausschuß Wiesbaden (über den der Kontakt zu der in der Wiesbadener Arbeitgeberzentrale tätigen Sekretärin lief) an Richter, 11. November 1950 (BA, NL Richter, Nr. 33). Für die Enttarnung gab den Ausschlag, daß Richter am 5. Oktober 1950 im Bundestag einen Brief der Arbeitgeberverbände an den CDU/CSU-Fraktionsexperten Horn verlas; darin führten diese Klage, daß der Geschäftsführer der Vereinigung der AOK-Verbände mit DGB und SPD an einem Strang ziehe, was die

Trotz allem gelang es den vereinten Bemühungen von DGB und SPD nicht, eine – relativ knappe – Mehrheit für das Paritätsprinzip zu verhindern, und auch zähe Versuche, über den – mehrheitlich regierungsfreundlich zusammengesetzten – Bundesrat eine Revision zu erzwingen¹⁴⁰, schlugen in diesem entscheidenden Punkte fehl. Da der Bundesrat wegen anderer Punkte den Vermittlungsausschuß anrief, zog sich die Verkündung des Gesetzes bis zum Februar 1951 hinaus.

Wie schon im Wirtschaftsrat gab letztlich das Abstimmungsverhalten des Arbeitnehmerflügels der Unionsfraktion den Ausschlag für dieses Ergebnis. Er hätte, geschlossen mit der Opposition stimmend, die Mehrheitsverhältnisse verändern können, votierte aber mit wenigen Ausnahmen für die Parität¹⁴¹. Hierfür scheinen drei Gründe maßgeblich gewesen zu sein:

1) Man glaubte, daß es im Interesse der Versicherten liege, die Unternehmerseite in die Verantwortung für eine gute Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung einzuspannen. Beitragsabführung, Meldung der Versicherungspflichtigen, Hilfe bei Betriebskontrollen, schadenverhütende Mitarbeit im Betrieb, Mitverantwortung für die in naher Zukunft zu erwartenden Beitragserhöhungen – all dies

„Notwendigkeit der politischen Neutralisierung der Verwaltung bei den Ortskrankenkassen“ durch paritätische Besetzung exemplifiziere (Sten. Ber., Bd. 5, S. 33310 f.). – Zu Richters Kampf um die Selbstverwaltung vgl. jetzt auch (ohne diese Episode) Beier, S. 232 f. und S. 623.

¹⁴⁰ Vgl. Bundesvorstand an die Landesbezirke des DGB, 18. Oktober 1950 (Selbstverwaltung/Dokumente, S. 83) sowie an den Bundesrat, 23. Oktober 1950 (a. a. O., S. 84 f.) und an die Ministerpräsidenten, 23. Oktober 1950 (BA, NL Richter, Nr. 33). Vgl. ferner Bundesvorstand an die Mitglieder des Vermittlungsausschusses, 6. November 1950 (Selbstverwaltung/Dokumente, S. 89–91) sowie an die Vorsitzenden der Landesbezirke, 27. November 1950 (BA, NL Richter, Nr. 33). – Im letztgenannten Schreiben werden die Landesvorsitzenden gebeten, „sich umgehend mit allen in Betracht kommenden Stellen Ihrer Landesregierung“ in Verbindung zu setzen, damit der Bundesrat Einspruch gegen den Vorschlag des Vermittlungsausschusses erhebe. Es müsse „diese letzte Möglichkeit, ganz gleich, wie in dem einen oder anderen Land die Aussichten zur Zeit sind, ausgenutzt werden“, damit „uns niemand nachsagen kann, wir hätten irgend etwas unterlassen“.

¹⁴¹ In der 3. Lesung am 13. Oktober 1950 wurde der entscheidende SPD-Abänderungsantrag mit 172 gegen 160 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt (Sten. Ber., Bd. 5, S. 3384). Eine Aufschlüsselung des Wahlverhaltens ist nicht möglich, da im Hammelsprungverfahren gewählt wurde. Damit nicht „weiterer Druck“ ausgeübt werden könne – wie die DP-Abg. Kalinke in Gegenrede begründete – wurde ein Antrag auf namentliche Abstimmung mehrheitlich abgelehnt. – Einem Schreiben Richters an einen Betriebsratsvorsitzenden vom 20. April 1951 zufolge ist die Parität „gegen die SPD-Fraktion und ca. 5 Abgeordnete der CDU“ verabschiedet worden (BA, NL Richter, Nr. 33).

Im ersten Bundestag waren ungefähr 22 Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion gewerkschaftlich organisiert. Vgl. Hirche, Gewerkschaftler im Bundestag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8 (1957), hier S. 707. (Eine genauere Angabe liegt in den Materialien der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags über „Mitgliederstruktur des Deutschen Bundestages“ nicht vor).

funktioniere besser, wenn der Arbeitgeber sich nicht „in eine hoffnungslose Minderheit versetzt“ sehe¹⁴².

2) Als eine Art institutionalisiertes Integrationszentrum sollte der runde Tisch in der vergleichsweise ruhigen Atmosphäre der Versicherungsträger dazu beitragen, daß sich „aus einem feindlichen Gegeneinander ein friedliches Miteinander der beiden Sozialpartner“ entwickeln könne¹⁴³. Die Abkunft dieses Gedankens aus dem klassenkampfeindlichen Konzept sozialer Marktwirtschaft ist unverkennbar, ergab sich allerdings nicht zwingend, wie das Beispiel Theodor Blanks zeigt, der – obgleich exponierter Marktwirtschaftler – in diesem Punkt von der Fraktionslinie abwich¹⁴⁴.

3) In die Endphase der Selbstverwaltungsdebatte fiel der Beginn der parlamentarischen Mitbestimmungsdiskussion. Der linke Unionsflügel verknüpfte beide Sachzusammenhänge mit dem Ziel, Parität als tragendes Prinzip künftiger Wirtschaftsordnung in Geltung zu bringen. Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern sollte sowohl betrieblich (Mitbestimmung) wie überbetrieblich (Wirtschaftskammern und Bundeswirtschaftsrat) nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit und also in paritätischer Form erfolgen. Aus der Universalität des Paritätsgrundsatzes für die „Wirtschaftsdemokratie“ sollte auch bei den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherung die Konsequenz gezogen werden, von der man sich überdies präjudizielle Hilfe in den künftigen Auseinandersetzungen versprach. Er gehe, betonte Arbeitsminister Storch bei der Vorlage des Gesetzentwurfs, „auch von dem Gedanken aus, die großen Fragenkomplexe, die momentan unter dem Stichwort Mitbestimmungsrecht in der Wirtschaft eine Rolle spielen, und die Fragen der Gestaltung einer Wirtschaftsdemokratie auch auf den anderen Gebieten so zu lösen, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt tätig sein sollen“¹⁴⁵.

Dieses Wirtschaftsdemokratie-Argument ist als eine „Ausrede“ für eine Kapitulation vor dem Arbeitgeberdruck, als „ideologisch“ – im Sinne einer Verschleierung der wirklichen Motivation – bezeichnet worden¹⁴⁶. Einen Beweis dafür gestatten die Quellen – bisher jedenfalls – nicht. Richtig ist aber, daß die mit diesem Argument für die Zustimmung zur Regierungsvorlage werbende Gruppe

¹⁴² Vgl. z. B. Sten. Ber., Bd. 2, S. 1029 (1. Februar 1950, Abg. Arndgen, CDU).

¹⁴³ So im offiziellen Kommentar des BMA: Dobbernack, Selbstverwaltung, S. 109.

¹⁴⁴ Vgl. seine Erklärung bei der Schlußabstimmung im Wirtschaftsrat am 24. Mai 1949. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, S. 1710 f.

¹⁴⁵ So in der Begründungsrede zur Einbringung der Regierungsvorlage (Sten. Ber., Bd. 2, S. 1028, 1. Februar 1950). Ähnlich der damals führende Kopf der Sozialausschüsse der CDU, Arndgen, a. a. O., S. 1029. Zur Programmatik der Sozialausschüsse vgl. näher Kosthorst, S. 244 ff.

¹⁴⁶ Vgl. Sten. Ber., Bd. 2, S. 1035 (1. Februar 1950, Abg. Richter, SPD) bzw. ex post: v. Ferber, Selbstverwaltung und Soziale Sicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), hier S. 156.

eine Hypothek aufnahm, die dann in der Mitbestimmungsdebatte nur teilweise – im Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951 – abgetragen wurde.

Mit der Verkündung des Selbstverwaltungsgesetzes im Februar 1951 war die „Leidensgeschichte dieser Gesetzesmaterie“¹⁴⁷ noch nicht zu Ende. Das zu einer Novellierung (August 1952) führende Nachspiel ist unter zwei Aspekten wichtig. Einmal zeigt es das Beispiel eines trotz langer parlamentarischer Beratung schlecht, ja geradezu unbrauchbar ausgearbeiteten Gesetzes, wobei (das oben zum Verhältnis Parlament-Regierung Gesagte illustrierend) Parlamentarier aller Fraktionen die Verantwortung der Ministerialbürokratie anlasteten; zum anderen wurde das Gesetz materiell in einer noch weiter von den sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Vorstellungen wegführenden Weise verändert.

„Interessierte Laien und Fachleute schütteln den Kopf und fragen nach der Ursache für diese, nachgerade fast tragikomisch wirkende Verzögerung“, schrieb ein beteiligter Abgeordneter, als ein Jahr nach Verkündung des Gesetzes eine Wahlordnung für die Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften noch immer nicht vorlag, so daß sieben Jahre nach Kriegsende das „Führerprinzip“ in der Sozialversicherung immer noch galt¹⁴⁸. Bei der Ausarbeitung einer Wahlordnung stieß das Bundesarbeitsministerium auf eine Reihe erstaunlicher Lücken und Unklarheiten im Gesetz. So hatte man z. B. vergessen, die Frage zu regeln, ob auch die Rentempfänger wahlberechtigt sein sollen. Das Ministerium versuchte, durch eine kühne Auslegung des Gesetzestextes die Lücken auf dem Verwaltungswege zu schließen, aber der Bundesrat – dessen Zustimmung für die Wahlordnung erforderlich war – widersprach dem aus rechtsstaatlichen Gründen. So wurde, noch ehe das Gesetz praktisch durchgeführt werden konnte, schon eine erste Novellierung erforderlich. Auf Parlamentarierseite registrierte man das „mit sehr tiefem Bedauern“; man sprach vom „Versagen innerhalb des Bundesarbeitsministeriums“ und zog als „Lehre für die Zukunft: die Bundesministerien müssen die Abgeordneten des Bundestages eingehend über die technische Durchführbarkeit sozialpolitischer Beschlüsse unterrichten“¹⁴⁹. Das Ministerium räumte ein, „daß vermeidbare technische Fehler gemacht wurden“¹⁵⁰.

Der von den Regierungsfractionen im September 1951 eingebrachte Änderungsentwurf beschränkte sich jedoch nicht auf eine Korrektur der unstrittigen Mängel, sondern nutzte die Gelegenheit auch zur Revision anderer Punkte. Dabei

¹⁴⁷ So der FDP-Abg. Wellhausen in der 1. Lesung am 1. Februar 1950 (Sten. Ber., Bd. 2, S. 1030).

¹⁴⁸ Vgl. Horn, Wann endlich Sozialwahlen?, in: Die Barmer Ersatzkasse 17 (1952), hier S. 2.

¹⁴⁹ In der Reihenfolge der Zitate: Sten. Ber., Bd. 9, S. 7020 (24. Oktober 1951, Abg. Horn, CDU); Sten. Ber., Bd. 12, S. 9739 (26. Juni 1952, Abg. Preller, SPD); Auerbach, Ein trauriges Jubiläum. Ein weiteres Jahr ohne Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), hier S. 71.

¹⁵⁰ Vgl. Eckert, Betrachtungen, S. 422.

stieß besonders die vorgesehene Neuregelung des Kandidatenvorschlagsrechts bei der Opposition auf Ablehnung. Für die in geheimer Urwahl zu wählenden Vertreterversammlungen der Selbstverwaltungskörperschaften gab das alte Gesetz den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ein Vorschlagsprivileg: Sie konnten ohne weitere Vorbedingung Vorschlagslisten einreichen, während andere Versicherungsträger (und Arbeitgebergruppen) bestimmte Unterschriftenzahlen (bzw. Beschäftigtenzahlen) nachweisen mußten. Der neue Entwurf stellte nun „Vereinigungen von Arbeitnehmern“ – wie in der verabschiedeten Fassung hinzugefügt wurde: „mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung“ – den Gewerkschaften grundsätzlich gleich, indem er ihnen ebenfalls das unbedingte Recht gab, Vorschlagslisten einzureichen. Man hat hier im wesentlichen eine Konzession an die katholischen Arbeitervereine zu sehen¹⁵¹, eine Konzession, die zwar in der Sache nicht sehr bedeutend war, da die andernfalls notwendigen Unterschriftenzahlen keine hohe Barriere darstellten, die aber der prinzipiellen Forderung, allein die Gewerkschaften als „die berufenen Vertreter der Arbeitnehmer“ anzusehen¹⁵², zuwiderlief und den sozialdemokratischen Widerstand gegen das Gesetz verschärfte: SPD wie auch KPD lehnten es in der Schlußabstimmung ab.

Für den DGB bedeutete das Selbstverwaltungsgesetz eine Niederlage. Ein damals am linken Rand der Gewerkschaften angesiedelter Autor interpretierte den Vorgang als eine „Lektion“, die das Regierungslager dem DGB über die enger werdenden Grenzen seiner Einflußmöglichkeiten erteilt habe¹⁵³. Unter diesem Aspekt betrachtete auch die DGB-Führung das Gesetz. Sie bezog es mit Betonung in die Begründung des demonstrativen Schrittes ein, mit dem sie Ende 1951 die Mitarbeit in den wirtschaftspolitischen Ausschüssen der Bundesregierung aufkündigte – aus Protest dagegen, daß die „unzulängliche Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung“ nicht die Absicht erkennen lasse, „die gewerkschaftlichen Forderungen zu beachten und für die Arbeitnehmerschaft tragbare Regelungen herbeizuführen“¹⁵⁴.

¹⁵¹ Wie schon das Engagement des hauptamtlichen KAB-Sekretärs Bernhard Winkelheide (Sten. Ber., Bd. 12, S. 9671) zeigt. Analog wurde im Arbeitsgericht-Gesetzesentwurf der Begriff „Konfessionelle Arbeitnehmervereinigungen“ durch „Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung“ ersetzt (Sten. Ber., Bd. 16, S. 13 486). – Einige Beweggründe für das KAB-Engagement in der Sozialversicherung nannte ein Caritasdirektor in: Echo der Zeit, 1. Januar 1953 (Artikel: „Ein wichtiges Kapitel: Sozialwahlen“): Es gehe um ein Vertrauensverhältnis zu den konfessionellen Krankenhäusern und um „gewisse Konsequenzen“, die in katholischen Gegenden so lange zu ziehen seien, wie „es z. B. in weiten norddeutschen Gebieten für einen überzeugten Katholiken“ unmöglich sei, „Krankenkassenleiter zu werden“.

¹⁵² Vgl. Sten. Ber., Bd. 12, S. 9738 (26. Juni 1952, Abg. Preller, SPD).

¹⁵³ Vgl. Pirker, Blinde Macht, Bd. 1, S. 279. Versehentlich meint Pirker, daß das Gesetz die Verhältnisse von vor 1933 wieder eingeführt habe. Der Terminus „Aufsichtsräte“, den er im Zusammenhang mit der Sozialversicherung benutzt, ist unpassend. Er terminiert die Sozialwahlen (Bd. 2, S. 62) einige Monate zu früh.

Mit um so größerer Intensität suchten die sozialpolitischen Strategen des Gewerkschaftsbundes bei den im Mai 1953 (erstmal wieder seit 1928) stattfindenden Sozialwahlen den Beweis nachzuliefern, daß „der DGB allein dazu berufen“ sei, „im Sinne der Versicherten zu sprechen und zu handeln“¹⁵⁵. Der „mit aller Vehemenz geführte Wahlkampf“¹⁵⁶ konzentrierte sich dabei auf die bundesweit durchgeführten Wahlen zur Vertreterversammlung der Angestelltenversicherung. In den übrigen Bereichen (Krankenkassen, Landesversicherungsanstalten, Berufsgenossenschaften) fanden nur in wenigen Ausnahmefällen Urwahlen statt; die vorschlagenden Organisationen konnten sich meist auf eine Gemeinschaftsliste einigen, wodurch dem Gesetz zufolge eine Wahlhandlung entfiel¹⁵⁷. Um die Sitze der zentralen Vertreterversammlung der (treuhänderisch von den Landesversicherungsanstalten verwalteten) Angestelltenversicherung kämpften jedoch vier Listen. Da rund 65% der gewerkschaftlich gebundenen Angestellten in DGB-Gewerkschaften organisiert waren, rechnete man allenthalben mit einem Sieg der DGB-Liste¹⁵⁸. Tatsächlich erlitt sie jedoch eine schwere Niederlage. Nicht nur die DAG, die mit 53,7% die absolute Mehrheit der rund 1,5 Millionen abgegebenen Stimmen erreichte, sondern sogar der Deutsche Handlungsgehilfenverband (21,1%) überflügelte den DGB; er rangierte mit 18,1% auf dem dritten Platz, vor dem kleinen, der DP nahestehenden Verband der weiblichen Angestellten, auf den 7% der Stimmen entfielen¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Beschluß des DGB-Bundesausschusses vom 3. Dezember 1951, in: Die Quelle 2 (1951), S. 627 f. – Auch im Wahlauftrag für die Bundestagswahl vom 6. September 1953 hob der DGB hervor: „Eine echte Selbstverwaltung wurde nicht geschaffen.“ Vgl. Die Quelle 4 (1953), S. 345.

¹⁵⁵ So Killat (Leiter des Angestelltensekretariats beim Bundesvorstand des DGB), S. 11; Killats Broschüre diente der Vorbereitung der Sozialwahlen. Zu entsprechenden Reden bei den Feiern zum 1. Mai 1953 vgl. Pirker, Blinde Macht, Bd. 2, S. 62 f.

¹⁵⁶ So: Welt der Arbeit, 22. Mai 1953.

¹⁵⁷ Die einzige Landesversicherungsanstalt, bei der eine Einigung nicht gelang, war die LVA Westfalen-Lippe. Hier konkurrierte mit der DGB-Liste eine Liste der „Arbeitsgemeinschaft christlicher Arbeitnehmerorganisationen Westfalens“, auf die knapp 30% der Stimmen entfielen (Deutschland-Union-Dienst, Nr. 96, 21. März 1953, S. 5). – Wie sich näher zeigen ließe, vermutete der Sozialdemokratische Pressedienst vom 12. Februar 1953 (Artikel: „Die wehrhaften Christen“) nicht zu Unrecht, daß die Arbeitsgemeinschaft auch ‚die Möglichkeit, christliche Gewerkschaften‘ in Deutschland neu erstehen zu lassen“ testen wollte.

¹⁵⁸ Vgl. z. B. Frankfurter Rundschau, 21. Mai 1953 (Artikel: „Unerwarteter Wahlausgang“). Zur Quote der im DGB organisierten Angestellten vgl. Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 169.

¹⁵⁹ Vgl. das Wahlergebnis in: Sozialer Fortschritt 2 (1953), S. 171. Bemerkenswert die Parallelität zu dem Ergebnis der Wahlen in der Angestelltenversicherung 1928: Drei Viertel der Wähler stimmten damals für die Liste nichtsozialistischer Angestelltenverbände. Vgl. Soziale Praxis 37 (1928), Sp. 713.

Dieses Ergebnis wollte und konnte der DGB nicht bagatellisieren. Gewiß war die Wahlbeteiligung mit etwa 30% relativ niedrig, wenngleich deutlich höher als von früher her gewohnt (18 bis 20%). Aber der Gewerkschaftsbund hatte noch nicht einmal halb so viele Stimmen erhalten wie er Angestellte als Mitglieder zählte, so daß offenbar selbst Mitglieder für konkurrierende Listen votiert hatten. Das Funktionsorgan des DGB sprach von einem „für alle Teile unerwarteten Ergebnis“, das zur „Kritik an unserer eigenen Arbeit“ verpflichtete; das Ergebnis stimme „jeden Gewerkschaftler sehr bedenklich“, kommentierte die sozialpolitische Wochenschrift des DGB¹⁶⁰.

Neutrale Beobachter führten das Wahldebakel des DGB nicht ausschließlich, aber vor allem darauf zurück, daß die Wähler eine Verschmelzung von Angestellten- und Arbeiterversicherung ablehnten. Während die konkurrierenden Listen mit der Parole der Beibehaltung und Ausgestaltung der gegliederten Sozialversicherung ins Wahlrennen gingen, stellte der DGB zwar Leistungsverbesserungen in den Mittelpunkt des Wahlkampfes, hielt aber prinzipiell am Gedanken der Einheitsversicherung fest. Rund 80% der Angestellten, die bei der Sozialwahl mit ihrem Stimmzettel auf die Reform der Sozialversicherung einwirken wollten, lehnten diesen Gedanken jedoch ab. Dies paralyisierte den Widerstand von DGB und SPD, als etwa gleichzeitig mit den Sozialwahlen die parlamentarische Behandlung des Regierungsentwurfs über die Errichtung einer Bundesversicherungsanstalt für Angestellte begann – eines Entwurfs, mit dem die Rekonstruktion der „klassischen“ Sozialversicherung abgeschlossen und zugleich die langjährige Diskussion um die Einheitsversicherung jedenfalls vorläufig beendet wurde.

2. Entscheidung gegen die Einheitskrankenkasse

Wie erinnerlich, wurde im Rahmen der Einheitsversicherungsdiskussion der Nachkriegsjahre allen Sonderkassen der gesetzlichen Krankenversicherung aufs heftigste die Legitimation bestritten. Sozialdemokratisch-gewerkschaftliches Ziel war die regionale Einheitskrankenkasse. Der Gegenschlag der Regierungskoalition erfolgte schnell und überraschend – im Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsgesetz, bei dessen Beratung im Wirtschaftsrat Organisationsfragen der Krankenversicherung keinerlei Rolle gespielt hatten. Die Initiative ging nicht von der Regierung, sondern von den Fraktionen aus. In den drei Fraktionen der Regierungskoalition spielten Geschäftsführer von Angestellten-Ersatzkassen eine wichtige Rolle, und da diese Kassen ein besonderer Dorn im Auge der Befürworter einer Vereinheitlichung waren, drängten ihre parlamentarischen Sachwalter auf rasche Verankerung des Sonderkassenprinzips¹⁶¹.

¹⁶⁰ Vgl. Die Quelle 4 (1953), S. 250 f.; Welt der Arbeit, 22. Mai 1953.

¹⁶¹ Peter Horn (CDU-Abgeordneter im Wirtschaftsrat, neben Josef Arndgen führender Sozialversicherungsexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorsitzender des – 1953

Während der Ausschußberatungen zum Selbstverwaltungsgesetz beantragten die Regierungsfractionen im Juni 1950 die Einfügung eines neuen Paragraphen „Wiederzulassung von Trägern der Krankenversicherung“¹⁶². Dieser Paragraph bezog sich auf eine Verordnung des Reichsarbeitsministeriums von 1934, wonach neue Kassen nicht mehr errichtet werden durften, damit die organisatorische Zersplitterung nicht weiter vergrößert werde. Der neue Paragraph wollte diese Errichtungssperre aufheben. Arbeitgeber und Handwerk sollten wieder das Recht erhalten, Betriebs- bzw. Innungskrankenkassen neu zu gründen, wenn eine bestimmte Mindestzahl von Versicherungspflichtigen erreicht wurde und die Belegschaften in geheimer Abstimmung mehrheitlich zustimmten (bzw. bei Innungen: wenn die Gesellenausschüsse zustimmten). Ob diese Materie in zwingendem Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsgesetz stand, konnte füglich bestritten

ingerichteten – sozialpolitischen Arbeitskreises dieser Fraktion) war seit 1933 in der Barmer Ersatzkasse tätig, zuletzt (beim Nachrückten in den Bundestag im Juni 1950) Landesgeschäftsführer für Hessen. Vgl. das Lebensbild in: Deutschland-Union-Dienst, A, Nr. 72, 14. April 1961, S. 4 f.

1946/47, während der Kämpfe um die Einheitsversicherung, verhandelte Horn als US-Zonen-Bevollmächtigter des Verbands der Angestellten-Krankenkassen (eine vom 28. August 1946 datierte Vollmacht in BA, Z 1/952). In einer Anhörung vor dem Unterausschuß Sozialversicherung beim Länderrat setzte er sich im August 1947 entschieden gegen die Einbeziehung der Ersatzkassen in eine einheitliche Regelung des Vertragsrechts zwischen Krankenkassen und Ärzten ein. Der Vertreter der amerikanischen Militärregierung, M. T. Wermel, hielt es damals freilich für „etwas komisch“ und „eine Zeitvergeudung“, Horns Argumente überhaupt in Betracht zu ziehen; mit dem Kontrollratsgesetz sei „in einigen Monaten“ sowieso das Ende der Ersatzkassen da. „Die Vertreter der Ersatzkassen haben deshalb den Kampf schon verloren“ (Sitzungsprotokoll, 27. August 1947, BA, Z 1/944).

Hermann Schäfer (Vizepräsident des ersten Bundestages, seit Mai 1950 zweiter Bundesvorsitzender der FDP, 1953 Bundesminister für besondere Fragen, seit 1954 beauftragt mit der Prüfung der Lage des unselbständigen Mittelstands) war seit 1935 Angestellter der Hanseatischen Ersatzkasse, deren Leiter er 1946 wurde; 1946 bis 1959 Vorsitzender des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen. Vgl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Darmstadt, S. 479 f., sowie 50 Jahre Verband der Angestellten-Krankenkassen, S. 66 und S. 76.

Margot Kalinke (führende Sozialversicherungsexpertin der DP-Fraktion im Wirtschaftsrat und im Bundestag) war Geschäftsführerin einer Hannoveraner Angestellten-Ersatzkasse, beim Eintritt in den Bundestag 1949 Geschäftsführerin des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen. Vgl. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 40: Mitgliederstruktur des Deutschen Bundestages I.–VII. Wahlperiode. Bonn 1975, S. 34 (eine im übrigen für Rekrutierungsanalysen höchst unzulängliche Dokumentation, da Berufsangaben wie „Angestellte“ oder „Geschäftsführer“ meist nicht aufgeschlüsselt sind). – Zu Schäfer und Kalinke vgl. auch oben S. 40.

¹⁶² Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik, 16. Juni 1950 (PA, I/105A). Der beantragte Paragraph ging als § 14 in das Selbstverwaltungsgesetz vom 22. Februar 1951 ein.

werden. Aber zweifellos war die Verknüpfung geschickt, denn die Eilbedürftigkeit des Gesetzes konnte helfen, die zu erwartenden Kämpfe um diesen prinzipiell kontroversen Punkt in Grenzen zu halten.

Bei der Einbringung des Antrags im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags vermerkt das Protokoll „lebhaften Widerstand“; die Sitzung mußte unterbrochen werden, um den konsternierten Oppositionsvertretern, die diesen Vorstoß in diesem Zusammenhang nicht erwartet hatten, Gelegenheit zu interner Beratung zu geben¹⁶³. Zunächst versuchte man, den Vorstoß mit dem Argument abzufangen, daß der Antrag mit der zur Debatte stehenden Materie nichts zu tun habe und daher nicht behandelt werden dürfe. Diese Taktik scheiterte jedoch; der im Streit über die Verfahrensfrage um Entscheidung angerufene Geschäftsausschuß entschied gegen die Beschwerdeführer¹⁶⁴. In den weiteren Auseinandersetzungen um den Wiedezulassungsparagrafen argumentierten die Vertreter der SPD-Fraktion nicht ganz widerspruchsfrei. Einerseits wurde betont, daß „die Vereinheitlichung der Krankenkassen nach wie vor angestrebt“ werde; andererseits war zu hören, daß man „grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden“ habe, „wenn die in der Reichsversicherungsordnung vorgesehenen Kassenarten weiter ihre Aufgaben durchführen“¹⁶⁵. In Anbetracht der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse – aber auch aufgrund von Bestrebungen in den eigenen Reihen, von der schroffen Verneinung aller Sonderkassen abzurücken¹⁶⁶ – wählte man jedenfalls nicht den Weg des frontalen Widerstands, sondern den Weg eines Kompromißangebots: Ein sowohl im Ausschuß wie auch zur zweiten und zur dritten Lesung eingebrachter Änderungsantrag der SPD-Fraktion konzedierte prinzipiell die Möglichkeit der Neugründung von Sonderkassen, sah aber sehr viel strengere Konditionen vor als die Koalitionsvorlage. Der Abänderungsantrag wurde jeweils mit Mehrheit zurückgewiesen¹⁶⁷.

Mit dem Wiedezulassungsparagrafen war eine weitere von der Regierungskoalition in das Selbstverwaltungsgesetz eingefügte Bestimmung verbunden, die in geradezu symbolischer Weise das Ende des Einheitskassenprinzips demonstrierte.

¹⁶³ Wie Anm. 162.

¹⁶⁴ Vgl. Mündlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik, 5. Oktober 1950, in: Sten. Ber., Bd. 5, S. 3303.

¹⁶⁵ Zitate aus der 2. bzw. 3. Lesung am 5. bzw. 13. Oktober 1950. Vgl. Sten. Ber., Bd. 5, S. 3322 (Abg. Döhring, SPD) bzw. Sten. Ber., Bd. 5, S. 3379 (Abg. Richter, SPD).

¹⁶⁶ Vgl. Zusammenfassung des Protokolls über die Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD vom 17./18. November 1951: Es müsse endlich in den eigenen Reihen „die Zersplitterung der Ansichten über Betriebskrankenkassen, über Arbeiter- und Angestelltenversicherung behoben werden“ (ZwA, B 126/10939).

¹⁶⁷ Entscheidend in der 3. Lesung am 13. Oktober 1950 (Sten. Ber., Bd. 5, S. 3384). Der Abänderungsantrag band die Neugründung einer Kasse u. a. an die Zustimmung der Mehrheit aller Versicherungspflichtigen des betreffenden Versicherungsamtsbezirks, bezog also auch die Mitglieder der mit der Kasse konkurrierenden Kassen in die Abstimmung ein, was natürlich ein zustimmendes Votum äußerst erschwert hätte.

Sie zielte auf die Auflösung der einzigen auf Bundesgebiet bestehenden, von den Ortskrankenkassenverbänden als „Baustein für die Zukunft“ gefeierten¹⁶⁸ Einheitskasse: der Ortskrankenkasse Bremerhaven-Wesermünde. Auf Betreiben der Bremerhavener Ortskrankenkasse hatte die Militärregierung der amerikanischen Enklave Bremen Ende 1945 die Schließung aller im Gebiet dieser Ortskrankenkasse tätigen Sonderkassen (Land-, Innungs-, Ersatz-, Betriebskrankenkassen) angeordnet; die Ortskrankenkasse erhielt das Versicherungsmonopol und übernahm auch das Vermögen der geschlossenen Kassen¹⁶⁹. Dem damit realisierten Typus der Einheitskasse entzog das Selbstverwaltungsgesetz nunmehr die Grundlage. Es hob alle seit Kriegsende „über die Vorschriften der Reichsversicherungsordnung hinaus eingeführten Beschränkungen in der Zugehörigkeit zu den Trägern der Krankenversicherung“ auf und machte so den Weg für eine Wiedererichtung der seinerzeit geschlossenen Kassen frei¹⁷⁰.

Die prinzipielle Bedeutung der im Februar 1951 in Kraft tretenden Neuregelungen war evident: „Die Frage der Organisation“, so folgerte man im Bundesarbeitsministerium, sei „durch die Abwehr des Einheitsgedankens wenigstens auf lange Zeit hinaus getroffen“; die „gegliederten Krankenkassen“ dürften „ihres Bestandes sicher sein“¹⁷¹. In der Folge wuchs besonders die Zahl der Betriebskrankenkassen relativ stark¹⁷². Die Betriebsbelegschaften stimmten fast immer mit großer Mehrheit zu, was von den Anhängern der Kassenvielfalt als Bestätigung begrüßt, von seiten des DGB und der SPD jedoch als Schädigung der Leistungskraft der Ortskrankenkassen verurteilt wurde¹⁷³. Mit großem Nachdruck

¹⁶⁸ So ein mit „starkem Beifall“ bedachter Redner auf der ersten Bundestagung der Ortskrankenkassenverbände im November 1949. Vgl. DOK 31 (1949), hier S. 401. Entsprechend fordert die von dieser Tagung gefaßte EntschlieÙung, „daß an die Stelle der Vielzahl der Kassenarten eine einheitliche, auf bezirklicher Grundlage aufgebaute Krankenversicherung tritt“ (a. a. O., S. 399).

¹⁶⁹ Vgl. im einzelnen: DOK 31 (1949), S. 403–405; Die Quelle 1 (1950), S. 429–432; Dobbernack, Selbstverwaltung, S. 221.

¹⁷⁰ Vgl. § 118 Abs. 4 Ziff. 3 des Selbstverwaltungsgesetzes vom 22. Februar 1951.

¹⁷¹ Aus einem Geleitwort Eckerts in: Die Krankenversicherung, Nr. 1, Januar 1954, S. 5.

¹⁷² Vgl. Friede, S. 16 und S. 122.

¹⁷³ Vgl. z. B. das DGB-Funktionärsorgan „Die Quelle“ 2 (1951), S. 544 f.: Zu gegebener Zeit müßten die Ortskrankenkassen die ehemaligen Betriebskrankenkassenmitglieder aufnehmen; diese „sind dann arbeitslos, Rentner, Invaliden oder krank und erwarten Leistungen [. . .]. Sie belasten damit die Ortskrankenkassen und ihre Kollegen, denen sie einmal ihre guten Beiträge zugunsten der Betriebskrankenkassen vorenthielten“. (Bis 1956 wurde die Rentnerkrankenversicherung, die für die Kassen ein „schlechtes Risiko“ bedeutete, nur von den Ortskrankenkassen, seither von allen gesetzlichen Krankenkassen durchgeführt.)

Dementsprechend wurde in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD, 17./18. November 1951, (wie Anm. 166) vermerkt, „die letzten Abstimmungen bei den Betriebskrankenkassen bedeuteten eine Kritik der von der SPD geleiteten Erziehung zu sozialem Denken, zur Solidarität“. – Große Mehrheiten für Einrichtung von

konnte diese Verurteilung allerdings nicht vorgetragen werden, ging doch die Initiative zur Wiedereinrichtung von Betriebskrankenkassen auch von örtlichen Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräten aus¹⁷⁴. Unangefochten war das Einheitskassenprinzip also auch in den eigenen Reihen nicht, was sich noch deutlicher zeigte, als der erste Bundes-Angestelltentag des DGB 1952 „volle Unterstützung der Selbstverwaltungsorgane nicht nur der Sozialversicherung, sondern auch der Ersatzkassen durch die Angestelltenabteilungen der Gewerkschaften und die Angestelltensekretariate des DGB“ forderte, mithin zur Tolerierung der Angestelltenersatzkassen aufrief¹⁷⁵.

3. Separation der Angestellten: Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Von dem zentralen Stellenwert einer besonderen Versicherung für die statuspolitische Abgrenzung des „Angestellten“ vom „Arbeiter“ war schon die Rede; ebenso von dem traditionellen sozialdemokratisch-freigewerkschaftlichen Ziel einer Verschmelzung der Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Auch die Motive, die in der Reformdiskussion nach 1945 die Fronten in dieser Frage formierten, wurden schon skizziert und müssen daher nur kurz in Erinnerung gerufen werden. Die 1949 zum DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften wollten auf dem Wege der Zusammenlegung den Leistungsstand und die finanzielle Lage der Arbeiterversicherung verbessern – galt doch die Angestelltenversicherung als „ganz außerordentlich gut fundiert“¹⁷⁶ – und glaubten zudem, die Macht der organisierten Arbeitnehmerschaft durch Beseitigung versicherungsrechtlicher Aufspaltungen stärken zu können. Demgegenüber machte sich die DAG zum

Betriebskrankenkassen fanden sich auch 1949 in der französischen Zone, nachdem die Militärregierung das von ihr 1946 angeordnete Versicherungsmonopol für Ortskrankenkassen aufgehoben hatte. Vgl. Die Betriebskrankenkasse 37 (1949), S. 67. Auf die „Tatsache, daß viele gewerkschaftlich gut organisierte Betriebsbelegschaften leidenschaftlich für ihre Betriebskrankenkasse eintreten“, verwies auch Bundesarbeitsminister Storch in einem Interview mit dem DGB-Organ „Soziale Sicherheit“ 1 (1952), S. 166.

Insgesamt stieg die Zahl der gesetzlichen Krankenkassen 1950 bis 1953 von 1996 auf 2066. Vgl. BABI 5 (1954), S. 548; 6 (1955), S. 872.

¹⁷⁴ Daß „nicht nur im Bund, sondern auch in Berlin von Gewerkschaften und Betriebsräten die Wiedereinrichtung von Betriebskrankenkassen gefordert worden“ sei, beanstandete Otto Bach, Mitglied des Sozialpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD, in einer Sitzung der Fachausschüsse Arbeit, Sozial- und Gesundheitswesen beim SPD-Landesverband Berlin am 23. Februar 1952 (BA, NL Wissell, Bd. 69, Nr. 14737, Sitzungsprotokoll, S. 5).

¹⁷⁵ Vgl. Entschließung zur Sozialversicherung, angenommen auf dem Bundes-Angestelltentag des DGB am 26. April 1952. Druck: Soziale Sicherheit 1 (1952) S. 170 f.

¹⁷⁶ So Böckler in der Sitzung des Zonenbeirats, 14./15. August 1946. Vgl. Anlage 18 zu Punkt 119 des Sitzungsprotokolls (PA, Zonenbeirat, Bestand 1, Nr. 43).

Wortführer all der Angestellten, die von einer Zusammenlegung Nachteile und Prestigeverlust befürchteten. Die 1949 unverzüglich einsetzenden Bemühungen der DAG, den Bundesgesetzgeber für die Gründung einer Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zu gewinnen¹⁷⁷, sind zugleich unter einem verbandspolitischen Aspekt zu sehen: Im Konkurrenzkampf mit den DGB-Gewerkschaften um Mitglieder und Einflußfelder war die Erhaltung einer besonderen Versicherung geradezu eine *raison d'être* einer besonderen Angestelltengewerkschaft.

Da eine Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wie ein „Bollwerk gegen die Bestrebungen einer Einheitsversicherung“¹⁷⁸ wirken mußte, konnte die DAG auf ungeteilte Unterstützung durch alle oben als Befürworter der „klassischen“ Sozialversicherung typisierten Kräfte zählen. Im Vergleich mit den anfänglich so kontroversen Positionen muß jedoch überraschen, daß die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt 1953 im Bundestag einstimmig, also auch mit den Stimmen der SPD beschlossen wurde. Um so mehr, als die Entwicklung nach 1945 gerade auf dem Gebiet der Rentenversicherung den Gegnern der traditionellen Sozialversicherungsstruktur in die Hände gearbeitet hatte, da mit der Stilllegung der Berliner Reichsversicherungsanstalt für Angestellte 1945 die Kraft institutioneller Beharrung durchbrochen wurde.

Bis kurz vor Kriegsende war die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte aktionsfähig geblieben. Im März 1945 überwies sie noch als Vorauszahlung die Monatsrenten für Mai und Juni. Schon in der dritten Maidekade erschien ein großer Teil der Belegschaft wieder zum Dienst: halbschichtig mit Enttrümmerung, halbschichtig mit Büroarbeit, insbesondere der Bearbeitung von Rentenanträgen, beschäftigt – ein bemerkenswertes Beispiel für die Verwaltungsdisziplin, die die britische Militärregierung mit Überraschung allgemein auf dem Gebiet der Sozialversicherung – „continuing almost normally“ – beobachtete¹⁷⁹. Die provisorische Leitung der Reichsversicherungsanstalt wollte die Vermögensverwaltung, die Betreuung der Berliner Versicherten und den Schriftverkehr mit den Landesversicherungsanstalten, die die Durchführung der Angestelltenversicherung treuhänderisch übernahmen, in den Händen behalten. Entgegen ihrem – schließlich durch Polizeieinsatz gebrochenen – Willen legte der Berliner Magistrat jedoch diese Behörde im August 1945 still und bestellte einen Treuhänder zur Vermögensverwaltung. Da man vermutete, daß die Stilllegungsaktion in erster Linie ein Hinder-

¹⁷⁷ Vgl. z. B. Hauptvorstand der DAG an BMA, gleichlautend an die Arbeitsministerien der Länder, die Fraktionen und den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, 13. Dezember 1949 (PA, I 105 B).

¹⁷⁸ Soziale Sicherheit 2 (1953), S. 266.

¹⁷⁹ Vgl. den Rückblick in: Monthly Report of the Control Commission for Germany (British Element) Berlin, Vol. 1, Nr. 1, S. 11: „Surprisingly enough, it was found that even in the worst-devasted areas, the machinery was beginning to function again, if somewhat creakingly, and after an interval of a few weeks, benefits for sickness and industrial accident as well as pensions for widows, the aged and infirm, were continuing almost normally throughout the Zone.“

nis auf dem Wege zur Einheitsversicherung beseitigen wollte, war die Frage der Rechtmäßigkeit dieses Eingriffs¹⁸⁰ jahrelang Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Ungeachtet der Modalitäten, mit denen sich auch die spätere Berliner Bürgermeisterin Louise Schroeder „nicht einverstanden“ erklären konnte, entsprach die Stilllegung jedoch insofern der rechtlichen Situation, als „mit der Auflösung der staatlichen Verwaltungsorganisation“ auch der Reichsversicherungsanstalt „die Grundlage ihrer reichseinheitlichen Arbeit“ entzogen war¹⁸¹.

In der Folge führten die Landesversicherungsanstalten sowohl die Arbeiter- wie die Angestelltenversicherung durch. Um einer gesetzlichen Neuregelung nicht vorzugreifen, legten sie jedoch über beide Versicherungszweige getrennt Rechnung. Die Gesetzgebung des Wirtschaftsrats hielt die Frage getrennter oder einheitlicher Rentenversicherung in einem Schwebestand. Die Verwaltung für Arbeit, in der die Befürworter einer Vereinheitlichung dominierten, suchte die Frage offenzuhalten, aber auch schon Regelungen zu treffen, die eine spätere Zusammenlegung erleichtern sollten. Dieses Bestreben zeigte sich in dem Entwurf zum Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz, der auf einen Finanzausgleich zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung zielte¹⁸²; es zeigte sich noch eindeutiger in dem Entwurf zum Selbstverwaltungsgesetz, da die Verwaltung auf eine besondere Selbstverwaltungskörperschaft für die Angestelltenversicherung innerhalb der Landesversicherungsanstalten verzichtete. An diesem Punkt setzten jedoch die Revisionsbestrebungen der „Frankfurter Koalition“ an. In den Ausschußverhandlungen beantragten CDU und FDP die Aufnahme eines neuen Paragraphen, mit dem man „einem Wiederaufleben einer selbständigen Angestelltenversicherung die Wege zu ebnen“ wünschte¹⁸³: „Solange die Geschäfte der Rentenversicherung der Angestellten nicht von einem eigenen Versicherungsträger wahrgenommen werden“, so sollte es in diesem Paragraphen heißen, müsse bei den Landesversicherungsanstalten eine „besondere Vertreterversammlung“ der Angestellten gebildet werden. Nach anfänglichem Widerstand zeigte sich die SPD zu einem Kompromiß bereit. Sie wollte die selbständige Vertreterversammlung konzedieren, sofern der Vordersatz, der eine weitergehende organisatorische Trennung postulierte, fallengelassen werde. Dieser Kompromißvorschlag wurde

¹⁸⁰ Vgl. im einzelnen das Manuskript „Wie es zur Stilllegung der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte nach der Kapitulation kam“, das (vermutlich) der Hauptkassendirektor der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, Walter Ahrens, Anfang 1946 für Wissell niederschrieb (BA, NL Wissell, Bd. 59, Nr. 13 519/21).

¹⁸¹ So Schellenberg, der an der Stilllegung der Reichsversicherungsanstalt maßgeblich beteiligt war, am 3. Juli 1953 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 17, S. 14118). Zur Distanzierung Louise Schroeders (SPD) vgl. ihr Schreiben an Ahrens, 10. Oktober 1949 (BA, NL Wissell, Bd. 77, Nr. 15337). Zur juristischen Seite vgl. auch Noetzel, Die Berliner Sozialversicherung der Nachkriegsjahre, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 41.

¹⁸² Vgl. oben S. 95.

¹⁸³ So der FDP-Abg. Wellhausen im Wirtschaftsrat am 24. Mai 1949. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 37. Vollversammlung, S. 1698.

im Ausschuß „allseitig akzeptiert“ und erschien auch später im verabschiedeten Gesetzestext¹⁸⁴. In gewisser Hinsicht konnten die Sozialdemokraten dies als einen Erfolg verbuchen, denn sie hatten die weitergehende Fassung, für die im Plenum eine Mehrheit zu erwarten stand, verhindern können. Andererseits deutete sich schon jetzt an, daß die SPD nicht auf Biegen und Brechen für das in ihrem 1948 verabschiedeten Sozialprogramm festgelegte Organisationsmodell¹⁸⁵ zu kämpfen entschlossen war. Jede Trennungslinie zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung widersprach dem dort vorgesehenen Einheitsprinzip.

Auch im ersten Bundestag schlugen die Koalitionsparteien den Weg über das Selbstverwaltungsgesetz ein, um dem Ziel einer Abtrennung der Angestelltenversicherung näherzukommen. Die Regierungsvorlage vom Januar 1950 übernahm noch die einschlägige Bestimmung des Wirtschaftsratsgesetzes, doch gingen die Koalitionsparteien in den Ausschußberatungen einen entscheidenden Schritt weiter: Für das gesamte Bundesgebiet, also außerhalb des Rahmens der regionalen Landesversicherungsanstalten, sollten eine Vertreterversammlung und ein Vorstand für die Angestelltenversicherung gebildet werden. Sowohl im Ausschuß wie im Plenum wurde diese Regelung mit den Stimmen der Regierungskoalition beschlossen¹⁸⁶, und sie trat mit dem (ersten) Selbstverwaltungsgesetz im Februar 1951 in Kraft. Die vorgesehenen Organe konnten nur dann einen Sinn haben, wenn als nächster Schritt die Bildung einer besonderen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte folgte. Da ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundesarbeitsministeriums – anscheinend aufgrund langen Widerstrebens des Ministers Storch¹⁸⁷ – auf sich warten ließ, forderte der Bundestag die Regierung im Juni 1952 auf, einen solchen Entwurf „beschleunigt“ vorzulegen¹⁸⁸.

Bei den Abstimmungen über Vertreterversammlung und Vorstand enthielt sich die SPD in Ausschuß und Plenum der Stimme, ebenso bei der Abstimmung über die Entschließung im Juni 1952. Offensichtlich waren in dieser Partei also starke Kräfte am Werk, die die traditionell klar ablehnende Haltung revidieren und – wie man vermuten darf – in der Angestelltenschaft politisch an Boden gewinnen wollten. Auch im DGB meldeten sich Stimmen, die zumindest „für eine Über-

¹⁸⁴ Zitat aus dem Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Arbeit des Wirtschaftsrats, 10./11. Mai 1949 (PA, VWG 120).

¹⁸⁵ Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sollten jeweils zu einer Abteilung in regionalen Sozialversicherungsanstalten zusammengefaßt werden. Vgl. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1948/1949, S. 125.

¹⁸⁶ Vgl. Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik, 4. Juli 1950 (PA, I/105A); Sten. Ber., Bd. 5, S. 3384 (13. Oktober 1950).

¹⁸⁷ In einem Interview mit dem DGB-Organ „Soziale Sicherheit“ (1 [1952], S. 167) deutete Storch im Juni 1952 seine Präferenz für eine Zusammenlegung der Versicherungsträger an. In entsprechendem Zusammenhang dürfte die Kritik der DP-Abg. Kalinke zu sehen sein, daß „unser Arbeitsminister“ eine „unendliche Zeit in Anspruch genommen“ habe, ehe er den Gesetzentwurf vorlegte. Vgl. Sten. Ber., Bd. 17, S. 14096 (3. Juli 1953).

¹⁸⁸ Vgl. Sten. Ber., Bd. 12, S. 9748 (26. Juni 1952).

gangszeit“ auf Sonderwünsche der Angestellten einzugehen und somit der die Einheit der Gewerkschaftsbewegung bedrohenden DAG Agitationsstoff zu entziehen rieten¹⁸⁹. Während solche Revisionsbestrebungen im DGB schwach blieben und die offiziell eingenommene Position nicht verschoben, lähmten sie die interne Konsensfähigkeit der sozialdemokratischen Partei im Punkte „Rentenversicherung“ zusehends. Zwar gab die Parteispitze im Oktober 1950 noch die Parole aus: „Eine Festlegung dieser Art“, nämlich die Präjudizierung einer Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, „muß unbedingt vermieden werden“¹⁹⁰; doch konnte diese Richtlinie die „Zersplitterung der Ansichten“, die man parteiintern konstatierte¹⁹¹, nicht beseitigen und ebensowenig verhindern, daß die SPD-Bundestagsfraktion sich „nicht einigen konnte, eine klare und eindeutige Formulierung aufzustellen“¹⁹².

Als Anfang Mai 1953 der langerwartete Regierungsentwurf über die Errichtung der Bundesanstalt im Bundestag eingebracht wurde, befürchteten interessierte Kreise¹⁹³, daß er in der auslaufenden Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet würde. Dem Sozialpolitischen Ausschuß standen nur noch wenige Sitzungstage zur Verfügung, und diese waren mit einer Fülle angestauter Tagesordnungspunkte überlastet. Auch vom Bundesrat, in dem die auf Kurs der Bundesregierung liegenden Länder zu diesem Zeitpunkt nicht mehr die Mehrheit stellten, drohte Gefahr, hatte er doch im ersten Durchgang gegen die Regierungsvorlage schwere grundsätzliche Bedenken geäußert und sie als „unzureichend formuliert, begründet und erläutert“ und obendrein „nicht vordringlich“ abgetan¹⁹⁴. Da setzten jedoch die Sozialwahlen von Mitte Mai 1953 neue Akzente: Wie erinnerlich, votierte die ganz überwiegende Mehrheit der Angestellten (83%) für Listen, die programmatisch eine eigenständige Angestelltenversicherung forderten. Dieses für viele überraschend eindeutige Abstimmungsverhalten räumte in Verbindung mit der kurz bevorstehenden Bundestagswahl alle Hindernisse beiseite. In dem

¹⁸⁹ Vgl. dazu Hans Böhm (Bundesvorstandsmitglied im DGB) an Georg Glock (Vorsitzender der Vereinigung der Ortskrankenkassen), 6. Dezember 1949 und – Beschwerde führend – Glock an Richter, 22. Dezember 1949 (BA, NL Richter, Nr. 33).

¹⁹⁰ Vgl. Sozialpolitisches Referat des Parteivorstands der SPD an die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten und Minister der Länder. Undatiertes (nach dem 13., vor dem 27. Oktober 1950) hektografiertes Rundschreiben (BA, NL Wissell, Nr. 14898).

¹⁹¹ Vgl. Anm. 166.

¹⁹² So eine am 23. Februar 1952 im SPD-Landesverband Berlin geübte Kritik. Vgl. Anm. 174.

¹⁹³ Vgl. z. B. DAG an die Fraktionen des Deutschen Bundestages und die Mitglieder des Ausschusses für Sozialpolitik, 27. Mai 1953 (PA, I 492 A).

¹⁹⁴ Die Stellungnahme des Bundesrats vom 30. März 1953 ist mitgeteilt als Anlage 2 zu dem am 6. Mai 1953 im Bundesrat eingebrachten Regierungsentwurf (Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 4319). – Seit Gründung des Südweststaates im April 1952 (bis zur Hamburg-Wahl im Herbst 1953) verfügte die Bonner Koalition nur über 18 „sichere“ (von 38) Stimmen im Bundesrat.

Ende Mai auf Regierungsseite beschlossenen Prioritätsplan rangierte das Gesetz in der obersten Dringlichkeitskategorie; der Sozialpolitische Ausschuß des Bundestags behandelte den Entwurf Ende Juni, in seiner letzten Sitzung, im Schnellverfahren, und das Plenum verabschiedete ihn Anfang Juli mit ungewohnter Einmütigkeit: Niemand mochte mehr gegen das Gesetz stimmen oder sich auch nur der Stimme enthalten¹⁹⁵. Auch dem Bundesrat erschienen die Dinge nun in einem anderen Licht, und so konnte das Errichtungsgesetz Anfang August – rechtzeitig vor den Wahlen im September – verkündet werden¹⁹⁶.

Der Einheitsversicherungsgedanke war damit zugunsten des traditionellen Prinzips der „unbedingten Getrennthaltung der Angestelltenversicherung von der Invalidenversicherung“ aufgegeben. Dabei erstreckte sich die Trennung nicht nur auf die organisatorische, sondern auch auf die finanzwirtschaftliche Seite: Die im Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz eingeführte Verpflichtung zu gegenseitiger Finanzhilfe wurde wieder beseitigt, damit Gewähr bestehe, „daß die Mittel der Angestelltenversicherung ohne Einschränkung nur der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zur Verfügung stehen“¹⁹⁷. Im Ausschuß hatte ein sozialdemokratischer Antrag versucht, wenigstens die finanzielle Verknüpfung zu retten; die Mehrheit bestand aber darauf, die Trennung in voller Schärfe durchzuführen.

4. Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

Das nationalsozialistische Regime hatte den Charakter des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, das 1927 den Aufbau des deutschen Sozialversicherungssystems abschloß, zerstört. Der Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen entfiel, an die Stelle der Arbeitsvermittlung trat der staatlich verordnete „Arbeitseinsatz“. Die 1928 als Selbstverwaltungskörperschaft aufgebaute Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung verlor damit ihr eigentliches Wirkungsfeld und wurde dann auch (1939) unter dem Namen „Reichsstock für den Arbeitseinsatz“ in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert. Die einzig verbliebene Aufgabe des „Reichsstocks“ lag im Einzug des Versicherungsbeitrags. Dieser war 1930, in der Zeit der Massenarbeitslosigkeit, auf 6,5% festgelegt worden, und die Nationalsozialisten behielten ihn unverändert bei – trotz der im Rüstungsboom von 1936/37 erreichten Vollbeschäftigung und trotz des Fortfalls eines versicherungsrechtlichen Anspruchs. Die Reichsregierung verfügte seit 1939 frei über die Gelder des „Reichsstocks“,

¹⁹⁵ Vgl. Adenauer an die Minister, 22. Mai 1953 (ZwA, B 136/835); Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik, 24. Juni 1953 (PA, I 492 A); Sten. Ber., Bd. 17, S. 14120 (3. Juli 1953).

¹⁹⁶ Vgl. BGBl 1953 I, S. 857.

¹⁹⁷ Zitate aus dem Begründungsteil des Regierungsentwurfs (vgl. Anm. 194).

mithin über die Verwendung der Beiträge, die – zweckentfremdet – die Funktion einer auf den Versicherungspflichtigen lastenden Sondersteuer erhielten¹⁹⁸.

Nach 1949 stand bei allen Beteiligten außer Frage, daß als Träger der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenversicherung eine der früheren Reichsanstalt entsprechende Bundesanstalt errichtet werden müsse – wie diese untergliedert in mittlere (Landesarbeitsämter) und untere Instanzen (Arbeitsämter). Anders als bei den übrigen Gesetzen zur inneren und äußeren Organisation der Sozialversicherung schienen schwere Kontroversen also in dieser Hinsicht nicht bevorzustehen, zumal den Spitzenorganisationen der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften im Januar 1950 eine Einigung auf gemeinsame Grundsätze gelang¹⁹⁹. Zündstoff wurde indessen bereits sichtbar, als das Bundesarbeitsministerium Mitte 1950 zur Vorbereitung eines Gesetzentwurfs Verhandlungen mit den Sozialparteien und den Arbeitsministerien der Länder aufnahm²⁰⁰. Wiederum ging es in erster Linie um Zusammensetzung und Einfluß der Selbstverwaltungsorgane, wobei diesmal aber die Fronten anders und verwickelter verliefen als in den Debatten um das (die anderen Zweige der Sozialversicherung betreffende) Selbstverwaltungsgesetz.

Die Organe der früheren Reichsanstalt waren zu je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand (Reich, Länder und Gemeinden) zusammengesetzt. Die staatliche Einwirkungsmöglichkeit war also relativ groß und wurde noch dadurch verstärkt, daß die Spitzenpositionen (die Präsidenten der Reichsanstalt bzw. der Landesarbeitsämter und ihre Stellvertreter) nicht auf dem Wege der Wahl, sondern durch staatliche Ernennung besetzt wurden. In den Vorverhandlungen forderten nunmehr DGB und Arbeitgeberverbände – auch in der Folge bei diesem Gesetz Seite an Seite kämpfend – den Ausschluß der öffentlichen Hand: soziale Selbstverwaltung durch die autonomen Tarifparteien sollte ebenso wie bei der Festsetzung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (Tarifautonomie) und in der Verwaltung der übrigen Sozialversicherungszweige auch in der Arbeitsverwaltung an die Stelle staatlicher Bevormundung treten. Dabei akzeptierte der DGB im Hinblick auf das Interesse der Unternehmen an der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung die Parität. Dementsprechend sollten auch die Präsidenten nicht staatlich ernannt, sondern von den Selbstverwaltungsorganen gewählt werden. Jede andere Regelung, so befürchtete man auf

¹⁹⁸ Wie Krohn in einem Schreiben an Wissell, 26. Juli 1946, betonte, wurde diese Entwicklung vom Reichsfinanzministerium gegen den Widerstand des Reichsarbeitsministeriums durchgesetzt (BA, NL Wissell, Bd. 63, Nr. 14041/3). Vgl. dazu Scheur, S. 133 ff. und S. 145 ff. und Tepe, S. 233 f.

¹⁹⁹ Gemeinsame Grundsätze des DGB und der Arbeitgebervereinigungen zur Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, 13. Januar 1950. Druck: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 6–61 (synoptisch mit anderen Beschlüssen und Entwürfen).

²⁰⁰ Vgl. die vom BMA vorgelegte „Diskussionsgrundlage“ vom 10. Juli 1950. Druck: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 65–67.

Gewerkschaftsseite unter dem haftenden Eindruck des nationalsozialistischen Zugriffs auf die Arbeitsverwaltung, berge „große Gefahren nach der autoritären Seite“²⁰¹.

Demgegenüber wünschte das Bundesarbeitsministerium auch in dieser Hinsicht die Rückkehr zur Konstruktion der früheren Reichsanstalt. Es begrüßte zwar prinzipiell den „Wunsch der Sozialpartner, das wirtschaftliche und soziale Zusammenleben weitgehend selbst und unter eigener Verantwortung zu gestalten“, hielt dieses Prinzip aber nicht für uneingeschränkt auf die Arbeitsverwaltung anwendbar. Die Bundesanstalt werde überwiegend nicht Selbstverwaltungsaufgaben, sondern Aufgaben hoheitsrechtlichen Charakters durchführen; ihre Tätigkeit bedürfe zudem engster Koordinierung mit der staatlichen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, und sie verwalte schließlich in großem Umfang öffentliche Mittel (Arbeitslosenfürsorge)²⁰². Aus diesen Gründen könne auf die Beteiligung der öffentlichen Hand als dritter Säule der Selbstverwaltung nicht verzichtet werden. Dies gelte jedoch nur für Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenfürsorge; in der Arbeitslosenversicherung sei dagegen – analog zu den übrigen Zweigen der Sozialversicherung – die paritätische Selbstverwaltung der Sozialpartner gerechtfertigt und eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlichen Hand daher insoweit auszuschließen. Einstimmig, also ungeachtet der parteipolitischen Konstellationen, unterstützten die Länder das Bundesarbeitsministerium in dieser Hinsicht. Mehrheitlich forderten sie jedoch mit den Sozialparteien die Ausdehnung der Selbstverwaltungsbefugnisse auf die Wahl der Präsidenten, während das Bonner Ministerium auch hier an der traditionellen Lösung festzuhalten entschlossen war.

Der im April 1951 im Bundestag eingebrachte Regierungsentwurf folgte ganz der Konzeption des Bundesarbeitsministeriums²⁰³. Die sozialdemokratische Frak-

²⁰¹ Vgl. Henkelmann, Die Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1 (1950), hier S. 171. Vgl. auch ders., Auf dem Wege zur Arbeits-Einsatz-Verwaltung?, im DGB-Funktionärsorgan: Die Quelle 3 (1952), S. 98 f.

²⁰² Vgl. den Begründungsteil des Regierungsentwurfs vom 10. April 1951. Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 2131, Anlage 1, S. 12 f. (Zitat S. 12). Ausführlicher: BMA an den Ausschuß für Arbeit des Bundestags, 22. Mai 1951; Druck: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 97 f. – 1951 wurde knapp die Hälfte der Ausgaben der (Länder-)Arbeitsverwaltung aus den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung bestritten (besonders die versicherungsrechtlich gegründete Arbeitslosenunterstützung), die andere Hälfte dagegen (insbesondere die Arbeitslosenfürsorge, die Heimkehrer-Berufsfürsorge und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) aus öffentlichen Mitteln. Vgl. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1952, S. 40 f.

²⁰³ Vgl. die in der vorigen Anmerkung genannte Drucksache vom 10. April 1951, die auch die Abänderungsvorschläge des Bundesrats aus dem ersten Durchlauf (2. März 1951) und die zugehörige Stellungnahme der Bundesregierung umfaßt. – Der am 10. Februar 1951 beim Bundesrat eingebrachte Regierungsentwurf hatte eine drittelparitätische Beteiligung der öffentlichen Hand nur bei der obersten Instanz vorgesehen und die Besetzung der Selbstverwaltungsorgane auf der mittleren und unteren Ebene allein den Gewerkschaften

tion lehnte ihn daher schroff ab: Er schaffe nicht Selbstverwaltung, sondern „autoritäre Verwaltung“. Unannehmbar erschienen der SPD neben dem drittelparitätischen Organisationsprinzip und dem Modus der Besetzung der Spitzenpositionen auch weitere im Entwurf vorgesehene Regelungen: Demnach sollte der Haushalt der Bundesanstalt an die Genehmigung durch die Bundesregierung gebunden sein und der Bundesrechnungshof nicht nur den Haushalt, sondern auch die Geschäftsführung der Bundesanstalt prüfen dürfen. All dies verankerte nach Meinung der Opposition ein so starkes staatliches Übergewicht, daß man „nicht einmal nur von dem Schein einer Selbstverwaltung sprechen“ könne²⁰⁴. Die Regierungskoalition stimmte dem Entwurf dagegen in allen wesentlichen Punkten zu, sieht man von einer Korrektur ab, die sie in der Frage der Besetzung der Spitzenpositionen durchsetzte: Das den Selbstverwaltungsorganen im Regierungsentwurf eingeräumte Anhörungsrecht wurde dahingehend erhärtet, daß die staatlichen Instanzen nur „bei Vorlage eines wichtigen Grundes“ von der Stellungnahme dieser Organe abweichen konnte. Substantiell konnte man diese Änderung allerdings kaum nennen, da den staatlichen Stellen die Definition dessen, was „wichtig“ sei, überlassen blieb. In dieser Form wurde das Gesetz im Juli 1951 gegen die Stimmen der sozialdemokratischen Opposition verabschiedet.

Es stand nun vor der Hürde des Bundesrates. Obwohl die Länderkammer mehrheitlich von den Parteien der Bonner Koalition getragen wurde, ruhte auf ihr die von SPD, DGB und Arbeitgeberverbänden in seltener Eintracht gehegte Hoffnung auf eine Gesetzesrevision. Zwar war an eine Revision des Drittelparitätsprinzips gerade von seiten des Bundesrats nicht zu denken, aber in gemeinsamer Aktion forderten Gewerkschaftsbund und Arbeitgeber-Bundesvereinigung den Bundesrat auf, wegen der übrigen von der SPD inkriminierten Bestimmungen den Vermittlungsausschuß anzurufen²⁰⁵. In gewisser Hinsicht als Gegenleistung konnte der Bundesrat damit rechnen, daß die sozialdemokratische Seite ihn dort in einem Punkte unterstützen werde, auf den wiederum die Länder aus einem speziellen Interesse heraus ganz entscheidenden Wert legten. Dabei handelte es

und Arbeitgebern zugestanden. Dabei handelte es sich nur scheinbar um eine Konzession an die Sozialparteien, in Wirklichkeit ging es darum, den Ländern den schwarzen Peter zuzuschieben. Der Bundesrat forderte in seinen Abänderungsvorschlägen dann auch einstimmig die Drittelparität auf allen Ebenen, und die Bundesregierung übernahm diesen Standpunkt in ihrer Stellungnahme und damit in der beim Bundestag eingebrachten Fassung. Zur rein taktischen Funktion des Umwegs über den Bundesrat vgl. den Aufsatz des damaligen bayerischen Arbeitsministers Richard Oechsle, Selbstverwaltung in einer Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung, in: Sozialer Fortschritt 1 (1952), S. 4–7, hier S. 5.

²⁰⁴ Vgl. die Erklärung Willi Richters (SPD) zur Schlußabstimmung am 10. Juli 1951; Sten. Ber., Bd. 8, S. 6385.

²⁰⁵ Vgl. DGB an den Bundesrat, 18. Juli 1951, sowie – sich „vollinhaltlich“ anschließend – BDA an den Bundesrat 23. Juli 1951. Druck: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 123–125.

sich um das Problem der Übernahme des Personals aus der bisher landesrechtlich geführten Arbeitsverwaltung in die neue Bundesanstalt mit ihren Landes- und Ortsuntergliederungen. Die Länder wünschten aufs dringlichste die En-bloc-Übernahme des bisherigen Personals – teils aus personalpolitischen Gründen, teils zur Schonung der Länderetats, auf die sonst der Versorgungsaufwand für nicht übernommene, in Warte- oder Ruhestand versetzte Beamte zuzukommen drohte. Bundesregierung und Regierungskoalition hielten dagegen ein weitgehendes Auswahlrecht für unabdingbar und hatten daher entsprechende Bestimmungen in dem verabschiedeten Gesetz verankert²⁰⁶. So nachrangig dieses Problem in prinzipieller Sicht erscheint, so genügte doch seine handfest-praktische Implikation, um sämtliche Länder auf die Barrikade zu bringen. Und es trug nicht eben viel zur Beruhigung bei, was von seiten der Regierung in mündlichen Verhandlungen als Argument ins Feld geführt wurde: Die Länder beschäftigten „in erheblichem Umfang wenig geeignetes Personal“, und man dürfe gewiß sein, daß sie darüber hinaus auch noch „untaugliche Beamte kurz vor Toresschluß in die Arbeitsverwaltung abschieben“ würden²⁰⁷.

Niemanden verwunderte daher, daß der Bundesrat tatsächlich Einspruch einlegte und den Vermittlungsausschuß anrief, um insbesondere die Besetzung der Spitzenpositionen durch Wahl und die En-bloc-Übernahme des Personals zu erreichen. Zum Entsetzen aller auf rasche Errichtung der Bundesanstalt drängende Kräfte scheiterte indessen der sonst so erfolgreiche²⁰⁸ Ausgleichsmechanismus des Vermittlungsausschusses auf der ganzen Linie: Die Bundestagsmehrheit lehnte im Oktober 1951 den Vermittlungsvorschlag ab, der in der Wahlfrage ganz, in der Personalübernahmefrage weitgehend den Wünschen des Bundesrats entsprach. Dem somit in der ursprünglichen Form wiederhergestellten Gesetz verweigerte dann der Bundesrat endgültig die Zustimmung. Das Gesetz war gescheitert²⁰⁹.

Als die Fraktionen der Regierungskoalition im November 1951 einen neuen

²⁰⁶ Das Gesetz gab der Bundesanstalt die Handhabe (§§ 37, 42), von einer Übernahme alle Beamten, Angestellten und Arbeiter auszunehmen, die „von ihr als nicht geeignet angesehen werden“ oder nach dem 31. März 1949 in die Arbeitsverwaltung versetzt worden bzw. nach diesem Zeitpunkt (seit dem etwa auf die Errichtung einer Bundesanstalt spekuliert werden konnte) zu Beamten ernannt worden waren. Dagegen plädierte die SPD im Sinne des Bundesrats für generelle Übernahme und wollte Ausnahmen nur bei nach dem 31. März 1951 ernannten Beamten zulassen. Vgl. Umdruck Nr. 246 zur 2. Lesung am 5. Juli 1951, Druck: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 114 f.

²⁰⁷ Vgl. den in Anm. 203 annotierten Aufsatz des bayerischen Arbeitsministers Oechsle, hier S. 7.

²⁰⁸ Von den 218 Vorlagen, die in den ersten vier Wahlperioden im Vermittlungsausschuß behandelt wurden, konnten 199 nach erfolgreicher Vermittlung als Gesetz verkündet werden. Vgl. Loewenberg, S. 436 (Tabelle 36).

²⁰⁹ Vgl. Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, S. 135 f. (Ablehnung im Bundestag am 17. Oktober 1951) und S. 138 (Ablehnung im Bundesrat am 26. Oktober 1951).

Entwurf einbrachten, befürchteten besorgte Beobachter, daß „der Tragödie zweiter Teil“ denselben Verlauf nehmen werde wie der erste²¹⁰. Denn in den entscheidenden Punkten unterschied der neue Entwurf sich nicht nennenswert von dem gescheiterten Gesetz. Unvermindert heftig opponierte auch die SPD-Fraktion, die jetzt zwar die aussichtslose Forderung auf paritätische Selbstverwaltung fallenließ, es aber als *conditio sine qua non* betrachtete, daß zumindest das Anhörungsrecht der Selbstverwaltungsorgane bei der Besetzung der Spitzenpositionen in ein Wahlrecht umgewandelt werde. Sie verwies mit Nachdruck auf den „eindeutigen Willen“ des Bundesrates und warnte vor dem „Satyrspiel“ eines neuerlichen Scheiterns²¹¹. Der sozialdemokratische Abänderungsantrag drang jedoch nicht durch, und so war die Zustimmung der Länder aufs neue fraglich.

Tatsächlich mußte wiederum der Vermittlungsausschuß in Aktion treten. Zur Enttäuschung der Opposition, für die die Wahlfrage zum „Angelpunkt des Gesetzes“²¹² geworden war, verzichtete der Bundesrat jedoch auf eine Behandlung dieses Punktes im Vermittlungsausschuß. Er verkürzte die Kampflinie vielmehr auf die Frage der Personalübernahme, die im Blickwinkel der Länder offenbar das bedeutendere Problem darstellte. Hier konnte er dann auch Konzessionen durchsetzen, die dem im März 1952 verkündeten Gesetz²¹³ den Weg freiräumten.

Auch dieses Organisationsgesetz kam also im Dissens zustande, wobei diesmal neben SPD und DGB auch die Arbeitgeberverbände im Lager der Opponenten standen. Wie bei dem noch heftiger umkämpften Seitenstück, dem Selbstverwaltungsgesetz für die Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, drohte die Opposition aber zu keinem Zeitpunkt in Obstruktion umzuschlagen. „Trotzdem begrüßen wir das so mühsam geschaffene Werk“, ließ z. B. der DGB nach Verkündung des Gesetzes verlauten, und er kündigte an, daß die Gewerkschaftler in den Organen der Selbstverwaltung „mitarbeiten“ und „ihr ganzes Können und Wissen einsetzen“ werden²¹⁴.

5. Neue Struktur der Sozialgerichtsbarkeit

Nicht unter dem Aspekt der Wiederherstellung, sondern unter dem einer völligen Neukonstruktion ist ein weiteres, das organisatorische Gefüge der sozialen Sicherung betreffendes Gesetz zu betrachten: das Sozialgerichtsgesetz von September

²¹⁰ Vgl. Henkelmann, Um die Bundesanstalt, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 9 f.

²¹¹ Vgl. die Ausführungen des Fraktionssprechers Preller am 23. Januar 1952; Sten. Ber., Bd. 10, S. 7963 f.

²¹² So – referierend – der FDP-Abg. Wellhausen am 23. Januar 1952 im Bundestag. Vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 7971.

²¹³ Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 10. März 1952 (BGBl I, S. 123).

²¹⁴ Vgl. Bökenkrüger, Die Bundesanstalt, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 163 bzw. Vorwort zur DGB-Dokumentation: Selbstverwaltung in der Bundesanstalt. Entsprechend

1953, mit dem der Rechtsschutz auf dem Gebiete der Sozialversicherung, einschließlich Arbeitslosenversicherung, und der Kriegsopferversorgung institutionell gesichert wurde. Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs war für sozialversicherungsrechtliche Streitverfahren ein Instanzenzug (Versicherungs-, Oberversicherungsämter, Reichsversicherungsamt) zuständig, der neben seiner judikativen Funktion zugleich auch Aufgaben der staatlichen Verwaltung – vor allem die Aufsicht über die Versicherungsträger – erfüllte. Indem diese Konstruktion Gerichts- und Verwaltungsaufgaben vermischte, kollidierte sie mit dem im Grundgesetz (im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung) ausdrücklich festgelegten Gewaltenteilungsprinzip, wonach Exekutive und Judikatur durch „besondere Organe“ ausgeübt werden müssen (Art. 20, Abs. 2). Die traditionelle Regelung widersprach auch dem ebenfalls grundgesetzlich verankerten Rechtsstaatspostulat der Unabhängigkeit der Richter, denn die Beamten der Versicherungsbehörden waren nicht *stricto sensu* unabhängig, sondern als Verwaltungsbeamte weisungsgebunden²¹⁵.

Es mußte also eine neue Sondergerichtsbarkeit geschaffen werden, wobei zunächst strittig war, ob sie mit der Arbeitsgerichtsbarkeit verbunden oder aber als selbständige Sozialgerichtsbarkeit aufgebaut werden sollte. Nach herrschender Lehre ließ das Grundgesetz beide Möglichkeiten zu, indem es unter den von oberen Bundesgerichten zu betreuenden Rechtsgebieten „Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit“ ohne nähere Präzisierung aufführte²¹⁶. Auf gewerkschaftlich-sozialdemokratischer Seite favorisierte man zunächst einheitliche Arbeits- und Sozialgerichte mit einem Bundesarbeits- und Sozialgericht als Revisionsinstanz²¹⁷. Dabei dürfte das Kalkül den Ausschlag gegeben haben, daß auf diese Weise bestimmte Vorteile der seit 1926 bestehenden Arbeitsgerichtsbarkeit ungefährdeter auf den neuen Rechtszug übertragen werden könnten. So schloß das Arbeitsgerichtsgesetz von 1926 Rechtsanwälte von der Prozeßvertretung in der ersten Instanz aus und eröffnete damit den Gewerkschaften, die ihren Mitgliedern kostenlos Rechtsschutz boten, ein für die Mitgliederbetreuung und -werbung äußerst wichtiges Aktions- und Legitimationsfeld²¹⁸. Auch die starke Beteiligung von

auch Richter in einem Referat vor dem Essener DGB-Bundeskongreß, Juni 1951: „Obwohl das Gesetz rückschrittlich ist, werden die Gewerkschaften es an ihrer Mitarbeit nicht fehlen lassen.“ Abdruck des Referats bei Beier, hier S. 355.

²¹⁵ Vgl. Brackmann, Bd. I/1, S. 189–190e.

²¹⁶ Art. 96 Abs. 1 a. F. Zum Auslegungsproblem vgl. Gruss, S. 87–91.

²¹⁷ Vgl. z. B. Willi Richter an den hessischen Ministerpräsidenten Georg-August Zinn, 27. Februar 1951: Der DGB sei durch den auf Antrag Hessens im zuständigen Bundesratsausschuß gefaßten Beschluß, die Bundesregierung um Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zu ersuchen, „unangenehm berührt“ (BA, NL Richter, Nr. 33). Die Konzeption des DGB ist dargelegt in einer Eingabe des Vorstands an das BMA, 18. Dezember 1951, abgedruckt in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 40 f.

²¹⁸ Vgl. z. B. Die Quelle 3 (1952), S. 203 (Artikel „Über 13 Millionen DM durch DGB-Rechtsschutz gewonnen!“): „Oft wird gefragt: ‚Was tun die Gewerkschaften?‘ Hier ist

Laienrichtern – neben dem Vorsitzenden wirkten jeweils paritätisch Beisitzer von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite mit – galt als eine verteidigungs- und übertragungswerte Errungenschaft aus der Blütezeit des kollektiven Arbeitsrechts. Ein Kontrollratsgesetz von 1946, das auf der Grundlage der Regelung von 1926 Arbeitsgerichte der ersten und zweiten Instanz wiederherstellte, ging sogar noch einen Schritt weiter und beseitigte – ohne Vorbild im deutschen Recht – die Bestimmung, daß der Vorsitzende in den Arbeitsgerichten erster Instanz Volljurist sein müsse. Als Voraussetzung für die Ernennung durch die Arbeitsbehörde genügte nunmehr praktische, in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbänden gewonnene Erfahrung²¹⁹. „Bis heute sind mehr als die Hälfte der Arbeitsgerichte in der britischen Zone mit Nichtberufsjuristen besetzt“, vermerkte der zonale Gewerkschaftsbund Mitte 1949, und er deklarierte als Ziel gewerkschaftlicher Nachwuchsarbeit, „das berufsjuristische Element bei den Arbeitsgerichten erster Instanz auf ein noch geringeres Maß zu beschränken“²²⁰. Die Heranziehung gewerkschaftlicher Praktiker werde „wesentlich zu einer sozialen und lebensnahen Rechtsprechung beitragen“²²¹.

Nach 1949 behielten die Versicherungs- und Oberversicherungsämter der Länder einstweilen ihre judikative Funktion bei. Da die Verwaltungsgerichte ihnen zum Teil die Zuständigkeit bestritten und zudem eine Revisionsinstanz – ebenso wie in der Arbeitsgerichtsbarkeit – fehlte, konnte man jedoch schon bald einen „Rechtssprechungsnotstand“ konstatieren: „Zehntausende von Rekursen und Revisionen sind anhängig. Ihre Zahl steigt von Monat zu Monat.“ Eine Neuregelung der Gerichtsbarkeit mußte also als „eine der vordringlichsten sozialpolitischen Aufgaben“ gelten²²². Da andererseits die im Bundesarbeitsministerium Anfang 1950 aufgenommenen Vorarbeiten²²³ nicht schnell vorankamen, suchte Mitte 1951 die SPD-Bundestagsfraktion beschleunigend einzuwirken. Sie beantragte eine parlamentarische EntschlieÙung, die die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs auffordern und an die Konzeption eines gemeinsamen dreistufigen Instanzenzugs der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit binden sollte. Bei

einer der Beweise für ihre erfolgreiche Tätigkeit zugunsten der Arbeitnehmer.“ – Die Quelle 3 (1952), S. 539: „Neun Mill. DM für die Arbeitnehmer gewonnen!“, mit Schaubild „Rechtsschutztätigkeit des DGB im 1. Halbjahr 1952“.

²¹⁹ Vgl. Kontrollratsgesetz Nr. 21, 30. März 1946, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 6 f.

²²⁰ Vgl. den Geschäftsbericht des DGB/„britische Zone“ für 1947 bis 1949: Gewerkschaftsbewegung, hier S. 272.

²²¹ Vgl. Lepinski (Leiter der Abteilung Sozialversicherung in der Hauptabteilung „Sozialpolitik“ des DGB-Bundesvorstands), Das Sozialgerichtsgesetz, in: Die Quelle 4 (1953), S. 438 f., hier S. 439.

²²² Vgl. Lepinski, Die Sozialgerichtsbarkeit, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 231–234, hier S. 232.

²²³ Vgl. Eckert, Grundlagen der Sozialversicherung und Kriegsoferversorgung, in: BABI 1 (1950), S. 100–104, hier: S. 104.

der Beratung im zuständigen Ausschuß plädierten indessen die in großer Zahl gehörten Sachverständigen fast einmütig für eine Trennung. Die sozialdemokratische Fraktion rückte daraufhin von ihrer ursprünglichen Position ab, und das Plenum faßte im Oktober 1951 eine dementsprechend abgewandelte Entschlie-ßung²²⁴. Nach eingehenden Verhandlungen mit den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Ländern und nach dem ersten Durchlauf im Bundesrat legte die Bundesregierung dann im Juni 1952 den Entwurf eines Arbeitsgerichtsgesetzes vor; der Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes folgte, um eine raschere Beratung im Ausschuß zu ermöglichen, in zwei Teilen – im März und Mai 1953.

Die parlamentarische Behandlung des Sozialgerichtsgesetzes geriet wegen des kurz bevorstehenden Endes der Legislaturperiode und der notorischen Arbeitsüberlastung des Sozialpolitischen Ausschusses in starke Zeitnot. Um Zeit zu sparen, verzichtete man sogar – unter Protest von FDP und DP²²⁵ – auf eine Beteiligung des Rechtsausschusses, die von der Sache her zumindest nahegelegen hätte. Daß das Gesetz zügig beraten und im September 1953 verkündet²²⁶ werden konnte, war mehreren Umständen zu verdanken: einmal der Prioritätsplanung der Bundesregierung, die das Gesetz in die oberste Dringlichkeitskategorie einstuft²²⁷, dann der intensiven Mitarbeit der Ministerialbürokratie, die – wie der Ausschußbericht hervorhob – „die Behandlung der schwierigen Materie wesentlich erleichterte“²²⁸, vor allem aber einem breiten sachlichen Konsensus zwischen den Fraktionen der Regierung und Opposition.

Die Sozialdemokraten stimmten dem Gesetz, wie zuvor schon dem Arbeitsgerichtsgesetz, im Ganzen zu²²⁹. Gleichwohl kam es bei den Einzelberatungen zu einigen Kampfabstimmungen, in denen es nach sozialdemokratischer Interpretation um die Abwehr von Versuchen ging, „den Einfluß der Gewerkschaften in der einen oder anderen Frage zurückzudämpfen“²³⁰. Dabei handelte es sich zunächst um die Frage, ob nur die Gewerkschaften oder auch sonstige „Vereinigungen von

²²⁴ Vgl. den am 24. Oktober 1950 im Plenum erstatteten Mündlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion vom 12. Juni 1951 sowie Aussprache und Beschlußfassung: Sten. Ber., Bd. 9, S. 7027 f. – Hauptargument der Sachverständigen war die unterschiedliche Rechtsnatur von (überwiegend bürgerlich-rechtlichem) Arbeits- und (öffentlich-rechtlichem) Sozialrecht.

²²⁵ Vgl. Sten. Ber., Bd. 17, S. 14077 (Abg. Hans Ewers) und S. 14078 (Abg. Karl Atzenroth).

²²⁶ Vgl. BGBl 1953 I, S. 1239 (mit Berichtigung S. 1326).

²²⁷ Vgl. Adenauer an die Minister, 22. Mai 1953 (ZwA, B 136/835).

²²⁸ Vgl. Ergänzung zum Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik, 3. Juli 1953. Sten. Ber., Bd. 17, hier S. 14164.

²²⁹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 16, S. 13494 (Schlußabstimmung über das Arbeitsgerichtsgesetz, 17. Juni 1953) bzw. Bd. 17, S. 14092 (Schlußabstimmung über das Sozialgerichtsgesetz, 3. Juli 1953). Positiv über beide Gesetze auch: Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1952/53, S. 54 f.

²³⁰ Willi Richter im Plenum am 3. Juli 1953; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14078.

Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung“ das Recht erhalten sollten, Vorschlagslisten für Beisitzer einzureichen sowie die Prozeßvertretung für Versicherte und Versorgungsberechtigte zu übernehmen. Wie schon im Selbstverwaltungsgesetz wollte die Regierungsmehrheit den „Vereinigungen“, worunter praktisch die konfessionellen Arbeitervereine zu verstehen waren, gleichen Rang zubilligen. Hiergegen machte die SPD Front, da „durch eine derartige Regelung eine Schwächung der Gewerkschaften eintreten könnte“²³¹. Ein sozialdemokratischer Abänderungsantrag unterlag jedoch in namentlicher Abstimmung, die ein in der Katholischen Arbeiterbewegung (KAB) führender Unionsabgeordneter beantragte, um – wie man vermuten darf – den Gewerkschaftsflügel der Unionsfraktion unter Loyalitätsdruck zu setzen; denn immerhin war das Verhältnis zwischen Gewerkschaftsflügel und KAB wegen unterschiedlicher Orientierung im Streit um das Einheitsgewerkschaftsprinzip nicht spannungsfrei. Das zu vermutende Kalkül ging auf: Die Unionsfraktion votierte einstimmig zugunsten der „Vereinigungen“²³². Ebenfalls gegen den Widerstand der Sozialdemokraten setzte die Regierungskoalition die generelle Zulassung von Rechtsanwälten als Prozeßvertreter durch. Wie in der Arbeitsgerichtsbarkeit erhielten daneben aber auch die Gewerkschaften und Vereinigungen – in allen Instanzen – das Vertretungsrecht²³³.

Die Frontstellung verschob sich indessen in einer anderen Frage, die sowohl bei dem Arbeits- wie auch bei dem Sozialgerichtsgesetz am heftigsten umstritten war: Sollte für die unterste Instanz die Möglichkeit der Berufung von Vorsitzenden ohne volljuristische Ausbildung offengehalten werden? Während das Bundesarbeitsministerium diese Möglichkeit wünschte²³⁴, schloß sie das Kabinett bei der Entwurfsverabschiedung aus. Die Mitglieder des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestages führten sie mit Mehrheitsbeschluß wieder ein und eröffneten damit ein zähes Ringen im Plenum. FDP, DP und eine beträchtliche Juristengruppe der Unionsfraktion meldeten schwerste Bedenken an, sahen eine „Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“²³⁵ und führten geradezu ein Bombardement von Abänderungsanträgen herbei. Regelmäßig wurden sie aber von Unionsmehrheit und SPD überstimmt. Denn auf seiten der Majorität – die eine Beteiligung des Rechtsausschusses wohl auch vermieden hatte, um der Juristengruppe eine Querschuß-

²³¹ Willi Richter im Plenum am 3. Juli 1953, ein Argument einer DGB-Eingabe an das BMA aufgreifend; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14082.

²³² Ergebnis der namentlichen Abstimmung; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14238. Zum Verhältnis Sozialausschüsse-KAB vgl. Kothorst, S. 271 ff.

²³³ Vgl. die Abstimmung zu § 73 am 3. Juli 1953; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14086. Auch das Arbeitsgerichtsgesetz (BGBl 1953 I, S. 1267) ließ nunmehr in der ersten Instanz Rechtsanwälte zu, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Die einschlägige Bestimmung (§ 11 Abs. 1) war ein Kompromiß zwischen dem Juristen- und Gewerkschaftsflügel der Union. Vgl. Sten. Ber., Bd. 16, S. 13286 (Abg. Anton Sabel, CDU).

²³⁴ Vgl. Monatsbericht des BMA an das BKA, 26. November 1951 (ZwA, B 136/247).

²³⁵ So der CSU-Abg. Richard Jaeger in einer schriftlichen Erklärung zur Schlußabstimmung am 3. Juli 1953; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14166.

möglichkeit zu nehmen – sah man in einem entscheidenden Punkte klarer als die orthodoxen Vertreter juridischer Tradition: Arbeits- und Sozialrecht gehörten nicht gerade zu den blühenden Teildisziplinen der Jurisprudenz, woraus nur der Schluß gezogen werden konnte, daß Praktiker „vielfach – jedenfalls bis auf weiteres – bessere Voraussetzungen mitbringen, als das zum Teil von den Juristen auf diesen Sachgebieten gesagt werden kann“²³⁶.

6. Tragfähigkeit oder Revisionsbedürftigkeit der Organisationsentscheidungen – Bemerkungen im Licht der späteren Entwicklung

Würde man die Intensität, mit der Organisationsfragen des Sozialleistungssystems in Deutschland diskutiert wurden, in Kurvenform darstellen, so läge der Scheitelpunkt bei den Jahren 1946/48. Kontroversen um den Formtyp „Einheitsversicherung“ beherrschten damals die sozialpolitische Diskussion. Eingegrenzt durch parlamentarische Mehrheitsverhältnisse, die tiefgreifende Veränderungen des traditionellen Systems ausschlossen, und gedämpft durch zunehmende Beharrungskraft des bestehenden bzw. wiederhergestellten Institutionsgefüges, verlor die Organisationsdiskussion in der ersten Wahlperiode (1949/53) an Bedeutung, flackerte aber noch häufig mit teilweise großer Heftigkeit auf. Nach 1953 rückte der organisatorische Aspekt dann mehr und mehr aus dem Gesichtsfeld. Beherrschendes Thema wurde die Reform der sozialen Leistungen, des materiellen Rechts.

Mehrere Gründe erklären diese Entwicklung. Vor allem die evidente Erfahrung, daß letztlich das Leistungs- und nicht das Organisationsrecht über den Grad sozialer Sicherung entscheidet. Unabweislich stellt sich die Frage der Organisation erst dann, wenn diese die Realisierung des gesetzlich normierten Leistungsrechts nicht (mehr) oder nicht ohne sehr starke Reibungsverluste zu gewährleisten in der Lage ist. Daß die in der ersten Legislaturperiode rekonstruierte, traditionell gegliederte Sozialversicherung sich in dieser Hinsicht als tragfähig erwies oder doch „mindestens für erträglich“ gehalten wurde²³⁷, war mithin ein weiterer Grund für die nie ganz verstummende, aber doch entschärfte Diskussion um die institutionelle Reform.

Prüft man die grundlegenden Organisationsentscheidungen des ersten Bundestags im Licht der späteren Entwicklung, so zeigt sich, daß es insbesondere um die

²³⁶ So der CDU-Abg. Horn im Plenum am 3. Juli 1953; Sten. Ber., Bd. 17, S. 14079 f. – Die entscheidende Einzelabstimmung a. a. O., S. 14081. – Noch 1968 wies übrigens der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Sozialgerichtsverbandes auf das „erschreckende Mißverhältnis“ hin, „das zwischen der Bedeutung des Sozialrechts und seiner Berücksichtigung im akademischen Lehrbetrieb besteht“ (Sozialer Fortschritt 17 [1968], S. 215).

²³⁷ So – die Position der Sozialenquôte-Kommission referierend – Schewe, Sozialenquôte mit wenigen Überraschungen, in: Sozialer Fortschritt 15 (1966), hier S. 199.

so heftig umstrittene Selbstverwaltungsfrage rasch ruhig wurde. Langfristig wirkte die zunehmende Verrechtlichung dämpfend, die die Entscheidung über das materielle Sozialversicherungsrecht immer stärker in den Händen des Gesetzgebers konzentrierte und den Entscheidungsspielraum der Selbstverwaltung dementsprechend verengte. Zwar hielt der DGB die Forderung nach „alleiniger Selbstverwaltung durch die Arbeitnehmer“ programmatisch aufrecht²³⁸, doch sah er sich nicht dazu veranlaßt, die vom Leiter der DGB-Hauptabteilung „Sozialpolitik“ bei Verabschiedung des Gesetzes erhobene Drohung wahrzumachen, daß „mit diesem Gesetz erst der Kampf um die Selbstverwaltung entbrennen“ werde²³⁹. In der Praxis war vielmehr bald erkennbar, daß die paritätische Zusammenarbeit durchwegs ohne große Konflikte funktionierte. „Zunehmende Aufgeschlossenheit“ kennzeichnete die Atmosphäre in den Selbstverwaltungsgremien, und „das Bedürfnis nach gegensätzlichen Kampfabstimmungen“ blieb „denkbar gering“²⁴⁰. Was die Rentenversicherung betrifft, so bestätigten DGB- und BDA-Vertreter sich 1968 gegenseitig, daß es „in der sozialen Selbstverwaltung bei der Lösung auch schwieriger Grundsatzfragen nie entscheidende Meinungsverschiedenheiten“ gegeben habe²⁴¹. In der Unfallversicherung ist eine „erfreuliche Situation der Selbstverwaltung“ anscheinend *opinio communis* der Beteiligten²⁴². Größere Spannungen scheint es dagegen verschiedentlich in der Krankenversicherung gegeben zu haben, wenngleich die Sozialparteien sich auch hier – aufs Ganze gesehen – „recht gut“ arrangierten²⁴³. Erst die Öffnung der Sozialversicherung für große Gruppen, die nicht in einem Arbeitnehmerverhältnis stehen, und das dadurch verschobene Repräsentationsproblem brachten die Diskussion über das Paritätsprinzip politisch wieder in Fluß²⁴⁴. Den Praktikern der Selbstverwaltung

²³⁸ Ziffer XI des DGB-Grundsatzprogrammes von 1963.

²³⁹ So Richter am 5. Oktober 1950 im Bundestag; Sten. Ber., Bd. 5, S. 3311.

²⁴⁰ Zitate aus: Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen 2 (1954), S. 51 (ungezeichneter Artikel) bzw. aus einem Referat des Vorsitzenden der Vertreterversammlung der Vereinigung der Ortskrankenkassenverbände auf dem Deutschen Krankenkassentag 1955, in: Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen 3 (1955), S. 158–160, Zitat S. 159. Vgl. generell auch Siebeck, Ehrenamtliche und korporative Selbstverwaltung, in: DOK 50 (1968) S. 303–314, hier S. 314.

²⁴¹ Vgl. Löffler, DGB und Arbeitgeber für Fortbestand der Selbstverwaltung, in: Sozialer Fortschritt 17 (1968), S. 195 (mit Bezug auf Reden des stellvertretenden DGB-Vorsitzenden Hermann Beermann und des BDA-Hauptgeschäftsführers Wolfgang Eichler vor der Mitgliederversammlung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger 1968).

²⁴² Vgl. Felbinger, Selbstverwaltung in der Unfallversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 192–194.

²⁴³ Vgl. Tennstedt, Selbstverwaltung, S. 261, wo dies mit einem quietismuskritischen Unterton registriert ist.

²⁴⁴ Vgl. Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4244, 3. November 1975, hier S. 11 f. Lobend S. 5: „Wenn die deutsche Sozialversicherung heute einen so hohen Stand hat, so ist das nicht zuletzt auch das Verdienst der sozialen Selbstverwaltung.“

„reichlich ambitiös“ erscheinend²⁴⁵ und von den politischen Parteien bisher wenig beachtet, setzt neuerdings eine Strömung innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Kritik an der bisherigen Selbstverwaltungspraxis an; sie fragt nach Chancen, die eine grundlegende Selbstverwaltungsreform für eine „demokratische Konkretisierung des Sozialstaats“ eröffnen könnte²⁴⁶. – Die so stark umkämpfte drittelparitätische Zusammensetzung der Arbeitsverwaltung erwies sich als tragfähig und dauerhaft²⁴⁷. Um die Verknüpfung mit der staatlichen Arbeitsmarktpolitik zu festigen, wurde 1969 im Konsens der großen Parteien die – neben Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern – gleichgewichtige Beteiligung der öffentlichen Hand sogar auf den bis dahin ausgesparten Bereich der Arbeitslosenversicherung ausgedehnt²⁴⁸.

Die anfänglich tiefgreifende, jedoch schon durch die Sozialwahlen von 1953 entschärfte Kontroverse über die Trennung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung verlor entscheidend an Interesse, als die Rentenreform von 1957 alle Unterschiede im Leistungsrecht beider Versicherungszweige beseitigte, Arbeiter und Angestellte also materiellrechtlich gleichstellte. Vielleicht konnte dieser große Durchbruch gerade und nur deshalb relativ reibungslos erfolgen, weil in kluger Mäßigung des Reformwillens die Selbständigkeit der Angestelltenversicherung im organisatorischen Bereich unangetastet blieb: Indem man hier Empfindlichkeiten von großer Blockierungskraft schonte – wie leicht die Masse der Angestellten für die Erhaltung der selbständigen Angestelltenversicherung zu mobilisieren war, zeigte 1956 eine Unterschriftenaktion von gewaltigem Ausmaß²⁴⁹ – und die Angestelltenverbände nicht zur Preisgabe ihrer Selbstverwaltungsdomäne zwang, verringerte man den Widerstand gegen die Vereinheitlichung des materiellen Rechts.

²⁴⁵ Vgl. Standfest, Reform der sozialen Selbstverwaltung. Über eine Studie des WSI, in: Soziale Sicherheit 26 (1977), S. 353–358.

²⁴⁶ Vgl. v. Ferber, Fiktion oder Zukunft?, in: BABI 27 (1976), S. 9–12 (Zusammenfassung einer in: Soziale Selbstverwaltung, Bd. 1, Bonn 1977 abgedruckten Studie Ferbers); ferner ders., Selbstverwaltung und Soziale Sicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 150–159; Standfest, Soziale Selbstverwaltung. Zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik, in: Soziologie und Sozialpolitik, S. 424–437. Eine Reform wird hier vornehmlich unter drei Aspekten gesehen: 1) Partizipationssteigerung zur Schließung von Legitimitätslücken; 2) Aktivierung von Kräften zur Durchsetzung sozialpolitischer Innovationen statt „politischer Selbstblockade“ via Parität; 3) bedürfnisorientierte Feinsteuerung nichtmonetärer Leistungen (Sach- und Dienstleistungen, Prophylaxe).

²⁴⁷ Vgl. z. B. Duda, Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitsmarktpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 188–192.

²⁴⁸ Vgl. Preller, Praxis und Probleme, Bd. 1, S. 97.

²⁴⁹ Binnen weniger Monate sammelte die DAG über 800 000 Unterschriften (mit Adressenangabe) für einen Forderungskatalog, dessen erster Punkt lautete: „Eine selbständige Angestelltenversicherung, deren Rechte in einem ebenso selbständigen Angestelltenversicherungsgesetz geregelt wird.“ Vgl. DAG-Eingabe an den Sozialpolitischen Ausschuss des Bundestags, 11. Dezember 1956 (PA, II 356 B2).

Nicht haltbar war indessen die strikte Trennung der Finanzen beider Versicherungszweige. Daß der Gesetzgeber 1953 die im Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz von 1949 vorgesehene Möglichkeit eines Finanzausgleichs wieder beseitigte, war zunächst ein großer Sieg der Angestelltenverbände. Denn schon damals war eine für die Angestelltenversicherung günstigere Beitrags- und Vermögensentwicklung abzusehen, expandierte doch – um nur den wichtigsten Grund zu nennen – die Zahl der Angestellten kontinuierlich, während die der Arbeiter stagnierte. Unter dem Druck divergierender finanzieller Entwicklung, die die Arbeiterversicherung auf längere Sicht ins Defizit zu bringen drohte, mußte die Entscheidung von 1953 Schritt für Schritt revidiert werden: 1964 schien noch eine „kleine Lösung“ zu genügen, wonach der Bundeszuschuß nicht mehr in fester Relation, sondern in kompensierendem Ausgleich auf die beiden Versicherungszweige zu verteilen war²⁵⁰. Die Rezession von 1966/67 verschärfte indessen die Finanzierungsprobleme: Einerseits vergrößerten Beitragsausfälle die defizitäre Tendenz der Arbeiterversicherung, während das Vermögen des Angestelltenzweiges weiterhin wuchs; andererseits wurde der Bundeszuschuß gekürzt, die Kompensationsmasse also verkleinert²⁵¹. Diese Situation verhalf dann der „großen Lösung“ eines unmittelbaren Finanz- und Liquiditätsausgleichs der Rentenversicherungen zum Durchbruch²⁵². Strukturelle Zwänge – die letztlich aus einem Wandel der Beschäftigungsstruktur herrührten – siegten so über traditionelle Interessenlagen.

Die gegliederte Organisationsform selbst stand dabei allerdings politisch nicht mehr zur Disposition; hatte sich doch auch der DGB – zur Vergrößerung der Chancen bei Sozialwahlen und mit Rücksicht auf die wachsende Zahl der bei ihm organisierten Angestellten – längst zum Befürworter einer selbständigen Angestelltenversicherung entwickelt²⁵³. Zunehmend hatte auch das Argument Beach-

²⁵⁰ Vgl. Rentenversicherungs-Finanzausgleichsgesetz, 23. Dezember 1964 (BGBl I, S. 1090).

²⁵¹ Vgl. Brück, Die Rentner warten auf Antwort, in: Sozialer Fortschritt 17 (1968), S. 220 f.

²⁵² Vgl. 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz, 28. Juli 1969 (BGBl I, S. 956). Das Gesetz schreibt (neben gegenseitiger Liquiditätshilfe) Rücklagenausgleichszahlungen für den Fall vor, daß das Vermögen des einen Versicherungszweiges zwei Monatsausgaben unterschreitet und das des anderen vier Monatsausgaben überschreitet. Dieser Fall trat erstmals 1974 ein und machte die Überweisung von rund 2,1 Mrd. DM von der AnV auf die ArV erforderlich; 1975 waren es schon 10 Mrd., 1976 13 Mrd. DM. Vgl. Renten Anpassungsbericht 1978, S. 22.

²⁵³ Vgl. aus einer Stellungnahme des DGB zur Angestelltenversicherung anlässlich der Sozialwahlen 1968, 20. Mai 1968 (Druck: M. Richter, H I, 1u): „Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Gewerkschaften bekennen sich uneingeschränkt zur selbständigen Angestelltenversicherung und der Eigenständigkeit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.“ – Ebenso schon eine „Stellungnahme der Angestellten in den Gewerkschaften des DGB“, 15. August 1956, abgedruckt in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 297 f.

tung gefunden, die Zusammenfassung in einer zentralistischen „Mammutanstalt“ werde zu einer aufgeblähten Verwaltungsorganisation und zum Abbau der Selbstverwaltung führen²⁵⁴. Der wichtigste Grund für die Stabilisierung der bestehenden Organisationsform dürfte freilich darin zu sehen sein, daß in ihr starke Verbandsinteressen in ein gewisses Gleichgewicht gebracht worden sind: die Landesversicherungsanstalten sind eine Domäne des DGB, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte eine solche der DAG.

Wesentlich gemäßigter als von den ursprünglichen Ausgangspositionen her zu erwarten, entwickelte sich ebenfalls die Diskussion über das vielfältig gegliederte System der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Vielzahl von Faktoren trug zur Entschärfung bei: weitgehende Zufriedenheit der Versicherten²⁵⁵, der das Beitragsaufkommen aller Kassenarten stabilisierende Wirtschaftsaufschwung, die zunehmende Angleichung der Leistungen durch gesetzliche Normierung, die Werbekraft des Arguments, daß eine große Kassenzahl die wegen der Häufigkeit der Leistungs- und Verwaltungskontakte notwendige Nähe zum Versicherten bewahre und die berufliche oder betriebliche Aufgliederung ein solidarisches Verhalten der Versichertengemeinschaften fördere²⁵⁶. Auch hier sah sich im übrigen der DGB zur Rücksichtnahme auf seinen Angestelltenflügel gezwungen, der in Einzelgewerkschaften programmatische Zustimmung zur „Eigenständigkeit der bestehenden Krankenkassen“, auf DGB-Ebene immerhin einen Tolerierungskurs durchsetzte²⁵⁷. Die SPD schließlich lenkte 1957 – im „Sozialplan für Deutschland“ – unter dem Gesichtspunkt ein, daß die „Aufsplitterung der Träger der Krankenversicherung“ die „Leistungsfähigkeit der Gesundheitssicherung nur am Rande“ berühre²⁵⁸. Gegenwärtig wird das gegliederte System – regierungsamtlicher Sicht zufolge – „von den maßgebenden politischen Kräften nicht grundsätzlich in Frage gestellt“, vielmehr „allgemein – und insbesondere von den Versicherten – als leistungs- und anpassungsfähig anerkannt“²⁵⁹.

²⁵⁴ Vgl. Brück, a. a. O. und Gitter, S. 30–34.

²⁵⁵ Demoskopische Erhebungen 1961/63 ergaben, daß nur 8% der Krankenversicherten „gerne in einer anderen Krankenversicherung sein“ wollten. Vgl. Soziale Umverteilung, S. 43. – „Die Mehrzahl der Arbeiter und Angestellten ist also mit dem System der Sozialversicherung durchaus zufrieden“, ergab eine vom Frankfurter Institut für Sozialforschung 1955 durchgeführte Erhebung. Vgl. v. Friedeburg, Weltz, hier S. 68.

²⁵⁶ Vgl. Gitter, S. 35 f. Das Pro und Contra abwägend Brackmann Bd. 2, S. 326e (mit zahlreichen Literaturverweisen). Es mangelt freilich noch an empirisch breit abgesicherten Untersuchungen über die Interaktion zwischen Versicherten und Versicherungsträgern.

²⁵⁷ Vgl. z. B. aus dem „Angestellten-Sozialprogramm“ der IG Chemie-Papier-Keramik, 24. November 1961 (M. Richter, H I, 2d): „Die Eigenständigkeit der bestehenden Krankenkassen wird bejaht [. . .]. Die gegliederte Sozialversicherung ist beizubehalten.“

²⁵⁸ Vgl. Sozialplan für Deutschland, S. 147 f.

²⁵⁹ Vgl. Zöllner (Leiter der Abteilung Sozialversicherung im BMA). Hier gilt das Sachleistungsprinzip. Das System der sozialen Krankenversicherung, in: Das Parlament 26 (1976), Nr. 35/36, S. 9. – Ähnlich das im Auftrag des Sozialgerichtsverbandes 1969 erstellte

Dem ist allerdings hinzuzufügen, daß das Problem der unterschiedlichen Risikostruktur und der damit verbundenen, zum Teil starken Beitragssatzunterschiede (zwischen den Kassenarten, aber auch innerhalb einzelner Kassenarten)²⁶⁰ nach wie vor besteht. Die von dem Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz 1949 eröffnete Möglichkeit eines Finanzausgleichs ist – wie schon die entsprechende Bestimmung im „Aufbaugesetz“ von 1934 – nicht realisiert worden²⁶¹. Einen neuen Ausgangspunkt hat hier indessen das „Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz“ (1977) gesetzt, das (obligatorisch für die Kosten der Rentnerkrankenversicherung, fakultativ für sonstige Belastungsunterschiede innerhalb einer Kassenart) Ausgleichsregelungen vorsieht. Dabei wurde die Ambivalenz des Problems in dem Bemühen sichtbar, möglichst sicherzustellen, daß „sparsam wirtschaftende Krankenkassen vermeidbare Aufwendungen anderer Kassen nicht mitfinanzieren müssen“²⁶². Schon zuvor (1974) war auf dem Gebiet der Rehabilitation, ohne das bisherige Organisationssystem in Frage zu stellen, eine weitgehende Leistungsvereinheitlichung und Verfahrenskoordination erreicht worden²⁶³. Gleichwohl fehlt es nicht an gesellschaftlichen Kräften, die uneingeschränkt am Ziel einer Einheitsversicherung festhalten und insofern eine Wiederbelebung der Entscheidungssituation der unmittelbaren Nachkriegsjahre zu erreichen suchen²⁶⁴.

III. Determinanten und Formen der Rentengesetzgebung

Unterscheidet man mit Detlef Zöllner zwischen „adaptiver“ – frühere Grundentscheidungen an veränderte Verhältnisse anpassender – und „induktiver“ – neue

Gutachten von Gitter, hier S. 45: „Nach alledem ist die Vielfalt der deutschen Sozialversicherung nicht zweckwidrig und nur historisch erklärbar, sondern eine auch für die Gegenwart sachgerechte Lösung.“ Dabei setzte Gitter jedoch den Übergang zu einem Finanzausgleichssystem in der gesetzlichen Krankenversicherung voraus.

²⁶⁰ Z. B. lag 1974 der Beitragssatz im (mit der Mitgliederzahl gewogenen) Durchschnitt bei den Betriebskrankenkassen bei 8,63%, bei den Ortskrankenkassen bei 9,35%. Innerhalb der Ortskrankenkassen reichte die – nach Regionen variierende – prozentuale Spanne von 7,1% bis 11,8%. Vgl. Krankenversicherungsbudget, S. 56.

²⁶¹ Vgl. Brackmann, Bd. 2, S. 360g; Gitter, S. 36–39 und S. 41 f.

²⁶² Vgl. Sozialbericht 1978, S. 29.

²⁶³ Vgl. Rehabilitations-Angleichungsgesetz, 15. August 1974 (BGBl I, S. 1881). Die Kassen hatten den Inhalt des Gesetzes zum Teil schon satzungsrechtlich vorweggenommen.

²⁶⁴ Vgl. z. B. die Entschließung 15 zur Sozialpolitik des 12. Ordentlichen Gewerkschaftstags der IG Metall (18. bis 24. September 1977). Teildruck und erläuterndes Interview in: Soziale Sicherheit 26 (1977), S. 320–323. – Hingegen warnt der DGB-Bundesvorstand davor, traditionelle Formen einfach beiseite zu schieben, „um dann evtl. mit lupenreinen Organisationsformen in der Sozialversicherung jene Erfahrungen zu sammeln, die gerade in jüngster Zeit in anderen Bereichen – zu denken ist an die kommunalen Neugliederungen – gesammelt werden konnten“. Er zieht es vor, durch „den konsequenten Aufbau

Grundentscheidungen treffender – Gesetzgebung²⁶⁵, so ist die umfangreiche legislative Arbeit des ersten Bundestags auf dem Gebiet der Kriegsfolgenbewältigung (vor allem Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wohnungsbau) induktiv, die Sozialversicherungsgesetzgebung dagegen im wesentlichen adaptiv zu nennen. Dies gilt, wie gezeigt, für die organisatorische Wiederherstellung des traditionellen Sozialversicherungssystems; für die jetzt zu betrachtende Gesetzgebung auf dem Gebiet des Leistungsrechts gilt dies nicht weniger. In keinem Zweig der Sozialversicherung wurde das traditionelle Leistungsrecht in grundsätzlich bemerkenswerter Weise verändert. Neben Gesetzen und Verordnungen, die die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Vertriebenen, Flüchtlingen und sonstigen Geschädigtengruppen regelten²⁶⁶, dominierte vielmehr der Typus des „Anpassungsgesetzes“: Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen sowie die Höhe von Geldleistungen in Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung wurden den veränderten Lohn- und Preisverhältnissen angeglichen²⁶⁷. Im folgenden wird nur die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Rentenversicherung im einzelnen untersucht. Diese Begrenzung erscheint aus zwei Gründen gerechtfertigt. Zum einen stand die Frage der Sozialrenten in der Rangskala des Dringlichen weit oben, wenn man sie nicht gar – wie ein führender Sozialversicherungsexperte des DGB und der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion – als „das brennendste soziale Problem“ bezeichnen wollte²⁶⁸. Zum andern warfen die Rentengesetze – wegen der Langfristigkeit der Leistungen und der hohen Zahl der Empfänger – besonders große Finanzierungsprobleme auf, so daß hier Schwierigkeiten und Widerstände bei der Durchsetzung von Leistungsverbesserungen besonders deutlich identifizierbar sind.

1. Rentenzulagengesetz und Teuerungszulagengesetz 1951

Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz hatte die Bezüge der – Ende 1950: 4,7 Millionen, Ende 1953: 6,1 Millionen²⁶⁹ – Empfänger von Invaliditäts-, Alters-,

von Arbeitsgemeinschaften der Sozialversicherungsträger“ die Kooperation und Koordination zu verstärken und so die Nachteile der traditionellen Organisationsstruktur zu überwinden, ohne diese „völlig in Frage zu stellen“. Vgl. Muhr, DGB-Vorstellungen zur Organisationsreform der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 27 (1978), S. 65–71.

²⁶⁵ Vgl. Zöllner, S. 25.

²⁶⁶ Insbesondere den Krankenschutz; vgl. die Übersicht bei Peters, S. 155. Zum Fremd- und Auslandsrentengesetz, das die Vertriebenen und Flüchtlinge in die Unfall- und Rentenversicherung eingliederte, vgl. unten S. 189.

²⁶⁷ Vgl. die Gesetzesübersicht bei v. Bethusy-Huc, S. 139 ff.

²⁶⁸ So Willi Richter in einem Vortrag vom 23. Januar 1953, abgedruckt in: Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, hier S. 13.

²⁶⁹ Vgl. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1950, S. 49–53; 1954, S. 86–98.

Witwen- und Waisenrenten prozentual beträchtlich erhöht; aber das Ausgangsniveau war extrem niedrig, die durchschnittliche Rente daher nach wie vor unzulänglich. Bei einer Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes stimmten Vertreter aller Parteien Anfang 1950 darin überein, „daß die erhöhten Rentensätze ebenfalls noch nicht den unbedingten Lebensnotwendigkeiten entsprechen“²⁷⁰. Rückläufige Lebenshaltungskosten konnten die Rentnernot anfänglich mildern: Der Preisindex der Gesamtlebenshaltung für die untere Verbrauchergruppe fiel (Jahresdurchschnitt 1950 = 100) von 106 im Juni 1949 auf 99 im Juni 1950. Ein steiler Anstieg der Weltmarktpreise im Zuge des Korea-Booms trieb dann jedoch, verstärkt durch heimische Panikkäufe, das Preisniveau in die Höhe. Bis Ende 1951 kletterte der Index für die Gesamtlebenshaltung auf 113, für die Ernährungskosten auf 116²⁷¹. Während die Lohnbewegung den Preisauftrieb unverzüglich kompensierte und im Durchschnitt – bei großen Unterschieden zwischen den einzelnen Industriezweigen – darüber hinaus einen deutlichen Reallohnzuwachs brachte²⁷², verschärfte sich die Lage der Rentenempfänger in bedrohlichem Ausmaß. „Infolge der fortschreitenden Teuerung“, so hieß es in einer Eingabe eines Diözesanverbandes der Katholischen Arbeiter- und Arbeiterinnenvereine an das Bundesarbeitsministerium, das Anfang 1951 von einer Eingabenwelle geradezu überflutet wurde, „reichen die bisher schon knappen Renten zur Bestreitung der primitivsten Lebenshaltung bei weitem nicht mehr aus.“²⁷³. Der DGB sprach von einer „wachsenden Verelendung der Rentner und Unterstützungsberechtigten“²⁷⁴.

Analog zur Situation von 1948/49, in der der Wirtschaftsrat den auf die Währungsreform folgenden Inflationsstoß durch Rentenzulagen abzufangen suchte, war der Gesetzgeber also zum Handeln gezwungen. Die Finanzierungsfrage stellte sich nun allerdings noch schwieriger als damals. Nachdem der Beitrags-

²⁷⁰ Vgl. Mündlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik über den Antrag der KPD-Fraktion betreffend Auswirkungen der Leistungssteigerungen des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, 1. Februar 1950; Sten. Ber., Bd. 2, S. 1039. – Die durchschnittliche Versichertenrente (ohne Witwen- und Waisenrente) betrug im April 1950 DM 60,50 (Arbeiter-) bzw. DM 92,90 (Angestelltenversicherung). Vgl. BABI 6 (1955), S. 1087, Übersicht 2; dort sind (S. 1086 f.) auch die Faktoren, die die Aussagekraft der Durchschnittsrechnung einschränken, im einzelnen erläutert.

²⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Preise-Löhne-Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6: Einzelhandelspreise und Indexzahlen der Verbraucherpreise, Jg. 1954, S. 7. Zum Korea-Boom vgl. Wallich, S. 84 f.

²⁷² Index der Realwochenverdienste der männlichen und weiblichen Industriearbeiter ohne Bergbau (1938 = 100): Juni 1950: 98; Juni 1951: 107. Vgl. Wallich, S. 280 f. (Tabelle 38).

²⁷³ Vgl. Resolution der KAB der Diözese Augsburg, gefaßt auf dem Diözesantag vom 4./8. April 1951 (ZwA, B 149/4318; dort auch eine Fülle weiterer Eingaben).

²⁷⁴ In den am 17. März 1951 veröffentlichten „Forderungen des DGB zur Wirtschaftspolitik“, hier zitiert nach: Die Quelle 2 (1951), S. 331.

satz zur Rentenversicherung 1949 schon von 5,6% auf 10% erhöht worden war, zog niemand eine neuerliche Beitragserhöhung in Betracht. Andererseits verfügte die Rentenversicherung auch nicht über nennenswerte Reserven. Anfang 1950 drohte sogar die Gefahr der Illiquidität. Diese Gefahr konnte zwar durch große Erfolge in der Arbeitsbeschaffung und den damit verbundenen Beitragszahlerzuwachs²⁷⁵ überwunden werden, doch stellte sich die Lage Ende 1950 nach wie vor als ernst dar: Vorläufigen Bilanzergebnissen zufolge schien „zur dauernden Aufrechterhaltung allein der Versicherungsleistungen nach geltendem Recht“ eine „Beitragserhöhung in der Invalidenversicherung auf 15,5% und in der Angestelltenversicherung auf 11,9% des Entgelts“ erforderlich²⁷⁶.

Nach Lage der Dinge kam für die Finanzierung von Rentenerhöhungen also nur der Bundeshaushalt in Frage. Freilich war die Haushaltslage des Bundes ebenfalls äußerst angespannt. Zur Schließung von Deckungslücken hatte man sich bei der Aufstellung des – erst im Juni 1951 verabschiedeten – Etats für das Haushaltsjahr 1950 (1. April 1950 bis 31. März 1951) zu dem finanzpolitisch gewagten Schritt entschließen müssen, einen Teil der ordentlichen, also regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben nicht durch ordentliche Einnahmen, sondern durch einmalige Schuldaufnahme zu decken; nur so war ein Ausgleich des mit einem Volumen von 12,5 Milliarden DM abschließenden (ordentlichen) Haushalts zu erreichen²⁷⁷. Im Voranschlag für das Rechnungsjahr 1951 ging die Bundesregierung von einer Ausgabensteigerung von mindestens 4,5 Milliarden DM aus, wobei für die Hälfte dieser Mehrausgaben eine Deckung nicht gegeben war²⁷⁸. Die Erschließung neuer Steuereinnahmen schien daher unumgänglich: Mitte 1951 wurde daher die – im internationalen Vergleich – ohnehin extrem hohe Steuerbelastung durch Anhebung mehrerer Steuersätze, vor allem der Umsatzsteuer, erhöht²⁷⁹. Gleichwohl wies der Gesamtabschluß des (ordentlichen und

²⁷⁵ Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer stieg von März bis September 1950 um fast 1 Million. Vgl. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1952, S. 5.

²⁷⁶ Vermerk des BMA-Referats IVa7 vom 24. November 1950 (ZwA, B 149/4320). Übertreibend daher Storchs Mitteilung im Bundesrat am 15. Juni 1951, „daß wir allein in der Invaliden- und in der Angestelltenversicherung die Beiträge auf 16% erhöhen müßten, um die heutigen Leistungen aufrecht zu erhalten“ (Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht Nr. 59, S. 389). – Zur Problematik der Ergebnisse der – erst 1955 abgeschlossenen – versicherungstechnischen Bilanz vgl. unten S. 233.

²⁷⁷ Zum Bundeshaushalt 1950 vgl. v. Schmiedeberg, S. 56–70, hier S. 61 f.

²⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1982, 26. Februar 1951, S. 22–29. („Memorandum der Bundesregierung zur Begründung der Entwürfe von Steueränderungsgesetzen“). – Tatsächlich wies der – im Dezember 1951 verabschiedete – Haushalt 1951 gegenüber 1950 eine Mehrbelastung von über 5 Milliarden DM aus, wovon 3 Mrd. DM auf eine von den Besatzungsmächten angeforderte Erhöhung der Besatzungskosten und 2 Mrd. DM auf Erhöhung von Sozialleistungen entfielen (davon 0,9 Mrd. DM auf Erhöhung der Zuschüsse zur Sozialversicherung). Hierzu v. Schmiedeberg, S. 72–89.

²⁷⁹ Zur hohen Steuerbelastung vgl. unten S. 205; zu den Steuergesetzen vom 27. und

außerordentlichen) Haushalts 1951 einen kassenmäßigen Fehlbetrag in einer in der Ära Adenauer seither nicht annähernd wieder erreichten Größenordnung aus²⁸⁰. „Unsere Finanzlage ist mehr als ernst. Schäffer ist verzweifelt“, resümierte Adenauer Mitte 1951 im kleinen Kreise²⁸¹. Die 1950 einsetzenden Auseinandersetzungen um eine Erhöhung der Renten müssen also im Spannungsfeld von sozialpolitisch unabweisbaren Bedarf einerseits, schwieriger Finanzlage der Rentenversicherungen und des Bundeshaushalts andererseits gesehen werden.

Die Rentenerhöhungsdebatte begann mit einer Initiative der sozialdemokratischen Opposition. Sie stellte den im Oktober 1950 im Bundestag beratenen Antrag, daß die Regierung unverzüglich einen Gesetzentwurf vorlegen solle, um „die Leistungen dem veränderten Preisgefüge anzupassen“. Die Regierungsmehrheit schloß sich dem Antrag nicht an, lehnte auch eine Ausschußüberweisung ab und beschloß stattdessen, den Antrag der Regierung als Material zu überweisen, praktisch kam das einer Ablehnung gleich²⁸². Diese Entscheidung dürfte ebenso wie die Begründung, man müsse erst die Ergebnisse der beim Bundesarbeitsministerium laufenden versicherungsmathematischen Bilanz abwarten, von den Sachbearbeitern dieses Ministeriums induziert worden sein; jedenfalls galt dort intern

28. Juni 1951 vgl. Hartwich, S. 233–237. – Hartwichs Kritik an der Verteilung der zusätzlichen Steuerlast (erhöht wurde primär die den Massenverbrauch belastende Umsatzsteuer – jedoch mit Ausnahme von Grundnahrungsmitteln –, nur relativ geringfügig dagegen die Einkommens- und Körperschaftssteuer) zieht allerdings einen wichtigen Faktor nicht in Betracht: Nach dem Grundgesetz (Art. 106 in der damals gültigen Fassung) waren Einkommens- und Körperschaftssteuer Ländersteuern, an denen der Bund nur zu einem den Ländern jährlich neu abzurückenden Anteil (1951 = 27%) partizipieren konnte. Die Erhöhung einer dem Bund zustehenden Steuer war daher in der gegebenen Situation fiskalisch zwingend, wobei die Umsatzsteuer den weitaus effektivsten Ansatzpunkt bot. Sinnvollerweise müßte Hartwichs Kritik sich also nicht gegen das isoliert gesehene Steuergesetz, sondern gegen die Finanzverfassung (und die Länderinteressen) richten, die den Bund zur Finanzierung seiner großen und wachsenden Leistungsverpflichtungen im wesentlichen auf die indirekten Steuern verwies.

²⁸⁰ Vgl. die Übersicht „Die Ausgaben des Bundeshaushalts und ihre Finanzierung in den Haushaltsjahren 1950–1976“, in: Finanzbericht 1973, S. 226 f.

²⁸¹ Im Bundesparteivorstand der CDU am 10. Mai 1951 (Stenografische Mitschrift im Archiv der Bundesgeschäftsstelle der CDU). In diesem Zusammenhang berichtete Adenauer über seine bis dahin erfolglosen Verhandlungen mit der Alliierten Hohen Kommission über die Senkung der Besatzungskosten: „Der Petersberg muß verstehen, daß die Besatzungskosten so weit erniedrigt werden müssen, daß die Bundesrepublik ihren sozialen Verpflichtungen nachkommen kann. Wenn die innere Sicherheit nicht mehr gewährleistet ist, ist auch die äußere Sicherheit in Frage gestellt.“

²⁸² Vgl. Antrag der Fraktion der SPD betr. Anpassungen von Leistungen der Sozialversicherung [...], 29. Juli 1950. Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1271; sowie Beratung und Beschlußfassung des Bundestags am 13. Oktober 1950; Sten. Ber., Bd. 5, S. 3399–3405.

die Richtlinie, daß vor dem Abschluß der Bilanz kein Reformschritt erfolgen könne²⁸³.

Die Teuerungswelle und die Notwendigkeit, einer erneuten sozialdemokratischen Initiative im Bundestag²⁸⁴ zu begegnen, machten dieses Junktim jedoch Anfang 1951 hinfällig: Anfang März 1951 forderte der Bundestag die Bundesregierung auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Vorlage eines Gesetzentwurfs auf, der die Renten um durchschnittlich 25% erhöhen und die Kosten dem Bundeshaushalt auferlegen sollte²⁸⁵. Die Kosten – das waren, wie man schätzte, rund 1 Milliarde Mark, in Anbetracht der Größenordnung des damaligen Bundeshaushalts eine enorme Summe, die die sozialdemokratische Opposition zu dem Kommentar veranlaßte, hier liege wohl einer jener „Agitationsanträge“ vor, die man sonst so gerne der Sozialdemokratie unterstelle. „Fürchten Sie nicht“, hielt die von dem kaum übertrumpfbaren Unionsangebot irritierte Opposition der Mehrheitsfraktion vor, „daß Sie damit bei den Rentnern Hoffnungen erwecken, die zu realisieren Ihr Finanzminister nicht bereit ist?“²⁸⁶ Natürlich war damit ein neuralgischer Punkt getroffen. Bei der Vorklärung des – mit Hilfe der „Arndgen-Storch-Achse“²⁸⁷ zustandekommenen – Unionsantrages hatte zwar Arbeitsminister Storch grünes Licht gegeben, und er unterstützte den Antrag, die Sozialrentner als „die Ärmsten der Armen zur Zeit in Deutschland“ bezeichnend, auch in der Plenardebatte²⁸⁸. Aber über die Reaktion des Finanzressorts, mit dem ebenfalls

²⁸³ Vgl. Ministervorlage der Abt. IV des BMA, 5. Dezember 1950 (ZwA, B 149/4320).

²⁸⁴ Interpellation der Fraktion der SPD betr. Verbesserung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen, 13. Februar 1951. Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1937.

²⁸⁵ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU/CSU betr. Sanierung der Rentenversicherungsträger und Erhöhung der Renten in der Sozialversicherung, 22. Februar 1951. Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1971; sowie Beratung und Beschlußfassung des Bundestags am 1. März 1951; Sten. Ber., Bd. 6, S. 4651–4667. – In dem Antrag hieß es: „Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sollen im Durchschnitt um 25 v. H. erhöht werden, gleichzeitig soll die Rentenhöhe stärker als bisher von der Anzahl und der Höhe der entrichteten Beiträge abhängig gemacht werden.“ Auf die Bedeutung dieses Zusatzes ist unten zurückzukommen.

²⁸⁶ Vgl. Sten. Ber., Bd. 6, S. 4652 (Abg. Lisa Korpeter, SPD); ähnlich S. 4660 (Abg. Rudolf Freidhof, SPD).

²⁸⁷ Arndgen, wie Storch aus der christlichen Gewerkschaftsbewegung hervorgegangen, war führendes Mitglied der Sozialausschüsse der CDU und (1949 bis 1957) stellvertretender Vorsitzender des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags. Das enge Kooperationsverhältnis Arndgen-Storch (dazu auch oben S. 115) ergab sich aus der Hausmachtfunktion, die die Sozialausschüsse für den Arbeitsminister hatten, und war zugleich ein Element der Koordinierung von BMA und Fachausschuß des Bundestags. – Anscheinend ermunterte Storch auf dem Wege über Richter auch den DGB, ihm durch energische Rentenerhöhungsforderungen zu Hilfe zu kommen (vgl. Beier, S. 626 Anm. 40).

²⁸⁸ Vgl. Sten. Ber., Bd. 6, S. 4656 f. – Positiv zum Unionsantrag auch: Ministervorlage des Referats IVa1 des BMA, 28. Februar 1950 (ZwA, B 149/4320).

zuvor Kontakt aufgenommen worden war, schwiegen sich die Antragsteller wohlweislich aus: Sie ließ harte Kämpfe erwarten.

Die bis Mai 1951 dauernde Phase regierungsinterner Gesetzesvorbereitung stand dann auch ganz im Zeichen des Konflikts zwischen Finanz- und Arbeitsressort. Das Bundesfinanzministerium bestritt nicht, daß dem Antrag irgendwie Rechnung getragen werden müsse, aber es suchte die Konzeption eines „Teuerungszulagengesetzes“ durchzusetzen, welche von dem im Bundesarbeitsministerium in Angriff genommenen Rentenerhöhungsgesetz in wesentlichen Punkten differierte. Die Grundidee dieser Konzeption war fiskalischer Natur und knüpfte an der steigenden Subventionslast an, die der Bundeshaushalt zur Regulierung der Preise bestimmter Grundnahrungsmittel (Brot, Zucker, Margarine, Butter, Milch) zu tragen hatte. Anziehende Weltmarktpreise und gebundene heimische Preise: diese Spannung übertrug sich durch wachsende Subventionsbeträge unmittelbar auf den Bundeshaushalt. Indem es auf eine Erhöhung gebundener Preise (z. B. Zucker) bzw. eine völlige Preisfreigabe (Brot) hinwirkte, suchte das Finanzministerium diese Subventionslast – zum Teil mit Erfolg²⁸⁹ – zu verringern; und die Teuerungszulage sollte nun für bestimmte Personengruppen (Rentner, Kriegssopfer, Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltshilfe nach dem Soforthilfegesetz u. a.) die Grundnahrungsmittelverteuerung abgelten. Dabei hielt das Ministerium – aufgrund einer durchaus anfechtbaren Verbrauchsmengen- und Preisberechnung – eine Monatszulage von DM 3,- für jeden Rentempfänger (und für jeden Unterhaltsberechtigten weitere DM 3,-) für ausreichend. Schon dies hätte gegenüber einer 25%igen Rentenerhöhung eine sehr große Einsparung bedeutet; aber das Ministerium ging noch einen Schritt weiter: Nur Bedürftige, also Rentner unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze, sollten in den Genuß der Zulage kommen.

Mehrere Wochen lang beharrte das Bundesfinanzministerium in interministeriellen Referentenverhandlungen auf dieser Konzeption²⁹⁰. Es konnte jedoch nicht

²⁸⁹ In Anlehnung an ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium schlug ein Interministerieller Wirtschaftsausschuß dem Bundeskabinett im März 1951 eine umfassende „Preisbereinigung“ auf dem Gebiet industrieller und ernährungswirtschaftlicher Grundstoffe vor. Das Bundeskabinett sah sich jedoch nicht in der Lage, einem so weitgehenden Programm zuzustimmen – vor allem, weil es „in der Zeit des noch immer anhaltenden Preisaufriffs Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Lohnpolitik“ befürchtete. Vgl. im einzelnen die Vorbemerkungen zu: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Gutachten vom Juni 1950 bis November 1952, Göttingen 1953. – 1951 wurden die Preise für Getreide, Zucker, Butter und Milch erhöht; rückläufige Margarineweltmarktpreise im zweiten Halbjahr 1951 führten zu einem Verzicht fiskalisch motivierter Maßnahmen auf diesem Gebiet; gegen Schöpfers Widerstand wurde die Konsumbrotsubventionierung in voller Höhe beibehalten.

²⁹⁰ Erstmals in einer am 13. März 1951 geführten Vorbesprechung zwischen Referenten des BMA, BMF und der anderen sachlich interessierten Ministerien (Niederschrift in: ZWA, B 136/752). Zuletzt in einer BMA-BMF-Referentenbesprechung am 20. April 1951. Vgl.

verhindern, daß Storch im April einen dem Bundestagsbeschluß entsprechenden Entwurf im Kabinett einbrachte. Bei den auf Kabinetts- bzw. Ministerebene geführten Verhandlungen bot Schäffer als „äußerstes Zugeständnis“ eine Herausnahme der Sozialrentner aus dem Teuerungszulagengesetz und eine Rentenzulage „in Höhe der Hälfte des vom Bundestag geforderten Prozentsatzes, also in einer Durchschnittshöhe von 12,5 v. H.“ an. Selbst dafür aber ständen, so betonte er, Haushaltsmittel nicht zur Verfügung, so daß entweder aus dem Besatzungs- oder aus dem Sozialhaushalt – beide beanspruchten zusammen rund 80% der gesamten Haushaltsmittel – die notwendigen Deckungsmittel abgezweigt werden müßten. Da er die Besatzungskosten ohnehin schon erheblich unterhalb der offiziellen alliierten Anforderungen kalkulierte, bleibe also nur der Weg, im Sozialhaushalt an anderer Stelle so viel einzusparen, wie zur Deckung der Rentenerhöhung erforderlich sei. Praktisch forderte Schäffer also in kompensatorischer Absicht den Abbau gesetzlicher Leistungsverpflichtungen, für den er auch mehrere konkrete Vorschläge unterbreitete²⁹¹.

Sowohl den reduzierten Erhöhungssatz wie auch den vorgeschlagenen Finanzierungsmodus lehnte jedoch das Bundesarbeitsministerium, vom Kanzleramt unterstützt²⁹², entschieden ab. Es folgten wochenlange Auseinandersetzungen zwischen den beiden Fachressorts, die sich seit dem 9. Mai praktisch jedoch nur noch auf die Modalitäten der Deckung bezogen, da die Mehrheit des Kabinetts, einschließlich des Bundeskanzlers, dem Entwurf an diesem Tage grundsätzlich zustimmte²⁹³. Eine nachhaltige Rückenstärkung erhielt das Arbeitsministerium, das zu diesem Zeitpunkt allerdings ohnehin schon mit der endgültigen Verabschiedung auf der nächsten Kabinettsitzung rechnete²⁹⁴, als der Bundestag in der

Vermerk des Referats IVa3 des BMA, 20. April 1951 (ZwA, B 149/4318). – Daß das Rentenzulagengesetz ihm „ungeheure Schwierigkeiten gemacht“ habe, deutete Storch Ende 1951 in einem Referat vor dem Krankenkassentag an. Vgl. Bericht über den Deutschen Krankenkassentag 1951, S. 20 f.

²⁹¹ Zum ganzen vgl. BMF an StS BKA, 23. April 1951 (Stellungnahme zur Kabinettsvorlage des BMA), nebst Anlage „Einschränkungsmöglichkeiten auf dem Gebiet des Sozialhaushalts“ (ZwA, B 136/752). – Bei den Einsparungsvorschlägen dachte das BMF vor allem daran, die Grundrenten der Kriegsoferversorgung bei ausreichendem sonstigen Einkommen zum Ruhen zu bringen, zumindest aber um die Hälfte zu kürzen. Dieser Vorschlag wurde vom BMF auch in den folgenden Jahren immer wieder ventiliert – eine wirkliche Realisierungschance hatte er nie. – Als Ludwig Erhard diesen Vorschlag 1963 als Kanzler aufgriff, führte dies zu seiner ersten großen innenpolitischen Niederlage.

²⁹² Vgl. Vermerk des Referats I/7 des BKA, 26. April 1951 (ZwA, B 136/752).

²⁹³ Da die Deckungsfrage noch nicht geklärt war, faßte das Kabinett am 9. Mai noch keinen formellen Beschluß; immerhin glaubte Adenauer am 10. Mai im Bundesvorstand der CDU schon formulieren zu können, das Kabinett habe am Vortage eine Erhöhung der Renten um 25% beschlossen (Sitzungsprotokoll).

²⁹⁴ Vgl. Vermerk des Referats I/7 des BKA über ein Telefonat mit dem StS des BMA, 21. Mai 1951 (ZwA, B 136/752).

dritten Mai-Dekade mit einer geradezu ultimativ formulierten Resolution im Sinne des März-Beschlusses nachstieß²⁹⁵. Ende Mai verabschiedete das Kabinett die Vorlage – in Abwesenheit des Finanzministers, der auch bei seinem Versuch, nachträglich wenigstens den auf den 1. Juni gelegten Termin des Inkrafttretens um einen Monat hinauszuschieben, scheiterte²⁹⁶. Um Schäffer den Verzicht auf den nach der Geschäftsordnung möglichen Einspruch zu erleichtern, konzidierte das Kabinett allerdings, daß die Kosten im ersten Geltungsjahr nur zu 80% dem Bundeshaushalt und zu 20% den Rentenversicherungsträgern auferlegt wurden. Dies genügte zwar nicht, um Schäffers „schwere Bedenken“ auszuräumen, aber er fügte sich der Maxime des Kabinetts, daß „der innere soziale Frieden auf jeden Fall gesichert werden müsse“²⁹⁷.

Der nach dem ersten Durchlauf im Bundesrat Ende Juni 1951 im Bundestag eingebrachte Regierungsentwurf sah eine Erhöhung der Renten um durchschnittlich 25% und der Kinderzuschüsse um ein Drittel (von DM 15,- auf DM 20,-) vor. Der Entwurf wurde sehr zügig beraten und bereits Mitte Juli verabschiedet – jedoch keineswegs in Konsens von Regierungsmehrheit und Opposition. Im Gegenteil: nach vierstündiger mit „tumultartigem Lärm“ schließender Debatte lehnte die SPD-Fraktion das Gesetz geschlossen ab²⁹⁸. Auch der DGB erklärte sich zwar „grundsätzlich mit der Erhöhung der laufenden Renten um 25% einverstanden“, bewertete das Gesetz aber insgesamt eindeutig negativ²⁹⁹.

Die so heftige, die politische Brisanz des Rentnerproblems demonstrierende

²⁹⁵ Initiativ war die SPD-Fraktion, indem sie einen Antrag auf eine der Rentenerhöhung vorgeifende Vorschußzahlung einbrachte; die Regierungsmehrheit fing diesen Antrag mit einer Resolution ab, die die Vorlage des Entwurfs bis spätestens 15. Juni 1951 verlangte. Vgl. Sten. Ber., Bd. 7, S. 5650–5658 (23. Mai 1951).

²⁹⁶ Vgl. Vermerk des Referats I/7 des BKA, 6. Juni 1951 (ZwA, B 136/752).

²⁹⁷ So im Rückblick Schäffer an StS BKA, 26. Mai 1952 (ZwA, B 136/785). – Aufschlüsse über die Rolle Adenauers geben die benutzten Akten nicht.

²⁹⁸ Vgl. 2. und 3. Lesung am 11. Juli 1951; Sten. Ber., Bd. 8, S. 6441–6469. Als „Rentenzulagegesetz“ am 10. August 1951, rückwirkend ab 1. Juni 1951, verkündet (BGBl 1951 I, S. 505). – Stimmungsaufreizend wirkte die Verknüpfung des Gesetzes mit einer Revision der Organisations- und Leistungsstruktur der „Versicherungsanstalt Berlin“ (hierzu oben S. 28). Nach § 5 des Entwurfs sollte das Gesetz (mitsamt den neuen Bundeszuschüssen) auch für die RV in Berlin gelten, sofern das Berliner Abgeordnetenhaus beschlösse, die RV nach den in der Bundesrepublik geltenden Vorschriften durchzuführen. Das lief u. a. auf eine Herauslösung der RV aus der Einheitsversicherungsanstalt und auf eine Trennung von ArV und AnV hinaus (was das Abgeordnetenhaus dann auch am 10. Juli 1952 beschloß). 1952 wurde dann ebenfalls die UV aus der (als „Krankenversicherungsanstalt Berlin“ weitergeführten) Anstalt herausgelöst – das Ganze eine von manchem bitter empfundene Demonstration der Niederlage des Einheitsversicherungsgedankens.

²⁹⁹ So z. B.: DGB-Bundesvorstand an Adenauer, 7. Juli 1951 (mit Vermerk Globkes vom 9. Juli: „Dem Herrn Bundeskanzler vorgetragen“) (ZwA, B 136/752).

Kritik entzündete sich an einigen Anrechnungsbestimmungen³⁰⁰, und zwar hauptsächlich an einem Punkt, der in seiner Kompliziertheit zugleich das Gestrüpp des damaligen Rentenrechts verdeutlicht. Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz hatte alle sozialen Renten um feste Zuschläge erhöht und die Renten, die auch dann noch nicht einen bestimmten Mindestbetrag erreichten, um einen entsprechenden „Auffüllbetrag“ ergänzt. Dem Entwurf zufolge sollte sich nun die 25%ige Zulage bei den Beziehern von Mindestrente um den jeweiligen „Auffüllbetrag“ verringern, so daß diese Rentner nur mit einem prozentual geringeren, zum Teil aber auch mit gar keiner Zulage rechnen konnten. Nicht nur auf sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Seite, auch in einem Teil der Presse wurde diese Regelung als schlechterdings „unsozial“, als „schreiend ungerecht“ verurteilt: Die Regierung wolle den „Bessergestellten alles“, denjenigen aber, „die am schlechtesten gestellt sind und die Zulage am nötigsten hätten, nur wenig oder gar nichts“ geben³⁰¹.

Das Bundesarbeitsministerium, das auf dieser Regelung nicht primär aus finanziellen Gründen beharrte, argumentierte gerade umgekehrt: bei den Mindestrentenempfängern mit Auffüllbeträgen handle es sich ganz überwiegend um Beamte, Bauern, Hausfrauen und ähnliche Gruppen, die nur vorübergehend einmal versicherungspflichtig gewesen seien und dementsprechend wenig Beiträge geleistet hätten; es verstoße also gegen die Beitragsgerechtigkeit, wenn man die durch das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz bereits überproportional aufgewerteten Renten dieser Zufallsbeteiligten nun noch einmal in demselben Maße erhöhe wie die der Rentner mit lebenslanger Beitragszahlung³⁰². Zur Überraschung mancher

³⁰⁰ Neben der im folgenden erläuterten Bestimmung handelte es sich darum, daß die Zulage bei der Einkommensprüfung, an welche die Fürsorge-Leistungen und die Ausgleichsrenten der Kriegsopferversorgung gebunden waren, berücksichtigt werden sollte. Die SPD setzte sich für eine Nichtberücksichtigungsklausel ein. Entgegen der Darstellung im Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1950/51, S. 47, wurde die Zulage jedoch nicht auf die Unterhaltsrenten der Soforthilfe (Vorläufer des Lastenausgleichsgesetzes) angerechnet. Vgl. das entsprechende Gesetz zur Änderung des Soforthilfegesetzes, 10. August 1951 (BGBl 1951 I, S. 510).

³⁰¹ Zitate aus: Frankfurter Rundschau, 13. Juli 1951 (Artikel „Enttäuschte Rentner“) bzw. Die Quelle 2 (1951), S. 545 f. (Artikel „Die ungerechten Sozialrenten-Zulagen“, mit Sachkorrektur S. 608).

³⁰² Vgl. Begründungsteil des Regierungsentwurfs (Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 2390); Storch im Bundesrat am 15. Juni 1951 (Deutscher Bundesrat, Sitzungsbericht Nr. 59, S. 387 f.); entsprechend die BMA-Vertreter im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags; vgl. Protokoll der Sitzung vom 7. Juli 1951 (PA, I 203). Diese Meinung teilte der auch im Ausschuß als Sachverständiger hinzugezogene Präsident des Verbands der Rentenversicherungsträger, wie zwar nicht aus dem Sitzungsprotokoll, aber aus dem mündlichen Ausschußbericht (Sten. Ber., Bd. 8, S. 6441 f.) hervorgeht – übrigens eines der gar nicht so seltenen Beispiele dafür, daß der mündliche Bericht im Plenum in manchem aussagekräftiger als das Ausschußprotokoll ist. – Zu dem „Mißbrauch“ des

Abgeordneter, die im März für den Unionsantrag auf Rentenerhöhung gestimmt hatten, erläuterten die Antragssteller, daß der Entwurf in diesem Punkt dem seinerzeitigen Bundestagsbeschluß voll Rechnung trage, denn dort sei ausdrücklich auch gefordert worden, daß „die Rentenhöhe stärker als bisher von der Anzahl und der Höhe der entrichteten Beiträge abhängig gemacht werden“ solle³⁰³. Die SPD-Fraktion bestritt nicht, daß diese Argumentation für einen Teil der Mindestrentenempfänger zutreffen könne; bei dem größeren Teil handle es sich aber um Personen, die es (wie z. B. Landarbeiter) trotz langer Beitragszeit aufgrund niedriger Entlohnung nur zu „Hungerrenten“ bringen konnten³⁰⁴. Da – für den Improvisationscharakter der frühen Rentengesetze bezeichnend – eine bundesweite Statistik über die Schichtung der Renten nach aufgefüllten Mindestrenten und anderen Renten nicht vorlag, geschweige denn eine Enquête über die sozialen Verhältnisse der Rentenempfänger, stand Meinung gegen Meinung.

Vergeblich suchte die Sozialdemokratie diese Anrechnungsbestimmung durch Gegenanträge in Ausschuß und Plenum zu Fall zu bringen. Möglicherweise hätten Bundesarbeitsministerium und Regierungskoalition sich kompromißbereit gezeigt, wenn nicht auch ein Motiv von großer prinzipieller Bedeutung hereingespielt hätte. Das Beispiel der Einheitsrente (flat-rate pension) im England der Labour-Regierung vor Augen und das SPD-Sozialprogramm von 1948 – mit dem Ziel einer „allgemeinen Staatsbürgerversorgung“³⁰⁵ – in Erinnerung, befürchtete man auf Regierungsseite, daß eine generelle Erhöhung der Mindestrente einen großen Schritt in Richtung auf eine dann später eventuell steuerfinanzierte einheitliche Volksrente und eine irreparable Verletzung des individualisierenden Prinzips beitragsäquivalenter Rentenversicherung darstellen könnte. Im Grunde ging es also darum, eine im Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz angelegte Entwicklungstendenz abzubiegen, und ein Unionssprecher drückte dies mit dem Stichwort „Rückkehr zum Versicherungsprinzip“ auch deutlich aus³⁰⁶.

Mindestrentenprinzips durch Minimalbeiträge zahlende Weiterversicherte äußerte sich jener Sachverständige, mit Berechnungsbeispielen, auch öffentlich: Ostermayer, Probleme der deutschen Rentenversicherung, in: Beiträge zur Sozialversicherung, hier S. 200 f.

³⁰³ Vgl. Sten. Ber., Bd. 8, S. 6466 (Abg. Johannes Degener, CDU).

³⁰⁴ Vgl. Sten. Ber., Bd. 8, S. 6263 f. (Abg. Richter, SPD); S. 6463 (Abg. Preller, SPD). Abgewogen der Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1951, S. 310: „Sicherlich wird durch diese Bestimmung eine unberechtigte nochmalige Erhöhung solcher Renten verhindert, die auf nur kurzen Versicherungszeiten beruhen. Doch werden von ihr auch solche Rentner betroffen, bei denen die niedrige Ursprungsrente die Folge von niedrigen Löhnen und dementsprechend niedrigen Beiträgen ist.“

³⁰⁵ Sozialprogramm des Düsseldorfer Parteitags von September 1948. Druck: Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1948/1949, hier S. 123.

³⁰⁶ Vgl. Sten. Ber., Bd. 8, S. 6466 (Abg. Degener, CDU). – „Vom Versicherungsmäßigen her gesehen ist es sicherlich nicht richtig, daß wir damals eine Mindestrente geschaffen haben, für die sich aus versicherungsrechtlicher Grundlage, also aus gezahlten Beiträgen heraus, eine derartige Rentenhöhe nicht errechnen ließe“, betonte retrospektiv Peter Horn

Aufgrund der Anrechnungsbestimmung erhöhte das Rentenzulagengesetz also nicht ausnahmslos alle Renten um 25%. Der effektive Finanzbedarf bei Durchführung des Gesetzes blieb sogar deutlich unter der vom Bundesarbeitsministerium vorausgeschätzten Höhe, was nachträglich zeigte, daß das Ministerium die Zahl der Mindestrentenempfänger mit „Auffüllbetrag“ unterschätzt hatte³⁰⁷. Immerhin erhöhte sich die durchschnittliche Versichertenrente um 19% (Arbeiter-) bzw. 22,9% (Angestelltenversicherung) – bei einem Mehraufwand, der um knapp 20% über den Kosten des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes lag³⁰⁸.

Vom Bundesfinanzministerium zunächst als Ersatz, dann als Ergänzung des „Rentenzulagengesetzes“ betrieben, wurde – gleichzeitig mit diesem – ein „Teuerungszulagengesetz“ verkündet³⁰⁹. Es verdient insofern eine besondere Beleuchtung, als kaum ein anderes Gesetz der sozialpolitischen Reputation der Bundesregierung in der ersten Wahlperiode so geschadet hat wie dieses Gesetz. Es biete ein „Musterbeispiel chaotischer Gesetzgebungsarbeit“, stelle „eine der schlechtesten gesetzgeberischen Maßnahmen dar, die jemals auf sozialem Gebiete getroffen wurden“; es reize „die böse Lust an billigem Spotte“, man könne es nur als „Tragödie“ bezeichnen – mit diesen und ähnlichen Wendungen übte die öffentliche Meinung unisono Kritik³¹⁰.

Wie erinnerlich, wollte das Bundesfinanzministerium den Sozialrentnern eine an bestimmte Einkommensgrenzen gebundene und auf DM 3,- pro Person festgesetzte Teuerungszulage gewähren. Als Empfängerkreis hatte es daneben auch weitere Renten- und Unterstützungsempfängergruppen vorgesehen. Nachdem der Arbeitsminister die Herausnahme der Sozialrentner durchgesetzt hatte, wurde ein auf die übrigen Gruppen zugeschnittener Entwurf in das Gesetzgebungsverfahren

(CDU) am 26. November 1952 im Bundestag; diese Lösung sei in der damaligen Notsituation geboten gewesen, doch habe das Rentenzulagengesetz „in dieser Beziehung wenigstens eine erste Korrektur vorgenommen“ (Sten. Ber., Bd. 13, S. 10999). – Zur Bedeutung des Versicherungsprinzips vgl. unten S. 226 ff.

³⁰⁷ Vgl. die entsprechenden Ausführungen des StS BMF im Bundestag am 28. Januar 1953 (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11774 f.). Demnach betrug die monatliche Mehrausgabe nicht, wie vorausgeschätzt, 1030, sondern nur 888 Millionen DM.

³⁰⁸ Die Durchschnittsrentensteigerung berechnet nach BABI 6 (1955), S. 1087 (Übersicht 2). Die Kosten des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes betragen 643 Millionen DM, wozu der Vergleichbarkeit halber auch die des Knappschaftsversicherungs-Anpassungsgesetzes (98 Millionen) gezählt werden müssen. Vgl. Arbeitsblatt 1 (1949), S. 300 und S. 302.

³⁰⁹ Gesetz über die einstweilige Gewährung einer Teuerungszulage zur Abgeltung von Preiserhöhungen bei Grundnahrungsmitteln, 10. August 1951 (BABI 5 [1953], S. 507). Rückwirkend ab 1. Juli 1951.

³¹⁰ In der Reihenfolge der Zitate: Handelsblatt, 25. Januar 1952 (Artikel „Spott mit dem Elend“); Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1957, S. 74 (im Rückblick); Süddeutsche Zeitung, 23. Januar 1952 (Artikel „Das Streiflicht“); Die Welt, 6. November 1952 (Artikel „Die Odyssee der drei Rentnermark“).

gebracht. Im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages stellte dann die sozialdemokratische Seite einen Abänderungsantrag, wonach die Sozialrentner, soweit sie nach dem „Rentenzulagengesetz“ keine Zulage oder nur eine Zulage unter DM 3,- erhielten, wieder in den Empfängerkreis einbezogen werden sollten. Dieser Antrag wurde im Ausschuß einstimmig angenommen, und das Plenum verabschiedete das Gesetz in dieser Form ohne Gegenstimmen, bei „einigen Enthaltungen“³¹¹. Im Bundesrat wurde zwar der Verdacht laut, „daß der Verwaltungskostenaufwand, der den Ländern entsteht, ungefähr genau so hoch ist, wie der Aufwand an Teuerungszulagen, die gewährt werden“, aber man lehnte die Anrufung des Vermittlungsausschusses mit sehr großer Mehrheit ab³¹² und übersah in der Eile ebenso wie schon der Bundestag, daß das Gesetz, zumindest insoweit es die Sozialrentner betraf, praktisch undurchführbar war. Denn die Rentenversicherungsträger waren, von einer Reihe weiterer Schwierigkeiten abgesehen, aufgrund ihrer Verwaltungsstruktur nicht in der Lage, die im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen für Bezug (Einkommensgrenze) und Höhe (Familien-Kopfzahl) der Zulage zu überprüfen, waren doch derartige Fürsorge-Kriterien dem Versicherungscharakter der Rente wesensfremd³¹³. Das Bundesarbeitsministerium hatte genau dies vorhergesehen und die Mitarbeit an dem „Teuerungszulagengesetz“ auch aus diesem Grunde von der Herausnahme der Sozialrentner abhängig gemacht³¹⁴.

Da der Bundestag diesen Kreis wieder hereinnahm, trat eine Situation von peinlicher Parallelität zu dem schlecht ausgearbeiteten Selbstverwaltungsgesetz ein: Ein Versuch, die Schwierigkeiten durch – faktisch gesetzesändernde – Verwaltungsvorschriften zu beheben, scheiterte an den Rechtsbedenken des Bundesrats, und das Gesetz mußte also, bevor es durchgeführt werden konnte, erst novelliert werden. Es finde sich „niemand in diesem Hause“, erklärte der Sprecher der Unionsfraktion in der Novellierungsdebatte im April 1952, „der nicht über die Unzulänglichkeit dieses Gesetzes unterrichtet und deswegen betrübt ist“³¹⁵. Die in der – bei nur einer Enthaltung einstimmig verabschiedeten –

³¹¹ Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik, 12. Juli 1951 (PA, I 204) sowie Beratung und Beschlußfassung im Plenum, 12. Juli 1951; Sten. Ber., Bd. 8, S. 6557–6559.

³¹² Zitat aus einer Rede des hessischen Ministerpräsidenten Zinn in der Bundesratssitzung vom 26./27. Juli 1951; Hessen stimmte auch als einziges Land für die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Vgl. Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht Nr. 65, S. 567 f.

³¹³ Vgl. im einzelnen die vernichtende Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in einem Schreiben an das BMA vom 1. September 1951 (PA, I 204).

³¹⁴ Vgl. Ministervorlage der Unterabteilung IIC des BMF, 21. März 1951. – Das Teuerungszulagengesetz wurde in Zusammenarbeit aller beteiligten Ressorts federführend vom BMF bearbeitet; es ist (mit Ausnahme des Lastenausgleichs, der ressortmäßig dem BMF zugeteilt war) das einzige mir bekannte Beispiel eines sozialpolitischen Gesetzes unter Federführung des BMF.

³¹⁵ Abg. Arndgen (CDU) im Bundestag am 3. April 1952; Sten. Ber., Bd. 11, S. 8810.

Novelle gefundene Lösung machte das Gesetz zwar durchführbar, konnte aber das Mißverhältnis von Verwaltungsaufwand und Distributionseffekt nicht verringern. Das Verwaltungsverfahren blieb vielmehr so kompliziert, daß erstmals im September 1952 die – rückwirkend ab 1. Juli 1951 berechneten – Zulagen ausbezahlt werden konnten³¹⁶.

Zweifellos kann man hier von einem „Musterbeispiel chaotischer Gesetzgebungsarbeit“ sprechen, wobei alle am legislativen Prozeß beteiligten Kräfte ein Stück spezifischer Verantwortung trifft. Im Hinblick auf die Kriegsoffer war schon die Regierungsvorlage unzureichend³¹⁷. Das Hauptproblem beschwor aber erst das Parlament herauf, indem es das Gesetz auch auf die Rentenversicherung erstreckte. Hierauf legte aber gerade die Opposition entscheidenden Wert. Sie konnte zwar geltend machen, daß der sinnvollere Weg – Festsetzung einer Mindestzulage im „Rentenzulagengesetz“ – von der Regierungsmehrheit im Interesse des Versicherungsprinzips verbaut worden war; aber die Folgeprobleme ihres einvernehmlich beschlossenen Antrags verantwortete sie gleichwohl mit. Das vielleicht wichtigste Versäumnis lag im Verzicht auf eine Sachverständigenanhörung im Sozialpolitischen Ausschuß, was wiederum nur mit der Hektik der Beratungen zu erklären ist: Während der Ausschuß zu seiner ersten und einzigen Aussprache zusammentrat, lief im Plenarsaal bereits die letzte Sitzung vor der Sommerpause, und es gelang nur in buchstäblich letzter Minute, die Ausschlußfassung noch vor das Plenum zu bringen. Insofern illustriert das „Teuerungszulagengesetz“ in allerdings extremer Form auch den Zeitdruck, unter dem der arbeitsüberlastete erste Bundestag durchwegs stand, und den der Vorsitzende der größten Regierungsfraktion Mitte 1951 mit den Worten beklagte: „Die Fraktionsmitglieder ersticken in Arbeit. Oft müssen Beschlüsse überhitzt und übereilt gefaßt werden“³¹⁸.

2. Grundbetrags-Erhöhungsgesetz 1953

Das im Korea-Boom in Bewegung geratene Preisniveau stabilisierte sich Ende 1951 und blieb – bei leicht rückläufiger Tendenz – bis Ende 1953 konstant: Der Ernährungskostenindex (untere Verbrauchergruppe; Jahresdurchschnitt 1950 =

³¹⁶ Für die Novelle vom 25. Juli 1952 vgl. BGBl 1952 I, S. 350; dazu Orda, Die Durchführung des Teuerungszulagengesetzes für die Träger der Rentenversicherungen, in: BABI 3 (1952), S. 527–531. Über den Stand der Auszahlungen berichtete das BMA detailliert im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages am 27. November 1952 (PA, I 204).

³¹⁷ Es fehlte eine Klärung des Einkommensbegriffs; erst nach der Novellierung, die diese Klärung nachholte, konnten die Träger der Kriegsopferversorgung das Gesetz anwenden. – Reibungslos konnte das Gesetz dagegen in der Kranken- und Unfallversicherung (Kranken- und Hausgeld), in der Arbeitslosenfürsorge und in der Soforthilfe durchgeführt werden.

³¹⁸ Heinrich v. Brentano am 3. Juli 1951 im Bundesvorstand der CDU (Sitzungsproto-

100) sank von 116 (Dezember 1951) auf 112 (Dezember 1953); der Kostenindex für die gesamte Lebenshaltung sank im selben Zeitraum von 113 auf 109³¹⁹. Anders als 1948/49 und 1950/51 aktualisierte also 1952/53 kein inflationärer Schub die Rentenfrage; „angesichts der offen zutage tretenden Not eines großen Teiles der Rentnergruppen“ blieb sie jedoch parlamentarisch virulent³²⁰. Nach wie vor stellte sich aber auch das Finanzierungsproblem in scharfer Form. Zwar führten die steigende Beschäftigtenzahl und der Aufwärtstrend der allgemeinen Einkommensentwicklung nunmehr in den Kassen der Rentenversicherungsträger zu Überschüssen, aber das bis Mitte 1952 angesammelte Vermögen (1 Milliarde DM) entsprach nur zwei Monatsausgaben und lag damit in der Größenordnung einer Schwankungsreserve. Der Gedanke, diese Reserve zum Teil für die Finanzierung einer Rentenerhöhung zu verwenden, wurde von sozialdemokratischer Seite ventiliert, aber nicht aufrechterhalten, als das Bundesarbeitsministerium mit dem Argument widersprach, daß dies „die Sicherheit für eine spätere Leistungsgewährung“ gefährde³²¹.

Für die Finanzierung einer Rentenerhöhung kam also wiederum nur der Bundeshaushalt in Frage. Die günstige Konjunktorentwicklung ermöglichte diesem eine starke Expansion: Lag das Ausgabenvolumen des (ordentlichen) Bundeshaushalts 1950 noch bei 12,5 Milliarden DM, so stieg es 1952 auf 20,8 Milliarden DM, 1953 auf 24,6 Milliarden DM³²². Ein sozialpolitischer Finanzierungsspielraum ergab sich dabei aber insofern kaum, als die finanzielle Leistungskraft des Bundes durch die Übernahme neuer Verpflichtungen bis zur Grenze des Tragbaren in Anspruch genommen wurde. Hier sind vor allem zu nennen:

– der jährliche finanzielle Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, den der im Mai 1952 unterzeichnete Deutschlandvertrag für die Zeit ab 1. Juli 1952 vorsah. Entsprechende Ansätze gingen in die Haushaltspläne für 1952 und 1953 ein. Da die EVG bekanntlich nicht zustande kam, verwandelten sich diese Ansätze zwar in eine echte Ersparnis³²³; bei der Aufstellung der Haushalte für 1952 und 1953 war dies aber nicht vorauszusehen.

– die Wiedergutmachungsleistungen an Israel, die aus dem im September 1952

koll im Archiv der Bundesgeschäftsstelle der CDU, Bonn). Ein quantitativer Nachweis der Arbeitsüberlastung des ersten Bundestags unten S. 197.

³¹⁹ Vgl. Anm. 271.

³²⁰ So die Abg. Clara Döhring (SPD) im Bundestag am 30. Oktober 1952, den Regierungsfraktionen konzidierend: „Immerhin scheint über die Notwendigkeit der Hilfe für die Rentenempfänger der verschiedenen Gruppen keine Meinungsverschiedenheit unter uns zu bestehen.“ (Sten. Ber., Bd. 13, S. 10877).

³²¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags am 20. November 1952 (PA, I/409 E). Gegen die Heranziehung der Rentenversicherungsreserve Ernst Schellenberg als Fraktionssprecher der SPD im Bundestag am 11. Dezember 1952 (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11602).

³²² Vgl. v. Schmiedeberg, S. 62, S. 95 und S. 110.

³²³ Höhe und Verwendung dieser Ersparnis erläuterte Bundesfinanzminister Schäffer

unterzeichneten, von Adenauer gegen den heftigen Widerstand des Bundesfinanzministers durchgesetzten deutsch-israelischen Abkommen resultierten³²⁴.

– das „Wagnis des Londoner Schuldenabkommens“ vom Februar 1953³²⁵, mit dem die Bundesregierung im Interesse der internationalen Kreditfähigkeit eine Schuldenregelung akzeptierte, deren Erfüllbarkeit nicht nur einzelne Bundesminister, sondern auch die Notenbank in ernste Zweifel zog³²⁶.

– das (die „Soforthilfe“ ablösende) Lastenausgleichsgesetz vom August 1952, das auch dem Bundesbudget bedeutende Leistungsverpflichtungen auferlegte.

Aus der Summe dieser Verbindlichkeiten, so befand das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Gewerkschaften Ende 1952, erwachse eine „akute und sehr ernste Gefahr“; man habe damit „Lasten auf sich genommen“, die „kaum tragbar sein dürften“³²⁷. Das Haushaltsjahr 1952, so errechnete das Institut, indem es die Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums als zu optimistisch verwarf, werde mit einem Defizit von anderthalb Milliarden DM enden; für 1953 müsse man mit einem noch wesentlich höheren Defizit rechnen und auf „eine kritische Zuspitzung der Finanzsituation“ gefaßt sein³²⁸. Wenngleich sich die Haushaltslage 1952/53 – nicht zuletzt aufgrund der freiwerdenden EVG-Beiträge – weniger dramatisch entwickelte als diese Prognose vorausschätzte³²⁹, so wirft diese doch ein Schlaglicht auf die restriktiven Bedingungen, unter denen der Bundestag im Oktober 1952 das Rentenproblem erneut aufrollte.

Diesmal war die CDU/CSU-Bundestagsfraktion initiativ. Mit Blick auf den heranrückenden Weihnachtstermin – aber auch unter dem Eindruck steigender Unruhe unter den Kriegsoffern³³⁰ – brachte sie Anfang Oktober 1952 eine Große Anfrage ein, mit der die Bundesregierung um Auskunft über eventuelle Rentenerhöhungspläne für Kriegsoffiziere und Sozialrentner ersucht wurde. Kurz vor der parlamentarischen Behandlung dieser Anfrage stieß die SPD-Fraktion mit einem Antrag nach, der die Diskussion im Bereich der Sozialversicherung von vornher-

bei der Einbringung des Bundeshaushaltsplans für 1954 am 22. Januar 1954 im Bundestag; vgl. Sten. Ber., Bd. 18, S. 307f.

³²⁴ Dazu Böhm, Das deutsch-israelische Abkommen 1952, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, S. 437–465.

³²⁵ So: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage um die Jahreswende 1952/53, Teil I: Allgemeiner Überblick, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 5 (1952) S. 235–238, hier S. 236.

³²⁶ Vgl. Abs, Konrad Adenauer und die Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, hier S. 235–238.

³²⁷ Wie Anm. 325.

³²⁸ Die Entwicklung der Bundesfinanzen unter dem Einfluß des Wehrbeitrags und anderer neuer Belastungen, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 5 (1952), S. 169–173.

³²⁹ Vgl. v. Schmiedeberg, S. 89–124.

³³⁰ Vgl. z. B. Die Welt, 8. Oktober 1952 und 31. Oktober 1952 („Protestzug der Kriegsoffiziere“).

ein auf bestimmte Modalitäten und Richtsätze festzulegen suchte. Demnach sollten die Versichertenrenten um einen Pauschalzuschlag von DM 15,- (Witwen- bzw. Waisenrenten um DM 12,- bzw. DM 6,-) erhöht werden. Der Bundestag überwies diesen Antrag Ende Oktober 1952 an den Sozialpolitischen Ausschuß, wobei der Bundesfinanzminister in Beantwortung der Großen Anfrage die Bereitschaft der Bundesregierung unterstrich, „im Ausschuß alle Möglichkeiten, die vorhanden sind, zu prüfen“³³¹.

Daß der Finanzminister jede weitergehende Festlegung vermied, hatte einen einfachen Grund: Ein regierungsinterner Konsens über Höhe und Form einer Rentenaufbesserung war noch nicht gefunden. Das Finanzressort schlug die Einführung einer „gehobenen Fürsorge“ für Kleinrentner vor, wonach diese nach bestimmten Bedürftigkeitskriterien abgestufte Zuschläge erhalten sollten – eine Vermischung von Fürsorge- und Versicherungsprinzip, die das Arbeitsressort aber strikt ablehnte, zumal der mit dem „Teuerungszulagengesetz“ in diese Richtung unternommene Schritt alles andere als ermutigend war³³². Erst Ende November konnten die beiden Ressorts sich auf einen Kompromiß verständigen, der das im SPD-Antrag vorgeschlagene Prinzip der festen Zuschläge übernahm, diese aber auf ein Drittel reduzierte: Der Zuschlag sollte für Versicherte DM 5,-, für Witwen DM 4,-, für Waisen DM 2,- betragen.

Diesen Vorschlag unterbreitete der Arbeitsminister unverzüglich dem Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, der ihn sich mehrheitlich zu eigen machte. Nachdem ein sozialdemokratischer Gegenantrag, die vorgesehene Zuschlagshöhe zu verdoppeln, gescheitert war, erklärten sich die sozialdemokratischen Ausschußmitglieder bereit, einen auf der Grundlage des Arbeitsministervorschlags von Ministerialbeamten ausgearbeiteten Entwurf zusammen mit den Ausschußmitgliedern der Regierungsfractionen als Initiativgesetzentwurf einzubringen³³³. Als „Grundbetrags-Erhöhungsgesetz“ verabschiedete das Plenum diesen Entwurf Mitte Dezember 1952 in unveränderter Form und rückwirkend ab 1. Dezember. In der Schlußabstimmung votierte auch die Opposition für das Gesetz, nachdem

³³¹ Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, 8. Oktober 1952 (Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3738); Antrag der Fraktion der SPD betr. Zuschlag zu den Renten in der Sozialversicherung, 22. Oktober 1952 (Drucksache Nr. 3791); Beratung und Überweisung im Bundestag am 30. Oktober 1952 (Sten. Ber., Bd. 14, S. 10876–10889; Zitat S. 10880).

³³² Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 26. November 1952 (ZwA, B 136/786). – Das BMF knüpfte an dem in der Weimarer Republik praktizierten Modell der „gehobenen“ Rentnerfürsorge an, das damals zu vielen Unzuträglichkeiten geführt hatte (hierzu Kleeis, Fürsorge, S. 13 und S. 24 f.).

³³³ Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags, 28. November 1952 (PA, I/409 E) sowie Antrag der Abgg. Arndgen, Richter, Dr. Hammer, Walter, Willenberg und Genossen (der vom BMA ausgearbeitete Entwurf eines „Grundbetrags-Erhöhungsgesetzes“), 4. Dezember 1952 (Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3927).

sie zuvor, wie schon im Ausschuß, mit einem Antrag auf Verdopplung des Zuschlags unterlegen war³³⁴. Die Regierungsmehrheit lehnte diesen Antrag ab, da sie keine Deckungsmöglichkeiten sah, und auch die Opposition kam um die Feststellung nicht herum, daß ihr Antrag „finanzpolitisch sehr schwierige Fragen“ aufwerfe³³⁵; einen konkreten Deckungsvorschlag unterbreitete sie nicht.

Tatsächlich war nicht einmal die Deckung der reduzierten Sätze des verabschiedeten Gesetzes geklärt; und dies nahm der Bundesfinanzminister zum Anlaß, um die – nach Zustimmung des Bundesrats am Vortage – noch ausstehende Zustimmung der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 19. Dezember zu verhindern³³⁶ – ein vorweihnachtlicher Eklat, der überall, auch in der betont regierungsfreundlichen Presse³³⁷ – empörte und verärgerte. Haushaltsrechtlich ließ sich die Reaktion des Finanzministers freilich gut begründen. Das Gesetz verursachte im noch (bis 31. März 1953) laufenden Haushaltsjahr 1952 Kosten, die im Haushaltsplan nicht veranschlagt waren. Da aber das Kabinett diesen Plan bereits verabschiedet und dem Bundestag zur endgültigen Beschlußfassung zugeleitet hatte, betrachtete Schäffer es als Sache des Parlaments, durch einen entsprechenden Änderungsbeschluß für Deckung zu sorgen. „Irgendwelchen Beschlüssen, die ohne Änderung des Haushaltsgesetzes eine Erhöhung von Ausgaben vorsehen würden, könne er aus diesem Grunde nicht zustimmen“, hatte Schäffer daher im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages vorsorglich angekündigt³³⁸. Weder der Haushaltsausschuß³³⁹ noch erst recht das Plenum hatten sich hingegen in der allerdings knappen zur Verfügung stehenden Zeit in der Lage gesehen, die Mehrkosten im Haushalt 1952 unterzubringen. Im Interesse einer soliden Haushaltsführung – aber wohl auch mit dem Ziel, das Parlament finanzpolitisch demonstrativ in Pflicht zu nehmen – lehnte Schäffer also einstweilen die Ausführung des Gesetzesbeschlusses ab. Der demonstrative Aspekt erhellt daraus, daß auch eine umgänglichere Reaktion möglich gewesen wäre: Das Grundgesetz gestattete der Regierung, „im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ und bei Zustimmung des Bundesfinanzministers das Budget zu überschreiten;

³³⁴ Vgl. die 2. und 3. Lesung am 11. Dezember 1952; Sten. Ber., Bd. 14, S. 11600–11619.

³³⁵ So der Abg. Schellenberg (SPD); a. a. O., S. 11601, ähnlich nochmals S. 11602.

³³⁶ Vgl. Auszug aus dem Protokoll der Kabinettsitzung vom 19. Dezember 1951 (ZwA, B 136/786). Zum geschäftsordnungsmäßigen Recht des BMF auf ein suspensives Veto vgl. oben S. 119.

³³⁷ Vgl. z. B. Rheinische Post, 10. Januar 1953; Echo der Zeit, 18. Januar 1953.

³³⁸ Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags, 20. November 1952 (PA, I/409 E).

³³⁹ Vgl. Kurzprotokoll des Haushaltsausschusses, 10. Dezember 1952 (PA, I 409). Der Ausschuß mußte in großer Eile beraten, da die 2. und 3. Lesung bereits für den folgenden Tag vorgesehen war. Er fand nur eine Deckung für die Hälfte des erforderlichen Betrags (der sich auf 120 Millionen DM belief), empfahl aber den Entwurf trotzdem zur Annahme, weil er hoffte, die noch bestehende Deckungslücke nachträglich schließen zu können.

diesen Weg schlug der Arbeitsminister in jener Kabinettsitzung auch vor, ohne jedoch Schäffers Placet zu erhalten³⁴⁰.

Im Januar 1953 wuchs der politische Druck so stark, daß Schäffer in eine vorschußweise Auszahlung der Zuschläge für die Monate Dezember 1952 bis März 1953, dem Ende des laufenden Etatjahres, auf dem Wege der Haushaltsüberschreitung einwilligte³⁴¹. Die Zuschläge für diese vier Monate wurden in einem Betrage zusammen mit der Februar-Rente ausbezahlt. Seine Zustimmung zur Verkündung des Gesetzes machte Schäffer aber davon abhängig, daß zuvor die Deckung für das neue Etatjahr 1953 geklärt sei. Er selbst sah hierfür nur eine einzige Möglichkeit. Ihm stand die Unpopularität im Gesicht geschrieben, und der Haushaltsausschuß hütete sich, sie von sich aus vorzuschlagen: Freigabe des Konsumbrotpreises, um mit den freiwerdenden Subventionsmitteln die Mehrausgaben für die Erhöhung der Sozialrenten abzudecken³⁴². Nach Schäffers Meinung war dieser Schritt aus mehreren Gründen zumutbar: Schon im „Teuerungszulagengesetz“ sei eine Brotverteuerung einkalkuliert; für bestimmte unterstützungsbedürftige Kreise könne man an eine Übergangslösung denken³⁴³, und im übrigen sei unbestreitbar, daß mit der Konsumbrotverbilligung auch Mißbrauch getrieben werde³⁴⁴. In den Dezember-Verhandlungen hatte Schäffer das Kabinett noch nicht für diesen Vorschlag gewinnen können, vor allem, weil der Bundeskanzler Bedenken hatte³⁴⁵. Unter dem Druck der Deckungsnotwendigkeit einerseits, der angespannten Haushaltslage andererseits, zerbröckelte der Widerstand im Laufe des Januar. Aufgrund eines Kabinettsbeschlusses wurde die Konsumbrotsubventionierung mit Wirkung vom 15. Februar 1953 eingestellt, das Grundbetrags-Erhöhungsgesetz daraufhin im April 1953 verkündet³⁴⁶. DGB und SPD kritisierten jenen Beschluß aufs schärfste³⁴⁷. Auf den Index der Lebenshaltungskosten der

³⁴⁰ Vgl. Anm. 336 sowie Art. 112 GG.

³⁴¹ Vgl. BMF an BMA, 10. Januar 1953 (ZwA, B 136/786).

³⁴² Vgl. BMF an StS BKA, 6. Dezember 1952 (ZwA, B 136/786). Zum Bestreben des Haushaltsausschusses, in dieser Frage dem Kabinett das Prävenire zu überlassen vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 14. Januar 1953 (ebenda).

³⁴³ Eine solche Übergangsregelung – in Form einer besonderen Beihilfe auf Kosten des Bundes – wurde für Fürsorge-Empfänger und (auf Antrag) für Personen, deren Einkommen den Fürsorgesatz nicht um mehr als 10% überstieg, getroffen. Vgl. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1953, S. 72.

³⁴⁴ Daß „das heutige System der Brotverbilligung gewinnsüchtigen Bäckern unzulässige Überverdienste ermöglicht“, räumte der Sozialdemokratische Pressedienst vom 13. Januar 1953 ein; er zog jedoch die Alternative eines Ausbaus des Kontrollapparates dem Abbau der Subventionierung vor.

³⁴⁵ Vgl. Auszug aus dem Kabinettsprotokoll vom 16. Dezember 1952 (ZwA, B 136/786).

³⁴⁶ Vgl. BGBl 1953 I, S. 125 (17. April 1953). Die durchschnittliche Versichertenrente erhöhte sich damit von DM 73,70 auf DM 78,70 um 6,8% (ArV) bzw. von DM 116 auf DM 121,10 um 4,4% (AnV). Vgl. BABl 6 (1955), S. 1087 (Übersicht 2).

unteren Verbrauchergruppe wirkte sich die Brotpreiserhöhung allerdings nicht aus; sie wurde von anderen Indikatoren kompensiert³⁴⁸.

Da die Subventionseinsparung ungefähr den Kosten der Rentenerhöhung entsprach, schlug diese im Etat 1953 nicht als eine echte Mehrbelastung zu Buche. Die Rigidität, mit der das Bundesfinanzministerium diese Lösung anstrebte, muß freilich auch vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß der Spielraum für Rentenerhöhungen in diesem Etat ohnehin schon durch neue Zuschußverpflichtungen in Anspruch genommen war. Sie resultierten aus dem für die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge hochbedeutenden, von Regierungsmehrheit und Opposition einvernehmlich beschlossenen „Fremd- und Auslandsrentengesetz“³⁴⁹. Dieses Gesetz behandelte die Vertriebenen und Flüchtlinge so, als ob sie ihr Arbeits- und Versicherungsleben im Bundesgebiet zurückgelegt hätten. Sie erhielten also dieselben sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche wie entsprechende „Einheimische“, obwohl sie im Unterschied zu diesen niemals Beiträge an die jetzt zur Leistung verpflichteten Versicherungsträger gezahlt hatten. Das Gesetz übertrug daher auch die Kosten für die Rentenansprüche, die außerhalb des Bundesgebiets erwachsen waren, nicht den Versicherungsträgern, sondern (fast) ganz dem Bundeshaushalt. Zuvor hatten Ländergesetze – in recht verschiedenem Umfang und mit manchen Härten – vergleichbare Regelungen getroffen, die Kosten jedoch den Versicherungsträgern, letztlich also – unter Verletzung des Versicherungsprinzips – den Beitragszahlern aufgelastet. Die Übernahme der Kosten auf den Bund (wo sie als Kriegsfolgelast hingehörten) hatte Schäffer für die Etatjahre 1951 und 1952 in langen und heftigen Kämpfen mit dem Arbeitsministerium zu verhindern gewußt. Entgegen einem nachdrücklichen Votum des Arbeitsministers brachte er im September 1952 einen Kabinettsbeschuß zustande, wonach die Kosten im laufenden Etatjahr noch nicht übernommen werden sollten; im Dezember 1952 konnte der Arbeitsminister das Kabinett dann dafür gewinnen, daß der Bund die Kosten ab 1953 übernahm³⁵⁰.

Weiterhin schlug die anwachsende Zahl der Sozialrentner – vermittelt durch die vom Staat zu tragenden Rententeile – auf das Zuschußvolumen des Bundeshaushalts durch. Zusammengenommen ergaben alle diese Faktoren, daß der Bundeshaushalt 1953 nicht allein die vergleichsweise geringen Kosten des Grundbe-

³⁴⁷ Vgl. für die SPD-Bundestagsfraktion Willi Richter im Bundestag am 29. Januar 1953 (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11841); für den DGB-Protest vgl. die Quelle 4 (1953), S. 73.

³⁴⁸ Vgl. Anm. 271.

³⁴⁹ Das Gesetz (BGBl 1953 I, S. 848) datiert vom 7. August 1953, teilweise rückwirkend ab 1. April 1952. Erste bzw. 2. und 3. Lesung im Bundestag am 16. April 1953 bzw. 18. Juni 1953 (Sten. Ber., Bd. 15, S. 12660–12666 bzw. – ohne Debatte einstimmig verabschiedet – S. 13513).

³⁵⁰ Vgl. Vermerke des Referats 7 des BKA, 26. Mai 1952, 23. September 1952 und Vermerk über die Kabinettsitzung vom 19. Dezember 1952 (ZwA, B 136/785).

trags-Erhöhungsgesetzes (rund 300 Millionen DM), sondern insgesamt 1 Milliarde DM mehr Rentenzuschüsse als im Vorjahr unterzubringen hatte³⁵¹.

3. Erleichterung von Leistungsvoraussetzungen

Publizistisch kaum wahrgenommen, aber für einen Teil der Rentenbezieher von großer Bedeutung, wurde im August 1952 ein sperrig tituliertes „Gesetz zur Änderung der §§ 1274 ff. der Reichsversicherungsordnung“ verkündet³⁵². Dabei handelte es sich um die sogenannten Ruhensvorschriften, wonach beim Zusammentreffen mehrerer Renten in einer Hand ein Teil der Renten „ruhte“, also nicht ausbezahlt wurde. Typisch war einmal der Fall des Arbeiters oder Angestellten, der gleichzeitig Rente aus der Unfall- und der Rentenversicherung bezog, zum anderen der Fall der Witwe, die neben ihrer eigenständig erworbenen Rente auch Hinterbliebenenrente aus dem Versicherungsverhältnis des verstorbenen Mannes erhielt. Seit Bestehen der Rentenversicherung gab es für diese Fälle Kürzungsbestimmungen. Sie wurden in der Phase Brüning'scher Notverordnungspolitik (1931) drastisch verschärft (vollständiges „Ruhe“ der jeweils niedrigeren Rente) und in der nationalsozialistischen Periode auf den (sieht man von einer erneuten Verschärfung in der britischen Zone ab) bis 1952 geltenden Stand gebracht. Demnach ruhte bei einer Kumulation von Unfall- und Rentenversicherungsrente letztere zur Hälfte, beim Zusammentreffen von zwei Rentenversicherungsrenten die jeweils niedrigere zur Hälfte. Unbestritten verursachte diese Regelung Härten; in besonders gelagerten Fällen ergab die Rentenkumulation sogar einen niedrigeren Gesamtbetrag als die einzelne Rente³⁵³.

Bereits in der zum „Rentenzulagengesetz“ führenden Resolution, die der Bundestag im März 1951 aufgrund eines CDU/CSU-Entschließungsantrags faßte, wurde daher die Bundesregierung ersucht, einen Gesetzentwurf zur Milderung der Ruhensvorschriften vorzulegen. Das Bundesfinanzministerium verhinderte damals die Realisierung dieses Auftrags – gegen den Willen des Arbeitsressorts, das in diesem Punkte jedoch nachgab, um die Durchsetzung des Zulagengesetzes nicht zu gefährden³⁵⁴. Im Oktober 1951 brachte die SPD-Fraktion die Dinge durch einen Gesetzantrag wieder in Fluß³⁵⁵. Die Ausschußverhandlungen gestalteten

³⁵¹ Vgl. Schewe, Bundeszuschüsse, S. 5 (Übersicht 2, Kolumne 14), bezogen auf die tatsächlich geleisteten Ausgaben, also ohne die in Form von Schuldbuchforderungen auf die Zukunft verschobenen Zuschußverpflichtungen.

³⁵² Vgl. BGBl 1952 I, S. 443 (13. August 1952), rückwirkend ab 1. Juli 1952.

³⁵³ Ein einschlägiges Beispiel erläuterte der Abg. Alex Willenberg (Zentrum) im Bundestag am 7. November 1951 (Sten. Ber., Bd. 9, S. 7100 f.).

³⁵⁴ Vgl. BMF an StS BKA, 23. April 1951 (ZwA, B 136/754); Vermerk des Referats I/7 des BKA, 26. April 1951 (ebenda) sowie Mitteilung des Vertreters des BMF im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, 7. Juli 1951 (PA, I/203).

³⁵⁵ Antrag der SPD-Fraktion betr. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der §§ 1274 ff.

sich langwierig – 15mal stand die Materie auf der Tagesordnung – und schwierig, denn nicht nur das Finanzministerium, sondern auch die Rentenversicherungsträger, die ebenfalls Mehrkosten vermeiden wollten, leisteten hinhaltenden Widerstand³⁵⁶. Das im Juli 1952 einstimmig verabschiedete Gesetz reduzierte die Kürzungsquote von der Hälfte auf ein Viertel. Damit entsprach es zwar nicht ganz den Forderungen von SPD und DGB³⁵⁷, führte aber immerhin „den günstigsten Stand der Ruhensvorschriften seit Bestehen der deutschen Invalidenversicherung überhaupt“ herbei³⁵⁸.

Ebenfalls auf sozialdemokratisches Drängen griff der Bundestag eine weitere Problematik geltender Rentenvoraussetzungen auf. Wie erinnerlich, hatte der Wirtschaftsrat 1949 einen prinzipiellen Durchbruch auf dem Wege zur sozialrechtlichen Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten erzielt, indem er Unterschiede der Witwensicherung und des Invaliditätsbegriffs beseitigte. Aus einer wirtschaftlichen Zwangssituation heraus hatte er die Verbesserung jedoch an einen Stichtag gebunden: Nur die Arbeiterfrau, die nach dem 31. Mai 1949 Witwe wurde, erhielt – wie generell Angestelltenwitwen – Rente, und ebenso galt die neue, günstigere Invaliditätsgrenze nur für Fälle, die nach diesem Termin eintraten³⁵⁹. Die verbitternden Konsequenzen, die diese Stichtagsregelung nach sich ziehen konnte, waren evident; konnte doch eine kinderlose junge Frau, deren Mann nach jenem Termin starb, Arbeiterwitwenrente erhalten, während etwa eine 50jährige Witwe mit Kind eine solche Rente nicht erhielt, wenn und weil ihr Mann vor dem 31. Mai 1949 gestorben war³⁶⁰.

Anfang 1952 teilte das Bundesarbeitsministerium auf Anfrage der SPD-Fraktion mit, daß die Bundesregierung eine Beseitigung des Stichtags „zur Zeit“ für

RVO, 16. Oktober 1951 (Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 2693); 1. Lesung am 7. November 1951 (Sten. Ber., Bd. 9, S. 7095–7105).

³⁵⁶ „Sie wissen, daß uns die Träger der Rentenversicherung klipp und klar erklärt haben, sie wären nicht in der Lage, die erhöhten Sätze zu zahlen, die eine Änderung der §§ 1274 bis 1279 mit sich bringen“, betonte der stellvertretende Ausschuß-Vorsitzende Arndgen (CDU) im Bundestag am 18. Juli 1951 (Sten. Ber., Bd. 12, S. 10202).

³⁵⁷ SPD und DGB wollten die Kürzung beim Zusammentreffen zweier RV-Renten ganz beseitigen und die RV-Rente bei Kumulation mit einer Unfallrente insoweit kürzen, als die Gesamtbezüge 90% des früheren Jahresarbeitseinkommens überschritten. Vgl. 2. und 3. Lesung im Bundestag am 18. Juli 1952 (Sten. Ber., Bd. 12, S. 10195–10205) und Die Quelle 3 (1952), S. 425 f.

³⁵⁸ Vgl. Tietz, Das Gesetz zur Änderung der §§ 1274 ff. der Reichsversicherungsordnung, in: BABI 3 (1952), S. 526 f. – Ungünstigere Regelungen in der britischen und amerikanischen Zone ablösend, war die Vollzahlung von Versicherungsrenten neben Kriegsopferversorgungsrenten schon mit dem Bundesversorgungsgesetz vom 20. Dezember 1950 (BGBl 1950 I, S. 791) eingeführt worden.

³⁵⁹ Vgl. oben S. 93.

³⁶⁰ In den meisten Fällen lag dann allerdings ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente aus der Kriegsopferversorgung vor.

finanziell „nicht durchführbar“ halte³⁶¹. Im Dezember desselben Jahres, also in der ungünstigen Situation der schwierigen Suche nach einer Deckung für das „Grundbetrags-Erhöhungsgesetz“, wurde die Opposition erneut initiativ. Sie brachte einen Gesetzentwurf ein, der die Stichtageinschränkung für den neuen Invaliditätsbegriff beseitigte und für das Witwenrecht bedeutend milderte (Herabsetzung der Altersgrenze der vom Stichtag betroffenen Witwen von 60 auf 40 Jahre). „Wir wissen, daß die finanziellen Auswirkungen erheblich sein werden“, kommentierte eine Oppositionsvertreterin, „trotzdem glauben wir, die bestehende Regelung nicht länger verantworten zu können“³⁶². Die Regierungskoalition geriet durch diese Initiative in eine prekäre Lage. Einerseits bestritt sie die „außerordentliche Härte“ gerade des Witwenrechts nicht³⁶³, andererseits glaubte sie dem Antrag wegen der stark angespannten Haushaltslage nur in dem – finanziell relativ geringfügigen – Punkt der Invalidität folgen zu können, zumal ein Deckungsvorschlag für den auf den Bundeshaushalt entfallenden Teil der Gesamtkosten des Antrags im Ausschuß auch von der Opposition nicht gemacht werden konnte³⁶⁴. Während der zweiten Lesung im April 1953 bot die Opposition daher in der Witwenrentenfrage einen Kompromiß an (Herabsetzung der Altersgrenze nur auf 50 Jahre), der den Bundesetat – jedenfalls in isolierender Sicht des Kostenanteils von rund 35 Millionen DM – nicht sehr belastete und für die Rentenversicherungsträger aufgrund der 1953 beträchtlich wachsenden Überschüsse tragbar erschien. Gleichwohl lehnte die Koalition diesen Kompromiß nach langen internen Auseinandersetzungen ab, allerdings mit der Zusage, diese Frage „in der nächsten Zukunft“ erneut aufzugreifen und befriedigend zu lösen³⁶⁵. Das verabschiedete Gesetz bezog sich dann auch nur auf den Invaliditätsbegriff, der in seiner neuen Form nunmehr auch für Versicherungsfälle galt, die vor dem 31. Mai 1949 eingetreten waren³⁶⁶.

³⁶¹ Vgl. Kleine Anfrage der Fraktion der SPD betr. Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz, 13. Februar 1952, und Antwort des BMA, 26. Februar 1952. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksachen Nr. 3094 bzw. 3164.

³⁶² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, 10. Dezember 1952 (Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3959). Zitat aus der Begründungsrede der Abg. Korpeter (SPD) in der 1. Lesung am 22. Januar 1953 (Sten. Ber., Bd. 14, hier S. 11744).

³⁶³ Vgl. Ausschlußbericht des Abg. Josef Schüttler (CDU) in der 2. Lesung am 16. April 1953 (Sten. Ber., Bd. 15, hier S. 12671).

³⁶⁴ Wie Anm. 363. Die Kosten wurden im Punkte „Invalidität“ auf rund 19 Millionen (davon Bundesanteil rund 7 Millionen), im Punkte „Witwenrecht“ auf rund 210 Millionen (davon Bundesanteil 90 Millionen) geschätzt.

³⁶⁵ Vgl. Sten. Ber., Bd. 15, S. 12670–12675 (2. und 3. Lesung am 16. April 1953). Dort auch Hinweise auf die internen Auseinandersetzungen. – Nach mündlicher Auskunft des damaligen Geschäftsführers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wurden die Fraktionssitzungen damals noch nicht protokolliert, so daß sich die Auseinandersetzungen insofern nicht aus den Akten nachzeichnen lassen.

4. Bilanz der Rentengesetzgebung in der ersten Legislaturperiode

Auf der Grundlage des durch den Wirtschaftsrat 1949 prozentual beträchtlich erhöhten, absolut gesehen gleichwohl sehr niedrigen Ausgangsniveaus entwickelten sich die durchschnittlichen Versichertenrenten der Arbeiter und Angestellten in der ersten Legislaturperiode wie folgt: 1950/53 erhöhte sich die durchschnittliche Arbeiterrente um 30%, die durchschnittliche Angestelltenrente um 30,4%³⁶⁷. Im selben Zeitraum stieg die Lohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer brutto um 32%, netto um 29%³⁶⁸. Überrascht stellt man fest, daß die Renten also im Gleichschritt mit dem Arbeitseinkommen gewachsen sind. Sehr zugespitzt gesagt bedeutet dies, daß man schon für die erste Legislaturperiode von einer Art „dynamischer Rente“ – im Sinne einer Parallelität der Entwicklung von Rente und Arbeitseinkommen – sprechen kann. Freilich war diese Parallelität, die sich auch nur für den generellen Rentendurchschnitt und nicht für jede einzelne Rente ergab, ein Zufallsergebnis – Resultat einer durchaus unsystematischen und improvisierenden Rentenpolitik, „die mehr einem dunklen Drange als einer klaren Vorstellung folgte“³⁶⁹. Der später konzeptionsbildende Gedanke, die Steigerung des Lohnniveaus auf die Renten zu übertragen, tauchte in den Rentendebatten noch nicht auf. Es wurde vielmehr „einfach Hilfe in der Not“ gefordert³⁷⁰, wobei die parlamentarische Konkurrenzsituation, das Fehlen einer organisierten Verbandsmacht der Rentner zum Teil kompensierend, der insgesamt wohl am stärksten vorantreibende, die schwierige Haushaltslage der am stärksten retardierende Faktor war.

Auf seiten der Bundesregierung führte diese Spannung zu ständigem Konflikt zwischen dem um Aktionseinheit mit den Sozialpolitikern der Regierungskoalition bemühten Arbeitsressort einerseits, dem Finanzressort andererseits. Da das Kabinett – wie der Finanzminister mit kritischem Unterton registrierte – „allen Sozialgesetzen seine Zustimmung geben zu müssen“ glaubte, „weil es sich um in ihrer Existenz gefährdete Personenkreise handele und der innere soziale Friede auf jeden Fall gesichert werden müsse“³⁷¹, konnte das Arbeitsministerium sich

³⁶⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes, 4. August 1953 (BGBl 1953 I, S. 846).

³⁶⁷ Die durchschnittliche Versichertenrente stieg in der ArV von DM 60,50 (April 1950) auf DM 78,70 (April 1953); in der AnV im selben Zeitraum von DM 92,90 auf DM 121,10. Vgl. BABI 6 (1955), S. 1087 (Übersicht 2).

³⁶⁸ Berechnet nach: Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1957, S. 112.

³⁶⁹ So Kurt Jantz – zu diesem Zeitpunkt Leiter der Sozialversicherungsabteilung im BMA – 1956 auf einer Diskussionsveranstaltung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft; vgl. den Protokollband: Das Problem der Rentenreform, S. 20.

³⁷⁰ So Schewe, Periode, S. 389.

³⁷¹ BMF an StS BKA, 26. Mai 1952 (ZwA, B 136/785).

zumeist durchsetzen – jedoch nie ohne deutliche Abstriche und gelegentlich (Witwenrente) von vornherein auf Konzessionskurs einschwenkend. Die relativ starke Position des Finanzministers ergab sich zwangsläufig daraus, daß die Mehrkosten jeweils nicht den Kassen der Versicherungsträger, sondern dem Bund angelastet wurden, dem dadurch ein Ausgabenposten von ansehnlicher Größenordnung erwuchs: 1953 machten die Rentenzuschüsse 11,5% (1950 etwa 6%) der Bundesausgaben aus; korrespondierend wurden die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherungen in diesem Jahr zu rund 40% nicht aus dem Beitrags-, sondern aus dem Steueraufkommen bezahlt³⁷² – eine Verdoppelung gegenüber der entsprechenden Quote im Jahre 1950³⁷³.

Schon dieser Finanzierungsmodus verweist im übrigen auf den unsystematischen, von keiner kohärenten Konzeption bestimmten Charakter der Rentenpolitik, lief er doch dem von der Regierungskoalition programmatisch vertretenen Versicherungsprinzip strikt zuwider. Eine Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen wäre diesem Prinzip adäquater gewesen, wurde freilich von niemandem ernstlich ins Auge gefaßt, da der ohnehin schon (1949) drastisch erhöhte Beitragsatz keine disponiblen Überschüsse ergab. Noch deutlicher zeigt sich der Improvisationscharakter im ständigen Wechsel der Erhöhungsmethode: Im einen Falle suchte man die Beitragsäquivalenz der Rente und damit das Versicherungsprinzip zu stärken (Rentenzulagengesetz); wenig später wählte man den umgekehrten Weg der Pauschalzulage (Grundbetrags-Erhörungsgesetz); im dritten Falle hielt durch die Bindung der Zulage an einen Bedarfsnachweis ein Fürsorgeelement in der Rentenversicherung Einzug.

Unter der Prädominanz fiskalischer Überlegungen kam eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise des Rentenproblems nicht zur Geltung. Daß z. B. die erhöhten Renten 1952/53 zur Konjunkturstabilisierung beitrugen³⁷⁴, geriet weder bei der Gesetzesplanung noch bei den parlamentarischen Beratungen in den Blick. Wirtschafts- und Sozialpolitik blieben insoweit zwar nicht in der realen Auswirkung, wohl aber in der Motivation des Gesetzgebers unverbunden. Erst recht blieben kreislaufanalytische Detailfragen wie die effektive Belastungs- und Verteilungswirkung der Rentenerhöhungen außer Betracht. Erst in späteren Jahren stellte man etwa fest, daß eine steuerfinanzierte Rentenerhöhung eine geringere Konsumumschichtung zugunsten der Rentnerhaushalte bewirkt als eine prozentu-

³⁷² Vgl. Schewe, Bundeszuschüsse, S. 7, Übersicht 4 bzw. S. 5, Übersicht 2 (wobei die Quoten noch höher lägen, wenn man nicht nur die bar, sondern auch die in Schuldbuchforderungen geleisteten Zahlungen berücksichtigte).

³⁷³ Die Quote betrug 1950: 19,7%. Berechnet nach: Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialpolitik 1954, S. 102 (wobei von den Gesamtausgaben der Rentenversicherungen – dem Verfahren Schewes entsprechend – die Verrechnungen der Versicherungsträger untereinander abgesetzt wurden).

³⁷⁴ Vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1952, S. 10; für das Jahr 1953, S. 5.

al gleiche beitragsfinanzierte Erhöhung³⁷⁵. Systematische Versuche, die Zusammenhänge zwischen Sozialfinanzen und Wirtschaftsprozeß zu ermitteln und für die Rentengesetzgebung nutzbar zu machen, sind auf seiten des Bundesarbeitsministeriums erstmals 1955 zu beobachten³⁷⁶.

Der erste Bundestag hinterließ ein wegen der niedrigen Ausgangsbasis nach wie vor unzulängliches Rentenniveau, daneben aber auch zahlreiche Lücken und Mängel im Rentenrecht selbst. Das ungelöste Problem der Witwenrente wurde erwähnt. Auch die für Arbeiter und Angestellte unterschiedliche Rentenberechnungsformel, die trotz des gleichen Beitragsatzes zu unterschiedlichen (Angestellte mit langer Versicherungszeit benachteiligenden) Rentensätzen führen konnte, blieb bestehen³⁷⁷. Selbst einige divergierende Länder- und Zonenregelungen aus der Zeit von 1945/49 wirkten fort, so daß in verschiedenen Gebieten der Bundesrepublik noch immer unterschiedliches Recht angewandt wurde. Hierbei handelte es sich im einzelnen um durchaus wichtige Fragen, wie etwa den Kreis der Versicherungspflichtigen, die Beitragsrückerstattung bei Heirat einer weiblichen Versicherten oder die Möglichkeit zum vorzeitigen Rentenbezug für langfristig arbeitslose Angestellte. Alle diese Probleme gingen ungelöst auf den zweiten Bundestag über, der sich damit vor die Notwendigkeit einer gründlichen Revision des Rentenrechts gestellt sah.

IV. Aspekte einer sozialpolitischen Bilanz 1953

1. Quantitative Entwicklung der Sozialleistungen

„Es ist der ersten Bundesregierung gelungen, die jährlichen Aufwendungen für die soziale Sicherheit der Bevölkerung von 1949 bis 1953 nahezu zu verdoppeln.“ Diese Erfolgsbilanz zog Bundeskanzler Adenauer im Oktober 1953, zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode³⁷⁸. Statistisch ist diese Aussage vertretbar: Die Reinausgaben für öffentliche Sozialleistungen (Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung, Fürsorge, Rentenzahlungen aus Soforthilfe bzw. Lastenausgleich) stiegen von 10,3 Milliarden DM (1949) auf 19,3 Milliarden DM (1953). Allerdings muß einschränkend hinzugefügt werden, daß die relativ stärkste Steigerung (um 29%) von 1949 auf 1950 erfolgte, und zwar vor allem aufgrund von Gesetzen (Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz, Soforthilfegesetz), die noch der Wirtschaftsrat beschlossen hatte³⁷⁹. Nimmt man 1950, also das erste volle Arbeitsjahr von

³⁷⁵ Vgl. Protokoll der Sitzung des Grundsatzausschusses des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen beim BMA, 25./26. April 1955 (ZwA, B 149/414).

³⁷⁶ Vgl. „Arbeitsprogramm des Unterausschusses Wirtschaft/Finanzen“ des Interministeriellen Ausschusses für die Sozialreform, 31. August 1955 (ZwA, B 136/1361).

³⁷⁷ Vgl. oben 1. Kap. Anm. 254.

³⁷⁸ In der Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953; Sten. Ber., Bd. 18, hier S. 13.

³⁷⁹ Vgl. Fehrs, Die öffentlichen Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland

Bundesregierung und Bundestag, als Ausgangsbasis, so zeigt sich folgende Entwicklung: Die Ausgaben der Sozialversicherung wuchsen 1950/53 um 60%, die Ausgaben für öffentliche Sozialleistungen insgesamt (in der oben genannten Abgrenzung) um 49%³⁸⁰, also im Gleichschritt mit dem (1950/53 um 48%) rasch wachsenden Volkseinkommen³⁸¹. Diese Expansion des Sozialaufwands war zum größeren Teil Folge leistungsverbessernder Gesetze. Sie spiegelt jedoch auch die zunehmende Zahl von Leistungsempfängern wider, die insbesondere in der Rentenversicherung stark wuchs und so zu der besonders hohen Wachstumsquote der Sozialversicherungsausgaben beitrug.

Setzt man nicht die Wachstumsraten, sondern die absolute Höhe von Sozialaufwand und Sozialprodukt in Beziehung und grenzt man ferner den Begriff „Aufwendungen für die soziale Sicherheit“ nach den Kriterien des Internationalen Arbeitsamts ab – wodurch insbesondere die Kosten der Beamtenversorgung einbezogen werden –, so ergibt sich für die Jahre 1950/53 eine Sozialleistungsquote von knapp einem Fünftel des Volkseinkommens. Diese Quote lag bedeutend höher als im Deutschen Reich vor dem Krieg: Sie lag 1928 bei 11,8%, stieg dann unter den Ausnahmebedingungen der Weltwirtschaftskrise – der Zähler des Quotienten wurde durch die gewaltige Arbeitslosenzahl hochgetrieben, der Nenner sank durch den Verfall des Sozialprodukts – auf 18,7% (1933) und fiel bis 1938 wieder auf 9,7%³⁸².

Die bedeutende Höhe der Sozialleistungsquote zeigt sich auch im internationalen Vergleich. Hier nahm die Bundesrepublik – legt man die Statistiken und Abgrenzungskriterien des Internationalen Arbeitsamts zugrunde – die Spitzenstellung ein: Seit 1949 wandte sie jährlich einen größeren Anteil des Volkseinkommens für soziale Leistungen auf als alle vergleichbaren Staaten. Nur Österreich, wo ebenfalls eine kriegsbedingt hohe Zahl von Sozialleistungsempfängern mit einem geschwächten volkswirtschaftlichen Potential zusammentraf, erreichte knapp die westdeutsche Sozialleistungsquote. Diese lag jedoch erheblich über den Vergleichszahlen für diejenigen Staaten, deren wohlfahrtsstaatliche Programmatik international Aufsehen erregten: Großbritannien und Schweden³⁸³. Mit Recht

einschließlich Berlin (West) von 1949 bis 1958, in: BABI 10 (1959), hier S. 765 (Tabelle 1). Bezogen auf Reinausgaben, also unter Abzug der Verrechnungen der einzelnen sozialen Einrichtungen untereinander.

³⁸⁰ Berechnet nach: Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1957, S. 90 f. (Übersicht III/15).

³⁸¹ Berechnet nach: Bevölkerung und Wirtschaft, S. 260.

³⁸² Vgl. Fehrs, Die Ausgaben für die soziale Sicherheit und ihre Deckung in den Jahren 1949 bis 1954, in: BABI 6 (1955), hier S. 801 (Aufstellung 4).

³⁸³ Vgl. International Labour Office (Hrsg.), *The Cost of Social Security 1949–1957*, Genf 1961, S. 205–210. Eine übersichtliche tabellarische Zusammenstellung auf dieser Grundlage bei Zöllner, S. 29. Hiernach betragen die öffentlichen Sozialleistungen in v. H. des Volkseinkommens 1953 (1957): in der Bundesrepublik 19,4 (20,8); in Österreich 19,0 (17,6); in Frankreich 17,6 (18,9); in Schweden 13,5 (16,1); in Großbritannien 12,5 (11,9).

wurde zwar in der zeitgenössischen Diskussion, vor allem von sozialdemokratischer Seite, darauf hingewiesen, daß die vom Internationalen Arbeitsamt – und von der Regierungspropaganda – verwandte Bezugsgröße des Volkseinkommens die Optik verzerre.³⁸⁴ Denn sie begünstigt Länder mit hoher Verbrauchsbesteuerung (wie die Bundesrepublik), da die indirekten Steuern im Aggregat „Volkseinkommen“ nicht enthalten sind und die insofern niedrigere Bezugsgröße natürlich einen prozentual höheren Anteil des Sozialaufwandes ergibt. Indessen lag die Bundesrepublik auch auf der Vergleichsgrundlage des Bruttosozialprodukts an der Spitze – mit einem gegenüber Schweden und England nur wenig reduzierten Vorsprung³⁸⁵.

2. Ansatzpunkte zeitgenössischer Kritik

Obleich also die für die soziale Sicherung aufgewandten Globalsummen in der Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft hoch waren, stimmten am Ende der ersten Legislaturperiode alle politischen Lager darin überein, daß das System sozialer Sicherung unzureichend und eine umfassende Reform notwendig sei. Dabei setzte die Kritik vor allem an drei – im folgenden kurz erläuterten und überprüften – Punkten an: a) Das Sozialrecht sei verworren, unübersichtlich und widerspruchsvoll; b) die Verteilung des Sozialaufwands entspreche nicht den Prioritäten des wirklichen Bedarfs, sondern es werde „blind in den sozialen Kosmos hineingezielt“³⁸⁶; c) die Höhe der Sozialleistungen reiche zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs oft nicht aus.

a) Die Problemfülle der Nachkriegssituation und der staatlichen Neukonstituierung verlangte dem ersten Bundestag – und den Bundesressorts – eine enorme Arbeitsleistung ab. Alle einschlägigen Indikatoren, etwa Zahl der Gesetze, Zahl und Dauer der Plenarsitzungen, Zahl der Fraktions- und Ausschusssitzungen, weisen für die erste Legislaturperiode eine wesentlich höhere Belastung aus als – kontinuierlich sinkend – für alle folgenden Perioden. Die Fraktionen und Ausschüsse des Parlaments tagten in der ersten Periode im Durchschnitt doppelt so häufig wie etwa in der fünften Periode (1965/69)³⁸⁷. Der Ausschuß für Sozialpolitik trat 199 mal zusammen – in der fünften Periode 111 mal³⁸⁸.

³⁸⁴ Vgl. z. B. Preller, Sozialpolitik à la Finanzministerium?, in: Sozialer Fortschritt (1953), hier S. 134.

³⁸⁵ Vgl. die bei v. Bethusy-Huc, S. 23 (Tabelle 19) für das Jahr 1954 auf Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen umgerechneten Sozialleistungsquoten (Bundesrepublik 14%; Österreich 13,8%; Schweden 10,7%; Großbritannien 9,9%).

³⁸⁶ So Hampel, Die Verflechtung der Sozialleistungen, in: Die öffentliche Verwaltung 8 (1955), hier S. 618.

³⁸⁷ Vgl. Schindler, Daten zur Tätigkeit des 1.–6. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 3–10.

³⁸⁸ Vgl. Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages, 1.–7. Wahlperiode. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 33, S. 12 bzw. 62.

Auf sozialpolitischem Gebiet galt der überdurchschnittlich hohe Zeitaufwand – aufs Ganze gesehen – weniger der teils grundlegenden (Organisation und Rechtsprechung), teils improvisierenden (Zulagengesetze), teils eine Fülle von Sonderregelungen treffenden (z. B. Fremd- und Auslandsrentengesetz), teils dilatorischen (Lücken und Mängel tradierenden) Sozialversicherungspolitik. Vielmehr trat eine weitverzweigte Sondergesetzgebung hinzu, die die vom Krieg hinterlassenen Notstände aufzufangen und den zahlreichen Geschädigtengruppen (Kriegsopfern, Vertriebenen, Flüchtlingen, Evakuierten, Heimkehrern, Angehörigen von Kriegsgefangenen, rassistisch und politisch Verfolgten usw.) rasch und möglichst spezifisch zu helfen suchte. So umfangreich und im einzelnen wirkungsvoll die Sozialgesetzgebung in der ersten Legislaturperiode daher auch war, so führten Zeitnot und Problemdruck doch andererseits zu einer Fülle von Überschneidungen und Widersprüchen, zu Undurchsichtigkeit und verwirrender Verflechtung der gesetzlichen Regelungen. Schlagworte wie „Sozialrechtsdschungel“ und „Rentenchaos“³⁸⁹ machten die Runde und drückten ebenso drastisch wie treffend aus, daß von einem geschlossenen System sozialer Sicherung mit aufeinander abgestimmten Begriffen, Leistungsvoraussetzungen und Bemessungsmethoden nicht die Rede sein konnte. „Alle Fachleute in Wissenschaft, Politik und Sozialverwaltung sind sich darüber einig, daß auf dem Gebiete der Sozialleistungen in Deutschland heute ein heillosen Wirrwarr herrscht“, konstatierte der Soziologe Gerhard Mackenroth Mitte 1952 in einem Vortrag vor dem „Verein für Sozialpolitik“³⁹⁰.

In der Tat konnte sich selbst der Fachmann im „Irrgarten der Sozialgesetze“³⁹¹ nur noch schwer zurechtfinden – noch weniger der einzelne Anspruchsberechtigte. „Die Unsicherheit des Versicherten oder Versorgten bei seinen Anträgen auf Leistungen steigert sich vielfach zu einer echten Rechtsnot“, hielt ein dem Bundesarbeitsministerium erstattetes Gutachten 1954 fest³⁹². So bestanden im Herbst 1953 mindestens 46 Rechtsgrundlagen für laufenden Rentenbezug; die Möglichkeit einer Kumulation von zwei oder drei Renten in einer Hand ergab hundertfache Varianten³⁹³. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Sozialversicherungsrenten sich aus Einzelbestandteilen zusammensetzten, die auch ihrerseits geson-

³⁸⁹ Zitate aus: Die Quelle 5 (1954), S. 511 bzw. DOK 35 (1953), S. 354. – Vgl. z. B. auch: Die Zeit, 25. Dezember 1952 (Artikel: „Im Paragraphen-Dschungel“).

³⁹⁰ Vgl. Mackenroth, Reform, S. 39. Ganz ähnlich etwa der Sozialversicherungsexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Arndgen am 1. März 1953 vor der Bundestagung der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft (vgl. Von der Sozialpolitik zur Sozialreform, hier S. 44) und Preller (SPD) in einem Vortrag vom 23. Januar 1953 (vgl. Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, hier S. 30).

³⁹¹ So: Sozialer Fortschritt 3 (1954), S. 50.

³⁹² Vgl. Bogs, S. 88.

³⁹³ Vgl. Bogs, S. 78–85. Ebenda (S. 84 Anm. 26) ist ein Beispiel konstruiert, in dem einer invaliden Witwe Ansprüche auf zehn verschiedenartige Rentenleistungen zustanden.

derte gesetzliche Grundlagen und unterschiedliche Rechtsqualität hatten³⁹⁴. Die Komplikationsfülle des materiellen Rechts fand ihre Parallele in einer enormen gesetzestechnischen Zersplitterung; einen Eindruck davon gibt die Kodifikation des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahre 1956, mit der nicht weniger als 53 Gesetze und Verordnungen und zahlreiche Einzelvorschriften beseitigt wurden³⁹⁵.

Ebenso gravierend wie diese die Rechtssicherheit des einzelnen und die Effizienz des Leistungssystems beeinträchtigende Unüberschaubarkeit war die verschiedenartige Regelung gleicher Sachverhalte innerhalb des Sozialrechts. Der gerade in der Nachkriegssituation bedeutsame Invaliditätsbegriff z. B. war in den einzelnen Versicherungs- und Versorgungszweigen weder terminologisch noch sachlich koordiniert. Das konnte etwa zur Konsequenz haben, daß eine nach den Kriterien des Bundesversorgungsgesetzes festgestellte Invalidität von 70% nicht zur Anerkennung einer Erwerbsfähigkeitsminderung von 50% in der Rentenversicherung „reichte“³⁹⁶. Auch zwischen Renten- und Arbeitslosenversicherung korrespondierten die Kriterien der Invaliditätsbemessung nicht, wodurch der Versicherte in eine Lage geraten konnte, in der sich im ungünstigsten Fall keine der beiden Einrichtungen für ihn verantwortlich sah; im günstigsten Fall konnte er bei der Rentenversicherung als Invalide (mit dem Recht auf Invaliditätsrente), beim Arbeitsamt jedoch als nicht invalide (mit dem Recht auf Arbeitslosengeld) geführt werden. – Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialrechts galt daher in allen politischen Lagern als ein dringendes Reformdesiderat.

b) Eng mit dem Vorwurf mangelhafter Systematik des Sozialrechts war die Vorstellung verbunden, daß „die Munition der Rentenmillionen ‚ungezielt‘ verfeuert“ werde³⁹⁷ und allein schon durch eine andere Verteilung des Sozialaufwands die Lage der wirklich Bedürftigen verbessert werden könne. Auf den ersten Blick erschien das Argument, auf dem Wege einer Umschichtung eine größere Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, bestechend. Denn man konnte Fälle konstruieren und auch in der Realität vorfinden, in denen die Kumulation mehrerer Renten in einer Hand eine übermäßig hohe Gesamtsumme ergab oder in denen die Rente leicht entbehrlich war und etwa als „Kinogeldkasse der Enkelkinder“ diente³⁹⁸; und man konnte diese Fälle in Kontrast zu der Not all derer setzen, die

³⁹⁴ Ein Beispiel für die nur noch von Spezialisten überschaubare Komplikationsfülle: Der Erhöhungsbetrag nach dem Grundbetrags-Erhöhungsgesetz durfte – im Unterschied etwa zu der Zulage nach dem Rentenzulagengesetz – nicht als Einkommen (im Sinne der Einkommensanrechnung bei Ausgleichsrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz, bei Unterhaltshilfe aus dem Lastenausgleich oder bei Fürsorgeleistungen) gewertet werden.

³⁹⁵ Vgl. die Aufzählung in § 10 der Novelle vom 23. Dezember 1956 (BGBl I, S. 1018).

³⁹⁶ Vgl. Bogs, S. 97–100.

³⁹⁷ So: Die Zeit, 14. Januar 1954.

³⁹⁸ So: Frankfurter Rundschau, 10. Mai 1952, mit der Schlußfolgerung: „Gerechter und vernünftiger erscheint es, der zunehmenden Verrentung entgegenzutreten und die individuelle Fürsorge zu stärken.“

ihre Lebenshaltung ausschließlich mit einem kümmerlichen Rentenbetrag bestreiten mußten.

Der Gedanke einer stärker an Prioritäts- und Bedarfskriterien orientierten Umschichtung fand daher auf vielen Seiten Anklang: in der Publizistik³⁹⁹, auf gewerkschaftlicher⁴⁰⁰ und sozialdemokratischer⁴⁰¹ Seite, im Bundesrat⁴⁰² ebenso wie auf Regierungsseite: Adenauer nahm den Programmpunkt „Umschichtung innerhalb des Sozialhaushalts“ in die Regierungserklärung auf, die er im Oktober 1953 zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode abgab⁴⁰³.

Zu diesem Zeitpunkt war freilich die Ambivalenz des „Umschichtungs“-Ansatzes schon klar zu erkennen. In bestimmter Weise gehandhabt, konnte er zur

³⁹⁹ Vgl. z. B. Elsner, Proske, *Der Fünfte Stand. Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland*, in: *Frankfurter Hefte* 8 (1953). Da die Sozialausgaben „auf absehbare Zeit kaum wesentlich erhöht werden können“, müsse die „Art der Verteilung“ verändert werden (S. 111).

⁴⁰⁰ So stellte z. B. das Funktionärsorgan des DGB im Juni 1951 in einem ungezeichneten Artikel zur Diskussion: Da die „übermäßige Belastung des Sozietats des Bundes und der Länder kaum zu bestreiten“ sei, gelte es, „die Decke der sozialen Leistungen in ihrer jetzigen Größe über alle wirklich Bedürftigen zu breiten“; das könne dadurch geschehen, daß alle nicht auf Beitragszahlung beruhenden Leistungen „von einer strengen Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht werden“. Vgl. *Die Quelle* 2 (1951), S. 326–328. – Der Leiter des Angestelltensekretariats beim DGB-Bundesvorstand gab 1952 zu erwägen, die mit einem vollen Arbeitseinkommen zusammentreffenden Renten ruhen zu lassen und Altersrente „nur in Fällen wirklicher Arbeits- und Berufsunfähigkeit, natürlich unter der Voraussetzung von Vollbeschäftigung“, zu zahlen. Vgl. *Killat*, S. 83. – Daß „über eine durchgreifende Reform des gesamten Sozialwesens Einsparungen zu erzielen sind“, mit denen der „sehr niedrige Standard der auf Sozialhilfe Angewiesenen“ gehoben werden könne, vermerkten auch die Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 6 (1953), S. 30.

⁴⁰¹ Vgl. z. B. aus einem Referat Prellers am 25. Oktober 1951: „Man sollte gegenwärtig die Diskussion überhaupt nicht bei der Höhe des Sozialen Haushalts ansetzen, sondern sich lieber auf die [...] Frage konzentrieren, daß nach Meinung aller sozial Verantwortlichen innerhalb der verfügbaren Summe des Sozialhaushalts die sozialen Leistungen selbst systematischer und klarer gegliedert und damit mit größerem Effekt gewährt werden sollten.“ Vgl. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Dezember 1951, S. 323. – Entsprechend in einem Vortrag vom 23. Januar 1953: „Einsparungen durch die rationellere Verwendung der Mittel“, wie z. B. „Vermeidung von Doppelleistungen“, könnten „Finanzierungsspielräume zur Erhöhung unzureichender Einzelleistungen schaffen“. Vgl. *Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie*, hier S. 35.

⁴⁰² In einer einstimmig angenommenen Resolution empfahl der Bundesrat am 15. Juni 1951 der Bundesregierung, bei der „geplanten allgemeinen Sozialversicherungsreform“ insbesondere zu prüfen, „inwieweit bei der Gewährung von Teuerungszulagen soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden können, indem z. B. sonstiges Einkommen neben den Renten angerechnet wird“. Vgl. *Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht Nr. 59*, S. 387 (Resolution) bzw. S. 391 (Abstimmung).

⁴⁰³ Vgl. unten S. 243.

generellen Einführung von Bedürftigkeitsprüfungen und zur Durchlöcherung des Rechtsanspruchs führen. Das im Juni 1952 verabschiedete „Sozialprogramm“ der FDP zielte deutlich in diese Richtung: „Erhöhung der Bezüge der Schwerstbeschädigten bei gleichzeitigem Ruhenlassen von Bagatellrenten, soweit diese zur Existenzsicherung nicht notwendig sind“, hieß es dort mit Blick auf die Kriegsopferversorgung⁴⁰⁴. Und das Bundesfinanzministerium sondierte 1953 in der Öffentlichkeit den Gedanken, grundsätzlich alle steuerfinanzierten Leistungen – auch die entsprechenden Leistungsteile in der Sozialversicherung – „auf das individuelle Bedürfnis abzustellen“, was nichts anderes als Knüpfung an einen Bedarfsnachweis heißen konnte⁴⁰⁵. Damit geriet das Prinzip bedarfsorientierter „Zielung“ in Kollision mit dem Prinzip des unbedingten Rechtsanspruchs. Gerade hierin lag aber der entscheidende Fortschritt, der die Sozialversicherung von der traditionellen Armenfürsorge unterschied. Anders als die allseits geteilte Forderung, das Sozialrecht zu entwirren und transparenter zu machen, ließ die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen einer sinnvollen Umschichtung also schwere Kontroversen erwarten, die in der Reformdiskussion der zweiten Legislaturperiode dann auch in der Tat nicht ausblieben.

c) Übereinstimmung bestand hingegen darin, daß die sozialen Leistungen jedenfalls dort, wo sie die einzige oder hauptsächliche Quelle des Lebensunterhaltes bildeten, unzulänglich seien. Diese allgemein geteilte Überzeugung fand auch in Adenauers Regierungserklärung von 1953 ihren Niederschlag und diente dort als Begründung für die Notwendigkeit einer „umfassenden Sozialreform“⁴⁰⁶. Mangels ausreichender Statistiken hatte man allerdings nur eine ungefähre Vorstellung von den Auswirkungen der Sozialgesetze auf die Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger. Selbst deren Zahl war nur annähernd bekannt, und repräsentative Befunde über die wirtschaftliche und soziale Situation dieser Personenkategorien fehlten völlig.

3. Zur wirtschaftlichen Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger

Präzise Informationen lieferte erstmals eine groß angelegte Enquête über „Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger“, die das Statistische Bundesamt von Herbst 1953 bis Mitte 1955 auf Anordnung der Bundesregierung durchführte⁴⁰⁷. Die Enquête erfaßte die Einkommensübertragungen nicht

⁴⁰⁴ Vgl. Müller, Sozialprogramme der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), hier S. 485.

⁴⁰⁵ Vgl. Elsholz, Die soziale Entwicklung in der Bundesrepublik, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), hier S. 105.

⁴⁰⁶ Vgl. unten S. 242. – Heute lebt der Umschichtungsgedanke z. T. in der Diskussion über eine „stärker final orientierte Sozialpolitik“ weiter. Vgl. hierzu Albers.

⁴⁰⁷ Vgl. Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger, Heft 1:

aller, aber der wichtigsten Sozialeinrichtungen: Unfall-, Renten-, Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenfürsorge, Kriegsoferversorgung, Lastenausgleich (nur soweit hieraus Rente oder Unterhaltshilfe bezogen wurde), öffentliche Fürsorge; nicht einbezogen wurden also z. B. Krankengeld, Kurzarbeiterunterstützung, Wiedergutmachungsrenten, die Versorgung der „131er“⁴⁰⁸ und die Beamtenpensionen.

Für den Stichtag 1. September 1953 ergaben sich in dieser Abgrenzung 13,84 Millionen Fälle laufender Renten und Unterstützungen. Fast die Hälfte aller Fälle (47,2%) entfiel auf die Rentenversicherung, die insofern als das Kernstück des Sozialleistungsgefüges bezeichnet werden kann. 30,4% der Fälle entfielen auf die Kriegsoferversorgung, während Lastenausgleich (6,2%), öffentliche Fürsorge (5,8%), Unfallversicherung (5,4%), Arbeitslosenversicherung und -fürsorge (zusammen 5,0%) eine quantitativ untergeordnete Rolle spielten⁴⁰⁹. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung (Bundesgebiet mit West-Berlin) von 51,48 Millionen entsprach dies einer Rentendichte von 26,9‰; diese lag damit erheblich höher als 1933 (18,3‰) oder 1938 (12‰)⁴¹⁰. Wegen der Möglichkeit, mehrere Renten in einer Hand zu vereinen, war die Zahl der Leistungsempfänger geringer als die Zahl der Leistungsfälle. Sie lag an jenem Stichtag bei 10,31 Millionen (oder 20% der Bevölkerung) – und damit deutlich niedriger als vor Bekanntgabe des Enquêtematerials allgemein angenommen wurde. Man schätzte die Quote der Rentenempfänger zumeist – auch wenn man in die kulturpessimistische Klage über die „Verrentung unseres Volkes“, über „Rentensucht“ und „Rentenpsychose“⁴¹¹ nicht einstimmen wollte – auf etwa 28% der Bevölkerung⁴¹². Adenauer sprach in

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. Im folgenden zitiert als Statistik I bzw. Statistik II.

⁴⁰⁸ Dabei handelte es sich um die in Art. 131 GG aufgeführten Personenkreise (insbesondere vertriebene Angehörige des öffentlichen Dienstes und Angehörige aufgelöster Dienststellen wie Wehrmachtsbeamte und Berufssoldaten).

⁴⁰⁹ Vgl. Statistik I, S. 28, Tabelle 1.

⁴¹⁰ Zahl der Fälle 1953 nach Statistik I, S. 28, Tabelle 1; Bevölkerungsstand Ende 1953 a. a. O., S. 37. Die Quoten für 1933 und 1938 nach: Die öffentliche Fürsorge, S. 3, Übersicht 1. Für 1933, 1938 sind einbezogen: Unfall-, Renten-, Arbeitslosenversicherung und -fürsorge, Kriegsoferversorgung und öffentliche Fürsorge. Eine dem Lastenausgleich entsprechende Vergleichsgrundlage fehlt.

⁴¹¹ So Bundesjustizminister Dehler (FDP) am 12. Dezember 1951 im Bundestag. Vgl. Sten. Ber., Bd. 9, S. 7492 f. – Daß „der Prozentsatz der Rentenempfänger heute ungewöhnlich hoch ist“, bestritt in der Sache niemand. Vgl. Kröpelin, Sind wir ein Rentnerstaat?, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), hier S. 99.

⁴¹² So z. B. Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 4 (1951), S. 21 und Schoettle, Verteidigungsbeitrag und Sozialhaushalt, in: Sozialer Fortschritt 1 (1952), hier S. 53.

der Regierungserklärung von Oktober 1953 sogar davon, daß „jeder dritte Einwohner in der Bundesrepublik“ zur Zeit „eine Rente“ erhalte⁴¹³. Die beträchtliche Differenz zum Enquêteergebnis verringert sich allerdings, wenn man – wie Adenauer dies unausgesprochen tat⁴¹⁴ – die unterhaltsberechtigten Familienangehörigen in die Empfängerzahl einbezieht: Nimmt man die durch Familienzuschläge indirekt unterstützten Personen hinzu, so erhöht sich die Empfängerzahl (1. September 1953) auf 13,1 Millionen oder 25,5% der Bevölkerung⁴¹⁵; zählt man schließlich die von den Leistungsempfängern unterhaltenen, aber nicht zuschlagsberechtigten Familienangehörigen (z. B. Ehefrauen von Sozialrentnern) hinzu, so ergibt sich – als Schätzungsergebnis – eine Unterstütztenzahl von mindestens 14,5 Millionen bzw. 28,2%⁴¹⁶.

Bevor die wirtschaftliche Lage dieser Personenkategorie, also die „Empfängerseite“, anhand des durch die Enquête erhobenen Materials genauer analysiert wird, erscheint es zweckmäßig, einige Überlegungen über die „Leistungsseite“ vorzuschicken, d. h.: nach Faktoren zu fragen, die das allseits für unzureichend gehaltene Leistungsniveau herabdrückten. Bei näherer Prüfung erscheinen folgende Determinanten als die wichtigsten:⁴¹⁷

1) Obgleich die Sozialleistungsquote hoch lag, war doch das als Bezugsgröße dienende Sozialprodukt und demzufolge die absolute Höhe des Sozialleistungsvolumens vergleichsweise gering. Noch wirkte der Zusammenbruch der Volkswirtschaft (1945/48) nach, in deren reduziertes Sozialprodukt wegen des Millionenzustroms von Flüchtlingen und Vertriebenen sich gleichwohl sehr viel mehr Men-

⁴¹³ Vgl. Sten. Ber., Bd. 18, S. 13 (20. Oktober 1953).

⁴¹⁴ Die jenem Passus zugrunde liegenden Berechnungen entstammten offensichtlich dem Sozialhaushalt-Leitreferat des BMF und waren von dessen Leiter Mitte 1953 – ebenfalls mit der conclusio, daß „jeder dritte Einwohner ein Sozialeinkommen bezieht“ – in einem (nicht amtlichen) Aufsatz veröffentlicht worden. Diese Berechnungen führten grundsätzlich auch Ehefrau und Kinder der Leistungsempfänger auf der Empfängerseite auf (zumeist geschätzt) und berücksichtigten im Unterschied zu der Enquête auch die „131er“. Vgl. Elsholz, Die soziale Entwicklung in der Bundesrepublik, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), hier S. 77.

⁴¹⁵ Vgl. Statistik I, S. 37.

⁴¹⁶ Die Enquête erfaßt die nicht zuschlagsberechtigten Familienangehörigen nicht. Die genannte Schätzung nach Oel, Wieviel Sozialleistungsempfänger und Sozialleistungen gibt es in der Bundesrepublik?, in: Soziale Sicherheit 4 (1955), hier S. 6 – In einer dem Kabinett unterbreiteten „Korrektur“ der Enquêteergebnisse zählte das BMF sowohl die nicht zuschlagsberechtigten Familienangehörigen (auf 2,58 Millionen geschätzt) wie auch die Differenz hinzu, die sich zwischen dem saisonmäßig günstig liegenden Stichtag und dem Jahresdurchschnitt der Empfängerzahl in Arbeitslosenversicherung, -fürsorge und allgemeiner Fürsorge ergab. Es kam so auf 16,1 Millionen bzw. 31,3%. Vgl. BMF an StS BKA, 21. März 1955 (ZwA, B 136/1385).

⁴¹⁷ Das folgende überarbeitet und erweitert nach: Hockerts, Reformbestrebungen. Dort auch detaillierte Belege; hier sind nur einige wenige noch einmal aufgeführt.

schen teilen mußten als vor dem Weltkrieg. 1951/52 lag der reale private Verbrauch je Kopf der Bevölkerung noch etwa 14% niedriger als im letzten Vorkriegsjahr. Dessen Stand in der Versorgung mit Gütern und Diensten des privaten Verbrauchs wurde zwar 1953 wieder erreicht. 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.

2) Ein ungewöhnlich großer Teil des Sozialprodukts wurde in den Investitionsbereich abgezweigt, die Konsumquote dementsprechend niedrig gehalten. Neben einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften und einem extrem hohen Investitionsgehalt der öffentlichen Haushalte ist diese Investitionsleistung weitgehend durch Zwangssparen der Konsumenten über vergleichsweise hohe Preise und steuerrechtliche Schonung investierter Gewinne erreicht worden. Das Dilemma von gewaltigem Investitionsbedarf einerseits, geringer freiwilliger Ersparnis andererseits wurde so 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 hat. Bevor eine verstärkte Konsumexpansion dem Kapazitätsausbau folgte, erzwang die forcierte Kapitalbildung – insbesondere über die hohen Preise – 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 – bis Anfang 1953 – 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 Wohnungsbau. Im Zuge der Expansion des Massenverbrauchs 1953/54 – der nun seinerseits konjunkturstabilisierend wirkte – stieg dann auch das Einkommen der Sozialleistungsempfänger spürbar an⁴¹⁸.

3) In Nachwirkung rigoroser Kontrollratstarife und aufgrund eines außerordentlich hohen Finanzbedarfs der öffentlichen Hände trug die westdeutsche Be-

⁴¹⁸ In den vom Statistischen Bundesamt monatlich beobachteten Zweipersonen- und Dreipersonenhaushaltungen der unteren Verbrauchergruppe, die ihr Einkommen vorwiegend aus Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung, Fürsorge oder Kriegsopferversorgung bezogen, stieg das monatlich verfügbare Haushaltseinkommen – bei konstanten Lebenshaltungskosten – 1952/54 von DM 165 auf DM 200 (um ca. 21%). Berücksichtigt man dabei nur das Einkommen aus Sozialleistungen (unter Ausschaltung der Faktoren: Arbeits-einkommen, 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.

völkerung 1949/53 eine Steuer- und Abgabenlast, die die größte aller westlichen Staaten gewesen sein dürfte. Trotz sehr starker – durch großzügige Abschreibungsregelungen aber durchlöcherter – Einkommenssteuerprogression lag das Schwergewicht des Steueraufkommens bei der Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung. Das wirkte sich auf die Lebenshaltung der Renten- und Unterstützungsempfänger vor allem deshalb nachteilig aus, weil auch lebensnotwendiger Konsum hoch besteuert war: Die indirekte Besteuerung des „steuerlichen Existenzminimums“ (persönlicher Freibetrag: monatlich DM 75,-) entsprach 1953/54 prozentual etwa dem durchschnittlichen Lohnsteuerabzug (1953 = 11%) der ledigen männlichen Facharbeiter in der Industrie. „Senkung oder Beseitigung von Verbrauchssteuern auf Gegenstände des lebensnotwendigen Bedarfs“ und Umsatzsteuerbefreiung des „unentbehrlichen Existenzbedarfs“ war daher seit 1952 eine ständige, von der SPD unterstützte⁴¹⁹ Mahnung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, der allerdings eine „Spannung zwischen dem sozial Erwünschten und fiskalisch Notwendigen“ nicht in Abrede stellte⁴²⁰.

4) Während 1933 auf 1000 der Bevölkerung 183 Renten- und Unterstützungsfälle entfielen, lag die Vergleichszahl 1953 um fast die Hälfte höher, nämlich bei 269. Die Zahl der Leistungsfälle war also aufgrund der Kriegsfolgen stark in die Höhe geschwellt, so daß das in der Relation zum Sozialprodukt große Leistungsvolumen nicht für vergleichsweise wenige Fälle durchschnittlich viel, sondern für vergleichsweise viele Fälle durchschnittlich wenig abwarf.

Auf die Rentenversicherungsleistungen, also die Hälfte aller Renten- und Unterstützungsfälle, wirkten noch folgende Faktoren niveausenkend ein:

1) Traditionell war die Rente nur als ein Zuschuß zu einer weitgehend vom Familienverband getragenen Sicherung gedacht⁴²¹. Dem entsprachen (bis 1949) niedrige Beitragssätze und niedrige Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenzen – mit der Folge eines demgemäß niedrigen Rentenniveaus. „Der Sozialrentner ist – auch wenn er qualifizierter Arbeiter oder Angestellter war – proletarisiert“, so kennzeichnete Theodor Geiger 1932 die Auswirkung des Zuschußprinzips in einer Zeit, da die Prämisse weitgehender Sicherung im Familienverband keine generelle Gültigkeit mehr hatte⁴²². Die niedrigen Beitragssätze und Bemessungsgrenzen der früheren Versicherungszeiten beeinflussten auch die Höhe der Bestandsrenten bzw. der neu zugehenden Renten im hier interessierenden Zeitraum

⁴¹⁹ Vgl. z. B. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1952/53, o. O., o. J., S. 44–46.

⁴²⁰ Zitate aus den Gutachten vom 14. Februar 1953 bzw. 2. August 1954, abgedruckt in: Der Wissenschaftliche Beirat, hier S. 66, S. 74 und S. 95. – Daß die Steuerreform von 1954 diesen Forderungen nur geringfügig Rechnung trug, kritisierte der Beirat in seinem Gutachten vom 7./8. März 1955 (a. a. O., besonders S. 97f.). – Zu der die Belastung durch indirekte Steuern begünstigenden Finanzverfassung vgl. oben Anm. 279.

⁴²¹ Vgl. Preller, Bd. 2, S. 407f.

⁴²² Vgl. Geiger, S. 70.

ungünstig⁴²³. Zudem besaß die traditionelle Rentenberechnungsformel keinen Faktor, der eine Äquivalenz der in früheren Jahrzehnten unter anderen Lohn- und Preisverhältnissen entrichteten Beiträge zu den z. Zt. des Rentenbezugs aktuellen Größenordnungen herstellte: Die Rente wurde nach dem Nominalwert von Beiträgen berechnet, die von der Lohn- und Preisentwicklung längst überholt waren, wenn der Versicherte aus dem Arbeitsleben ausschied. Und schließlich hatten Militärdienst, Inflation und Massenarbeitslosigkeit im Versicherungsleben der meisten Rentner große, die Anwartschaft schmälernde Beitragslücken aufgerissen. Alle diese im traditionellen Rentenrecht anlegten Mängel bzw. als historische Hypothek übernommenen Belastungen drückten in der Anfangsperiode der Bundesrepublik auf das Rentenniveau.

2) Die Landesversicherungsanstalten und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sammelten bis Ende 1953 ein Vermögen von zusammen etwa 3,8 Milliarden DM an; das entsprach ungefähr 65% ihrer Gesamtausgaben im Jahre 1953. Den Versicherten und (über die hohen Staatszuschüsse) den Steuerzahlern wurde also mehr Kaufkraft entzogen als an die Rentenbezieher weitergeleitet. Das Ziel, der 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. Da die der Rücklage zugeführten Überschüsse erst im Verlauf des Jahres 1953 eine bedeutende Höhe erreichten (Jahresüberschuß 1953: rund 1,4 Milliarden DM)⁴²⁴, hätte eine rücklagefinanzierte Rentenverbesserung allerdings erst seit Mitte 1953 ernstlich in Betracht gezogen werden können⁴²⁵.

Prüft man nun die Wirkungseffekte der sozialen Leistungen auf der „Empfängerseite“, so ist in erster Annäherung festzustellen, daß der durchschnittliche Nettobetrag der 13,8 Millionen im September 1953 gezahlten Renten und Unterstützungen bei DM 62,40 lag. Zum Vergleich sei der Fürsorge-Richtsatz in einer Großstadt mit niedrigen Lebenshaltungskosten (Wilhelmshaven) angeführt: Er lag für betagte Ehepaare (über 65 Jahre) bei DM 102,- monatlich, wobei die

⁴²³ Vgl. Tietz, Die Entwicklung des Beitragsrechts in der Invalidenversicherung und der Angestelltenversicherung und ihr Einfluß auf die Höhe der heutigen Renten, in: BABl 6 (1955), S. 1063–1067.

⁴²⁴ Vgl. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1957, S. 90, Übersicht III/15.

⁴²⁵ Eine entsprechende Anregung wurde von sozialdemokratischer Seite schon im Januar 1953 gegeben. Vgl. Richter im Bundestag am 29. Januar 1953 (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11840). Als die Regierungskoalition die Kosten des „Rentenmehrbeitragsgesetzes“ vom 23. November 1954 dann tatsächlich den Rentenversicherungen statt dem Bund auferlegte, lehnte die SPD-Fraktion dies jedoch ab. Vgl. Sten. Ber., Bd. 21, S. 2365 f. (14. Oktober 1954).

Miete und auch notwendige Neuanschaffungen (wie Kleidung, Hausrat) zusätzlich abgegolten wurden⁴²⁶. Kein Wunder also, daß jener Durchschnittsbetrag, sobald er bekannt wurde, flammende Empörung und heftige Attacken auf die Sozialpolitik der Bundesregierung auslöste: „Die ganze Tragik des Hungerdaseins von rund zwölf Millionen Stiefkindern des Glücks drückt sich in dieser einen nackten Zahl aus. Sollte man ein solches Ergebnis in einem Kulturstaat für möglich halten?“, kommentierte z. B. der sozialdemokratische Pressedienst⁴²⁷.

Nun sind arithmetische Mittelwerte allerdings immer problematische und daher vorsichtig zu interpretierende Größen. In diesem Falle verwischt die Durchschnittsrechnung nicht nur die Streuung, sondern auch die unterschiedliche Funktion der Renten, die teilweise als Existenzgrundlage, teilweise aber auch nur als eine Ergänzung des nebenher weiterfließenden Arbeitseinkommens (z. B. Kriegsofopfer-Grundrente, Unfall-Teilrente) oder als Erziehungsbeihilfe (Waisenrente) konzipiert waren. Betrachtet man die Streuung der Arbeiter- und Angestelltenrenten, also einer für den Zweck der Substitution von Arbeitseinkommen typischen Rentenart, so zeigt sich freilich ebenfalls eine Häufung unterhalb des genannten Fürsorge-Richtsatzes: drei Viertel der Arbeiter- und ein Drittel der Angestelltenrenten lagen zwischen DM 50,- und DM 100,-⁴²⁸. Jedoch sagt auch dies noch nichts darüber aus, wie viele Empfänger tatsächlich von diesen Beträgen leben mußten. Denn 40% der Arbeiter- und 22% der Angestelltenrenten wurden an Empfänger gezahlt, die zugleich noch eine weitere Sozialleistung (oder – selten – mehrere) erhielten⁴²⁹ – zumeist aus Kriegsofopferversorgung oder Lastenausgleich, aber nur sehr selten aus der Fürsorge: 2,7% der Bezieher von Arbeiterrente, 3,3% der Bezieher von Arbeiterwitwenrente erhielten zusätzlich laufend Fürsorge-Unterstützung⁴³⁰.

Es trafen also relativ häufig verschiedene Rentenarten in einer Hand zusammen. Selbst die differenzierteste Streuungsanalyse der einzelnen Leistungsarten

⁴²⁶ Vgl. Bogs, S. 40 (Wilhelmshavener Richtsatz) bzw. Die öffentliche Fürsorge, S. 13 (Leistungsverpflichtungen über den Richtsatz hinaus).

⁴²⁷ Vgl. Sozialdemokratischer Pressedienst, 8. Januar 1955 (Artikel „Zwölf Millionen Menschen darben“). Der Artikel stützte sich auf einen Vorauserbericht über die Enquêteergebnisse im Dezemberheft von: Wirtschaft und Statistik NF 6 (1954), wo (S. 563) die Zahl der durch Sozialleistungen direkt oder indirekt Unterstützten mit 11,9 Millionen angegeben war. Diese Zahl wurde im Januarheft 1955 (S. 48) auf 13,1 Millionen korrigiert.

⁴²⁸ Vgl. Statistik I, S. 29, Tabelle 3, bezogen auf die originären Versichertenrenten (also ohne Hinterbliebenenrenten).

⁴²⁹ Berechnet nach Statistik I, S. 39, Tabelle 11. – Bezogen auf die Gesamtzahl der 13,8 Millionen Leistungsfälle machten die kumulierenden Fälle (6,8 Millionen) 49% aus; bezogen auf die Gesamtzahl der 10,3 Millionen Leistungsempfänger machten die kumulierenden Empfänger (3,3 Millionen) 32% aus. Vgl. Statistik I, S. 37, Tabelle 10.

⁴³⁰ Berechnet nach Statistik I, S. 46, Tabelle 16 (Schlüsselzahlkombinationen 21–01 bzw. 23–01) und S. 32, Tabelle 4 (Gesamtzahl der Versicherten- bzw. Witwenrenten aus der ArV).

erlaubt daher noch kein Urteil über die Lebenshaltung der Empfänger. Wie der Kumulationseffekt das Bild verändern kann, sei am Beispiel der 1,6 Millionen männlichen (bzw. ebenfalls 1,6 Millionen weiblichen) Sozialleistungsempfänger im Alter von 65 und mehr Jahren geprüft. Die an diese Personenkategorien fließenden Einzelleistungen betragen im Durchschnitt DM 93,22 (bzw. DM 60,59). Gliedert man nun nach „Einfachbeziehern“ und „Mehrfachbeziehern“, so ergibt sich, daß die Bezieher nur einer Leistung durchschnittlich DM 110,52 (bzw. DM 71,63) und die Mehrfachbezieher – das waren 23% der männlichen und 38% der weiblichen Empfänger dieser Alterskategorie – durchschnittlich DM 120,44 (bzw. DM 109,89) erhielten⁴³¹. Das zeigt, daß die Einfachbezieher besonders an den überdurchschnittlichen Einzelleistungen beteiligt waren, während die unterdurchschnittlichen Einzelleistungen zumeist an Mehrfachbezieher gingen⁴³²; auf dem Wege der Kumulation erhielten diese jedoch ebenfalls Bezüge, die höher als der Einzelleistungsdurchschnitt lagen. Das Beispiel zeigt indessen auch, daß das Sozialeinkommen selbst bei Rentenkumulation keineswegs generell so hoch war, wie dies die Befürworter einer „Umschichtung“ des Sozialhaushalts meist vermuteten.

Wirklich detaillierte und präzise Aussagen über die wirtschaftliche Lage der Renten- und Unterstützungsempfänger lassen sich freilich auch durch die Einbeziehung der Variable „Rentenkumulation in einer Hand“ noch nicht gewinnen. Eine weitere Variable muß hinzugenommen werden, nämlich die verschiedenartige Haushaltssituation, in die die Renten hineinfließen. Denn nicht das Rentenkonto des einzelnen Empfängers, sondern die jeweilige Haushaltssituation bietet den entscheidenden Prüfstein für den Wirkungseffekt der sozialen Einkommensübertragungen. Trafen mehrere Renten in einem Haushalt zusammen? Wie groß war der Anteil des Sozialeinkommens am Gesamteinkommen des betroffenen Haushalts? War der Haushalt ganz oder stark, kaum oder gar nicht von dem Sozialeinkommen abhängig?

Auch derartige Fragen lassen sich anhand des von der Enquête bereitgestellten Materials repräsentativ beantworten. Da die Haushaltssituationen in den Akten der Sozialeinrichtungen in der Regel nicht faßbar waren, wandte die Enquête – übrigens erstmals in der Geschichte der deutschen amtlichen Statistik – in großem Rahmen das Interviewverfahren an. Der Erhebungszeitraum dieses Teils der Enquête lag in der ersten Jahreshälfte 1955, also anderthalb Jahre später als der Stichtag (1. September 1953) für die vorstehend benutzten Daten. Das Sozialleistungsniveau war zwischenzeitlich gestiegen, vor allem aufgrund leistungsverbessernder Gesetze auf dem Gebiet der Rentenversicherung und der Kriegsopferversorgung, die zusammen rund vier Fünftel aller Leistungsfälle ausmachten⁴³³. Die

⁴³¹ Berechnet nach Statistik I, S. 41, Tabelle 12 in Verbindung mit S. 33, Tabelle 5.

⁴³² Darin ist in erster Linie eine Auswirkung der für Kumulationsfälle vorgesehenen Anrechnungs- und Kürzungsbestimmungen zu sehen.

⁴³³ Das „Renten-Mehrbetrags-Gesetz“ vom 23. November 1954 (BGBl I, S. 345) er-

im folgenden genannten Einkommensbeträge geben also den gehobenen Stand vom Frühjahr 1955, nicht den Stand von Ende 1953 wieder, wobei ein die Verhältnisse von 1953 gleichsam rekonstruierender Umrechnungsfaktor nicht angegeben werden kann, weil die Erhöhungsbewegung (selbst innerhalb einzelner Rentenarten) inhomogen verlief. Nur als größenordnungsmäßiger Anhaltspunkt kann der Hinweis dienen, daß sich der Nettobetrag je Empfänger im generellen Durchschnitt um 11% erhöht hatte⁴³⁴. Ohne weiteres können jedoch die Klassifizierungen und die aus den Befunden gezogenen Schlußfolgerungen auch für 1953 als repräsentativ gelten.

Im Frühjahr 1955 floß in der Bundesrepublik in jeden zweiten Haushalt Einkommen aus Sozialleistungen⁴³⁵. 38% dieser Haushalte waren praktisch ganz (Anteil des Sozialeinkommens am gesamten Haushaltseinkommen über 75%) und 11% stark (Anteil 50% bis 75%) von den Sozialleistungen abhängig; rund die Hälfte der Haushalte mit Sozialeinkommen lebte dagegen überwiegend von anderweitigem Einkommen⁴³⁶. Hierbei handelte es sich zumeist um Mehrpersonenhaushalte, deren Haushaltsvorstand noch hauptberuflich erwerbstätig war. Die Haushalte dieses Typs bezogen im Durchschnitt monatlich DM 81,- Sozialeinkommen; ihr Gesamteinkommen belief sich aber auf durchschnittlich DM 510,-⁴³⁷. Hier zeigt sich besonders deutlich, daß von einer einheitlichen wirtschaftlichen Situation der Haushalte mit Renten- und Unterstützungsempfängern nicht gesprochen werden kann und eine unmittelbare Beziehung zwischen Rente und Lebenshaltung nicht generell angenommen werden kann. Die eigentlich kritischen Gruppen müssen dort gesucht werden, wo die sozialen Leistungen die ganz überwiegende Quelle des Lebensunterhaltes bildeten. Dabei zeigt sich folgendes Bild:

– 1 Million Einpersonenhaushalte lebten zu rund 100% von Sozialleistungen. Sie erhielten im Durchschnitt DM 115,- monatlich. Rund 400 000 weitere alleinstehende Personen, deren Einkommen zu 75% bis unter 100% aus Sozialeinkommen bestand, hatten im Durchschnitt ein Gesamteinkommen von DM 125,-⁴³⁸. Faßt man beide Kategorien zusammen, so lag das monatliche Gesamteinkommen bei

höhe die RV-Renten in unterschiedlicher, weil nach dem Zeitraum der Beitragsentrichtung abgestufter Weise. Umgerechnet auf die durchschnittliche Versichertenrente machte die Erhöhung in der ArV 13%, in der AnV 14% aus (vgl. unten S. 269). Die 3. Novelle zum Bundesversorgungsgesetz vom 19. Januar 1955 (BGBl I, S. 25) erhöhte (je nach Beschädigungsgrad) die Grundrenten um 20% bis 29%, die Ausgleichsrenten um 4% bis 14% (durchschnittlich 10%). Hinzu kamen – jeweils in festen DM-Beträgen – Erhöhungen in den verschiedenen Leistungsarten für Witwen, Waisen und Eltern, ferner Erhöhungen der Anrechnungsfreibeträge.

⁴³⁴ Vgl. Statistik II, S. 12, Tabelle 2.

⁴³⁵ In 7,65 von insgesamt 16,1 Millionen Haushalten. Vgl. Statistik II, S. 37.

⁴³⁶ Vgl. Statistik II, S. 40, Tabelle 2.

⁴³⁷ Vgl. Statistik II, S. 40, Tabelle 7.

⁴³⁸ Vgl. Statistik II, S. 38, Tabelle 2.

30,8% dieser Haushalte unter DM 100,-, bei 67,4% unter DM 125,-, bei 83,7% unter DM 150,-⁴³⁹. Zwei Drittel dieser 1,4 Millionen hochgradig auf Sozialeinkommen angewiesenen Einpersonenhaushalte lebten also von einem Einkommen, das unterhalb der – für einen Alleinstehenden bei etwa DM 130,- anzusetzenden⁴⁴⁰ – Armutsgrenze lag. Nur 9% dieser 1,4 Millionen Haushalte lebte im eigenen Haus⁴⁴¹, wobei dies vermutlich – eine statistische Differenzierung fehlt – meist Haushalte der relativ höheren Einkommensklassen betraf, da hier Mieteinnahmen mit Sozialeinkommen kumulieren konnten.

– 710 000 alleinstehende Ehepaare lebten zu 75% bis 100% von Sozialleistungen. Sie verfügten im Durchschnitt über ein monatliches Gesamteinkommen von DM 179,- (davon Sozialeinkommen: DM 172,-)⁴⁴². Bei 38,5% dieser Haushalte lag das Gesamteinkommen unter DM 150,-, bei 86,4% unter DM 200,-. Das Durchschnittseinkommen der zwischen DM 150,- und DM 200,- beziehenden Haushalte (47,9%) lag bei DM 170,- und damit am Rande der Armutsgrenze⁴⁴³. Immerhin wohnten fast 20% der alleinstehenden Ehepaare mit hochgradiger Abhängigkeit von Sozialeinkommen im eigenen Haus⁴⁴⁴ – auch hier vermutlich meist wieder Haushalte mit höherer, durch Mieteinnahmen aufgegebesselter Gesamteinkommenslage.

Der in der Armutsskala der Sozialleistungsempfänger⁴⁴⁵ nächstfolgende Haushaltstyp – Elternteile mit minderjährigen Kindern und mit 75% bis 100% Abhängigkeit von Sozialeinkommen – hob sich mit einem durchschnittlichen monatlichen Gesamteinkommen von DM 201,- schon etwas von den beiden vorgenannten Haushaltstypen ab⁴⁴⁶; diese können daher als die wichtigsten Armutsherde bezeichnet werden. Gemeinsam war diesen beiden Haushaltstypen zunächst – statistisch gesehen – der hohe Grad der Abhängigkeit von Sozialeinkommen. Diese Abhängigkeit – so kann gefolgert werden – war das Ergebnis fehlenden Zugangs zum Arbeitsprozeß, und dies – so kann wiederum gefolgert werden – resultierte primär aus den Lebenssituationen Alter und Invaldität. Diese Lebenssituationen müssen demzufolge die beiden kritischsten Haushaltstypen geprägt haben und als die wichtigsten Auslösefaktoren von Armut betrachtet werden.

⁴³⁹ Berechnet nach Statistik II, S. 55, Tabelle 1c.

⁴⁴⁰ Diese Grenze wählte 1955 eine Forschungsgruppe der FU Berlin für eine Stichprobenerhebung über „Die Armut in der heutigen Gesellschaft“. Vgl. den gleichnamigen Beitrag von Hansen, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), hier S. 282.

⁴⁴¹ Berechnet nach Statistik II, S. 108 f., Tabelle 3a.

⁴⁴² Vgl. Statistik II, S. 40, Tabelle 6.

⁴⁴³ Berechnet nach Statistik II, S. 84, Tabelle 2e (Rubrik E) in Verbindung mit S. 66, Tabelle 2b (Rubrik E).

⁴⁴⁴ Berechnet nach Statistik II, S. 108 f., Tabelle 3a (Rubrik E).

⁴⁴⁵ Es ist zu betonen, daß die Enquête nur Material zur Lage der Sozialleistungsempfänger bereitstellt, also keine Hinweise auf anderweitige Armutszonen (z. B. gering verdienende oder kinderreiche Familien ohne Sondereinkommen in der genannten Abgrenzung) gibt.

⁴⁴⁶ Vgl. Statistik II, S. 40, Tabelle 6.

Die Enquête bestätigt das Ergebnis dieser Schlußfolgerungen auf empirischem Weg: 60% der alleinstehenden Personen, die zu 75% bis 100% von Sozialleistungen lebten, hatten ein Alter von 65 oder mehr Jahren; bei den alleinstehenden Ehepaaren mit gleichem Abhängigkeitsgrad belief sich das Alter des Haushaltsvorstands sogar in 70% der Fälle auf 65 oder mehr Jahre⁴⁴⁷. In den übrigen 40% bzw. 30% der Fälle lag das Alter des Haushaltsvorstands mit wenigen Ausnahmen zwischen 40 und 64 Jahren, wobei – dies ist statistisch nicht ausgewiesen – in der Regel Invalidität als Ursache fehlender Erwerbsmöglichkeit anzunehmen ist. Eine unabhängig von der Enquête des statistischen Bundesamts 1955 durchgeführte Stichprobenerhebung über die Auslösefaktoren von Armut – die im Unterschied zu jener Enquête nicht nur Renten- und Unterstützungsempfänger, sondern auch sonstige arme, also z. B. gering verdienende oder kinderreiche Familien in die Erhebung einbezog – kam zu dem bestätigenden Ergebnis, daß „vor allem die altersmäßig bedingte Erwerbsunfähigkeit“ alleinstehende Menschen und Familien „in wirtschaftliche Schwierigkeiten“ bringe⁴⁴⁸.

Alter und Invalidität waren Lebenslagen, deren soziale Einkommensabsicherung in erster Linie der Rentenversicherung oblag. Die vorstehende Analyse läßt daher darauf schließen, daß vor allem diese Institution ihre Sicherungsaufgabe nur unzulänglich erfüllte, da sie eine Lebenshaltung oberhalb der Armutsgrenze oft nicht gewährleistete. Freilich ist diese Schlußfolgerung nicht ohne weiteres zwingend, weil sich Armut möglicherweise bei jenen Alten und Invaliden konzentrierte, die außerhalb der Rentenversicherung standen, wie z. B. vermögenslos gewordene Vertriebene und Flüchtlinge, die nicht versicherungspflichtig gewesen waren und nun lediglich Unterhaltshilfe aus dem Lastenausgleich erhielten. Gleichwohl trifft jene Schlußfolgerung zu, wie folgende Kontrollrechnungen erweisen:

– 65% aller Einpersonenhaushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen unter DM 125,-⁴⁴⁹ waren Haushalte, deren Sozialeinkommen vorwiegend oder ausschließlich aus der Rentenversicherung floß⁴⁵⁰. Rentner oder Rentnerinnen im engeren Sinne, also nicht vorwiegend aus Lastenausgleich, Kriegsopferversorgung oder Fürsorge lebende Personen bildeten mithin die Masse dieser unterhalb der Armutsgrenze liegenden Haushalte.

– 67,1% aller Mehrpersonenhaushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen unter DM 150,- waren Haushalte, deren Einkommen vorwiegend aus der Rentenversicherung floß. Die entsprechende Quote für die Mehrpersonenhaushalte

⁴⁴⁷ Berechnet nach Statistik II, S. 39, Tabelle 4.

⁴⁴⁸ Vgl. Müncke, S. 71.

⁴⁴⁹ Gemeint sind hier wie im folgenden nur Haushalte, in die (auch) Sozialeinkommen floß. Haushalte mit ausschließlich anderweitigen Einkommen sind nicht erfaßt.

⁴⁵⁰ Berechnet nach Statistik II, S. 55, Tabelle 1c. Dort verweisen die Siglen JV, AV, K auf die Zweige (Arbeiter, Angestellte, Knappschaft) oder RV. Die übrigen Siglen waren also – analog bei den folgenden Berechnungen – nicht zu berücksichtigen.

halte mit einem monatlichen Gesamteinkommen unter DM 200,- lag bei 88,6^{0/0}⁴⁵¹.

– Von den 1,28 Millionen Einpersonenhaushalten, deren Sozialeinkommen vorwiegend aus der Rentenversicherung stammte, hatten 711 000, also 55,5^{0/0}, ein monatliches Gesamteinkommen unter DM 125,-, davon 341 000 (26,6^{0/0}) ein solches unter DM 100,-⁴⁵².

– Von den 1,5 Millionen Mehrpersonenhaushalten, deren Haushaltsvorstand vorwiegend Einkommen aus der Rentenversicherung erhielt, hatten 250 000, also 16,7^{0/0}, ein monatliches Gesamteinkommen unter DM 150,-; weitere 320 000, also weitere 21,3^{0/0}, ein solches unter DM 200,-⁴⁵³. Die Haushalte mit einem Gesamteinkommen zwischen DM 150,- und DM 200,- verdankten ihre günstige Lage allerdings schon zu einem nennenswerten Teil „sonstigem Einkommen“ oder einer Rentenkumulation⁴⁵⁴; das Gesamteinkommen von Haushalten, die monatlich mehr als DM 200,- bezogen, bestand in einem parallel zur Höhe des Gesamteinkommens wachsenden Maße aus Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder⁴⁵⁵. Nicht die Rente, sondern der Familienzusammenhalt gewährleistete hier also den höheren Lebensstandard.

Diese Zahlen gelten für die erste Jahreshälfte 1955. Läge entsprechendes Datenmaterial für 1953 vor, so würden die Ergebnisse der letzten beiden Rechnungen für die Rentenversicherung noch erheblich ungünstiger ausfallen. Denn das zwischenzeitliche „Rentenmehrtragungsgesetz“ hatte vor allem die Bezüge für

⁴⁵¹ Berechnet nach Statistik II, S. 90, Tabelle 2e (einschlägige RV-Haushalte) bzw. S. 92, Tabelle 2e (Gesamtzahl der einschlägigen Haushalte).

⁴⁵² Berechnet nach Statistik II, S. 55, Tabelle 1c (einschlägige RV-Haushalte) bzw. S. 39, Tabelle 5 (Gesamtzahl der einschlägigen Haushalte). – Das statistische Material ermöglicht keine Isolierung des RV-Rentenanteils innerhalb dieser Einkommensklassen. Die Bedeutung der Rentenkumulation läßt sich jedoch aus einer auf die Unterteilung in Einkommensklassen verzichtenden Vergleichsrechnung erhellen: Die alleinstehenden Arbeiterrentner (Angestelltenrentner) erhielten im Durchschnitt DM 79 (DM 119) RV-Rente, jedoch im Durchschnitt DM 103 (DM 130) Sozialeinkommen und DM 130 (DM 193) Gesamteinkommen. Vgl. Statistik II, S. 54, Tabelle 1b (Rubrik IV org. und AV org.)

⁴⁵³ Berechnet nach Statistik II, S. 40, Tabelle 7 (Gesamtzahl der einschlägigen Haushalte) bzw. S. 90, Tabelle 2e (einschlägige Haushalte unter DM 150 bzw. DM 200).

⁴⁵⁴ Vgl. Statistik II, S. 90 f., Tabelle 2c. Z. B. bezogen die Haushalte, deren Vorstand vorwiegend Arbeiterrente erhielt und deren Gesamteinkommen zwischen DM 150 und DM 200 lag, im Durchschnitt: Gesamteinkommen DM 171, davon Sozialeinkommen DM 153 (Hierbei weist die Statistik die einzelnen Rentenarten nicht gesondert aus, so daß der Anteil der RV-Renten nicht identifizierbar ist).

⁴⁵⁵ Vgl. ebenda. – Vgl. auch das Resümee einer Stichprobenerhebung in West-Berlin 1955: „Die Bedeutung der Haushaltskumulierung der Einkommen wird besonders deutlich bei den Rentnerhaushalten. Während nur 39^{0/0} mit dem Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze bleiben, deckt das individuelle Renteneinkommen in 62^{0/0} der Fälle nicht das Existenzminimum.“ Vgl. Müncke, S. 72.

Rentner mit langer Versicherungszeit erhöht, und damit das Einkommen gerade der Haushalte verbessert, in denen die Rente nicht eine untergeordnete, sondern die dominierende Rolle spielte.

Die statistisch nachweisbare ökonomische Unsicherheit eines Großteils der Sozialrentner im engeren Sinne, also der von der Rentenversicherung Betreuten, fand eine eindeutige Entsprechung im Urteil der Bevölkerung. Hierfür ist eine vom Frankfurter Institut für Sozialforschung durchgeführte, auf demoskopischen Erhebungen von 1955 basierende Studie über das Altersbild der sozialversicherten Arbeiter und Angestellten besonders aufschlußreich: Drei Viertel aller Befragten waren der Meinung, daß es den Sozialrentnern derzeit schlecht oder sehr schlecht gehe; nur 2% glaubten, daß die wirtschaftliche Lage der Sozialrentner gut sei. Dieses düstere Bild überschattete auch die Zukunftsvorstellung des eigenen Alters. Auf die Frage, welches Problem im Alter voraussichtlich am meisten Sorge machen werde, wurde am häufigsten „materielle Not“ genannt⁴⁵⁶. Diese – und ähnliche⁴⁵⁷ – demoskopischen Erhebungen bekräftigen das Urteil von Beobachtern, die, auf Alltagserfahrungen gestützt, in weiten Kreisen der Arbeiter und Angestellten eine „fast panische Angst vor dem Rentenalter“ vermuteten⁴⁵⁸.

Abschließende Kontrollen bestätigen und ergänzen das bisher gewonnene Ergebnis, daß die Sozialrentner „die Stiefkinder des deutschen Aufstiegs“ waren⁴⁵⁹. Prüft man die Fälle, in denen Fürsorgeunterstützung mit sonstigen Sozialleistungen zusammentraf, die Fürsorge also unzureichende Sozialleistungen ergänzte, so handelte es sich bei 73% dieser Fälle um eine unzureichende Sozialrente, bei 12% um eine Kriegspferrente, bei 11% um Unterhaltshilfe aus dem Lastenausgleich⁴⁶⁰. Auch gemessen an der Gesamtzahl der Fürsorge-Empfänger lag der Anteil der Sozialrentner mit (1953) 26,9% bzw. (1955) 29,8% relativ hoch. Im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Sozialrentner war jedoch die Quote der zusätzlich öffentliche Fürsorge in Anspruch nehmenden Sozialrentner erstaunlich gering: Sie lag 1953 bei 2,1%, 1955 bei 2,9% – und war damit ebenso niedrig wie etwa, bei unvergleichlich höherem Rentenniveau, im Jahre 1972⁴⁶¹. 1929 – auf dem Höhepunkt des Leistungsausbaus in der Weimarer Republik – hatte die

⁴⁵⁶ Vgl. v. Friedeburg, Weltz, S. 21 f. und S. 66.

⁴⁵⁷ Vgl. z. B. Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Standes: Die Altersrentner nach 1957. Bericht über Trendbeobachtungen des Instituts für Demoskopie, Allensbach, in: BABI 11 (1960), wo (S. 67) das vor der Rentenreform von 1957 geltende Rentnerbild so gekennzeichnet ist: „armselig lebender Personenkreis, dessen bloße Existenz für die Angehörigen einen ständigen Appell an ihre Hilfsbereitschaft“ bedeute.

⁴⁵⁸ So Killat (Leiter des Angestelltensekretariats beim Bundesvorstand des DGB), Problematik einer Reform der deutschen Sozialversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), hier S. 90.

⁴⁵⁹ So Wallich, S. 50.

⁴⁶⁰ Vgl. Die öffentliche Fürsorge, S. 25.

⁴⁶¹ Vgl. Die öffentliche Fürsorge, S. 28 mit Abb. 17. Im Juni 1972 lag die Quote bei 2%. Vgl. Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom BMA, Jg. 7, Nr. 35, S. 162.

Quote noch zwischen 20% (in den Landkreisen) und 30% (in den Stadtkreisen) gelegen; 1938 – einer mit Vorbehalt zu nehmenden Statistik zufolge – bei 11,3%⁴⁶². Die erhebliche Abnahme des Sozialrentneranteils an den Fürsorgeunterstützten gegenüber 1929 und 1938 ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß das Rentenniveau in der Bundesrepublik schon am Ende der ersten Legislaturperiode höher war und in größerem Umfang den Lebensbedarf deckte als in der Weimarer bzw. in der nationalsozialistischen Zeit⁴⁶³. Dies reicht zur Erklärung der unerwartet niedrigen Quote allerdings nicht aus, lag doch allein schon die Zahl jener Einpersonen-Rentnerhaushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen unter DM 100,- (1955: 341 000) fast doppelt so hoch wie die Gesamtzahl der Rentner mit Fürsorge-Unterstützung (1955: 188 000). Neben einer vielfach festzustellenden Scheu, den Gang zum Sozialamt anzutreten⁴⁶⁴, dürfte caritative oder nachbarschaftliche und insbesondere familiäre oder verwandtschaftliche Hilfe als Erklärung heranzuziehen sein. Die in der demoskopischen Erhebung des Frankfurter Instituts zumeist an zweiter Stelle genannte Altersassoziation, „daß ich anderen zur Last falle“⁴⁶⁵, ist hierfür ebenso ein Indiz wie die Tatsache, daß die Enquête des Statistischen Bundesamts bei rund 70% der Einpersonen-Rentnerhaushalte irgendeine Art von Familienanschluß ermitteln konnte⁴⁶⁶. „Erst die familiäre

⁴⁶² Für 1929 vgl. das Zahlenmaterial in: Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge (auf der Basis einer Erhebung in 92 Städten und 105 Landkreisen; eine aufschlußreiche Enquête, die noch auf eine systematische sozialgeschichtliche Auswertung wartet). Die Zahl für 1938 nach: Die öffentliche Fürsorge, S. 28, Abb. 17. – Niemeyer (S. 7 ff.) ermittelte in 18 westfälischen Stadt- und Landkreisen, deren Quote 1929 zumeist zwischen 10% und 25% gelegen hatte, Vergleichsangaben für September 1953: Die Quote bewegte sich hier nunmehr zwischen 1,2% und 3,3%.

⁴⁶³ Setzt man den Anstieg der Durchschnittsrenten seit 1938 dem Anstieg der Lebenshaltungskosten seit 1938 gegenüber, so ergibt sich (auf Indexbasis) folgendes Bild (Quelle: BABI 6 [1955], S. 1087):

	Arbeiter- renten	Angestellten- renten	Index der Lebens- haltungskosten
Juli 1938	100	100	100
April 1953	254	176	169
August 1955	289	199	171

⁴⁶⁴ Vgl. z. B. die Fallschilderung bei Müncke, S. 133. – Vgl. auch Ausführungen des Vorsitzenden des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Christian Stock, am 20. März 1954 im Hessischen Rundfunk: „Wer Umschau hält, wo in erster Linie geholfen werden muß, der stellt fest: Geholfen werden muß den Alten, den Alten, die meistens ihre Not verschämt verbergen. Ganze 5% unserer alten Rentenbezieher gehen trotz der unzureichenden Rente nur zur Fürsorge, nur ganze 5%“ (Manuskript im Pressearchiv des Deutschen Bundestages, D 501-3, Bd. 3).

⁴⁶⁵ Vgl. v. Friedeburg, Weltz, S. 21.

⁴⁶⁶ Berechnet nach Statistik II, S. 50, Tabelle 1b.

Bindung“, diesem 1956 von gewerkschaftlicher Seite gezogenen Fazit dürfte daher zustimmen sein, „erlaubt in vielen Fällen dem Rentner oder Empfänger von Sozialleistungen ein wirtschaftlich erträgliches Dasein“⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷ Vgl. Niemann, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Empfänger von Renten und Unterstützungen, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 9 (1956), hier S. 273.

3. Kapitel

Auf der Suche nach einer Gesamtkonzeption: Sozialpolitische Reformplanungen 1952/55

I. Ansätze umfassender Reformplanung in der ersten Legislaturperiode

Die erste Legislaturperiode stand sozialpolitisch im Zeichen praktischer Gesetzesarbeit. Akute Notlagen diktierten die Priorität; die Fülle dringlicher Einzelprobleme absorbierte das Zeitbudget der legislatorisch relevanten Kräfte fast ganz. Theoretische Debatten über Ziele und Leitbilder der Sozialpolitik traten demgegenüber ebenso in den Hintergrund wie Versuche, eine umfassende Konzeption zur Steuerung der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen zu entwickeln. Erst in der zweiten Legislaturperiode setzten unter dem Stichwort „Sozialreform“ auf breiter Front Bemühungen ein, die sozialen Leistungen aus einer Gesamtschau heraus zu ordnen und systematische Planung an die Stelle kasuistischen Handelns zu setzen. Gleichwohl reichen die Anfänge der Sozialreformdiskussion in die erste Legislaturperiode zurück. Soweit sich diese Diskussion öffentlich beachtet vollzog, läßt sich ihr Beginn auf den Tag genau datieren, und zwar auf den 21. Februar 1952¹.

1. Initiativen der SPD

An diesem Tag diskutierte der Bundestag einen Antrag der SPD-Fraktion auf Einsetzung einer „Sozialen Studienkommission“. Die Mitglieder der Kommission sollten unabhängige Sachverständige, also nicht Parlamentarier sein, jedoch von den Fraktionen nach dem für die Bildung von Bundestagsausschüssen geltenden Schlüssel benannt und vom Bundestagspräsident berufen werden. Aufgabe der Kommission sollte sein, „die gegenwärtigen sozialen Einrichtungen und Leistun-

¹ Ohne größere Öffentlichkeitswirkung hatte die Diskussion schon früher eingesetzt, z. B. auf dem Bielefelder Fürsorgetag im September 1949. Hier stießen erstmals zwei Reformrichtungen aufeinander, die während der 1950er Jahre unablässig miteinander im Kampf lagen: wohlfahrtsstaatlich orientierte Befürworter eines leistungsvermehrenden Sozialplans (hier besonders Auerbach) und fiskalisch motivierte Rufer nach einer leistungsbegrenzenden „organischen Überprüfung der ganzen Sozialgesetzgebung“ (hier besonders der hessische Finanzminister Hilpert; später setzte sich das BMF an die Spitze dieser Richtung). Vgl. den von Polligkeit hrsg. Protokollband: Fürsorge im Dienst, Zitat aus Hilperts Referat, S. 23.

gen Deutschlands festzustellen, die Möglichkeit der Entflechtung dieser sozialen Leistungen und ihrer systematischen Intensivierung zu prüfen und einen Plan der sozialen Sicherung in Deutschland aufzustellen“. Ähnlich wie die als Vorbild dienenden britischen Royal Commissions (und insbesondere die Beveridge-Kommission)² sollte die Kommission in jeder Beziehung unabhängig sein, Zugang zu den einschlägigen amtlichen Unterlagen haben und mit dem Recht auf Befragung von Sachverständigen jeglicher Provenienz, auch aus der öffentlichen Verwaltung, ausgestattet sein. Bis Ende 1952, so meinte der Fraktionsprecher Preller mit Optimismus, könnte die Kommission ihre Arbeit beendet und das Resultat dem Bundestag zur weiteren Beschlußfassung vorgelegt haben³.

Der Sozialdemokratische Pressedienst bewertete diese – intern nicht unangefochtene⁴ – Initiative als einen Versuch, „eine goldene Brücke der Zusammenarbeit“ zu bauen. Eine so grundlegende Aufbauarbeit wie die Gestaltung des Systems sozialer Sicherung solle „nicht nur vom Willen einer Partei, sondern müsse gerade in einer Demokratie von möglichst allen Parteien getragen sein“⁵. In der Tat dürfte die Hoffnung, Elemente der Kooperation in das auf außen- und wirtschaftspolitischen Gebiet von schroffer Konfrontation gekennzeichnete Verhältnis zwischen Regierung und Opposition zu tragen, ein ernstliches Motiv des Antrags gewesen sein. Die Möglichkeit, daß Regierungsparteien und Opposition sich auf der Grundlage eines von beiden Seiten beeinflussten Sachverständigengut-

² In einer Tagung des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-Parteivorstand vom 17./18. November 1951 führte Auerbach aus: Die dringende Aufgabe einer Analyse des derzeitigen Sozialaufwands werde „von uns allein nicht bewältigt werden können“, dazu brauche „ein Stab von etwa 20 erstklassigen Experten“ ein ganzes Jahr. „Die Bundestagsfraktion sollte beantragen, daß vom Bundestag ein Ausschuß eingesetzt wird von unabhängigen Leuten, der als eine Art deutscher Beveridge-Ausschuß diese Frage durcharbeiten soll.“ Zitiert nach einer undatierten (Mitte 1952) Hektographie „Die Arbeiten des Sozialpolitischen Ausschusses an einem ‚Sozialen Gesamtplan‘ und Darstellung einiger Grundzüge des Planes“, S. 12 (Materialien Hans Reymann).

³ Vgl. Antrag der SPD-Fraktion betr. Einsetzung einer „Sozialen Studienkommission“, 23. Januar 1952 (Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3024) sowie Begründungsrede von Preller am 21. Februar 1952 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 10, S. 8376–8380).

Der berühmt gewordene Vortrag des der SPD nahestehenden Kieler Soziologen Mackenroth über „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ am 19. April 1952 vor dem „Verein für Sozialpolitik“ (vgl. Literaturverzeichnis) wird gern als Beginn der Sozialreform-Diskussion verstanden (vgl. z. B. Bethusy-Huc, S. 64; Budischin, S. 27), liegt jedoch zeitlich später als die sozialdemokratische Bundestagsinitiative.

⁴ Vgl. den Bericht von Schellenberg (SPD-MdB und Mitglied des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-Parteivorstand) auf einer gemeinsamen Sitzung der Fachausschüsse Arbeit, Sozial- und Gesundheitswesen beim SPD-Landesverband Berlin (BA, NL Wissell, Bd. 69, Nr. 14737), S. 2: „Die Meinungen innerhalb unserer Partei hierüber [den Antrag auf Einsetzung einer Sozialen Studienkommission] waren verschieden.“

⁵ Vgl. Sozialdemokratischer Pressedienst, 22. Februar 1952.

achtens über einige Ziele und Methoden sozialpolitischer Reform verständigen könnten, mußte auch nicht von vornherein aussichtslos erscheinen. Wurde doch auf beiden Seiten nach Systematisierung und gezielterem Einsatz der Sozialleistungen gerufen, ohne daß eine der Parteien schon eine detaillierte Konzeption entwickelt, geschweige denn parteioffiziell verkündet hatte. Zudem bestanden persönliche Querverbindungen, insbesondere zwischen dem Vorsitzenden des CDU-Bundesausschusses für Sozialpolitik, Heinrich Lünendonk, und dem Vorsitzenden des Sozialpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD, Ludwig Preller. Lünendonk unterstützte auch intern und öffentlich den Studienkommission-Gedanken⁶. Dieser war vom Sozialpolitischen Ausschuß des SPD-Parteivorstandes (und hier vor allem von Auerbach und Preller) ausgegangen, vom Parteivorstand gebilligt und dann von der Fraktion in Antragsform übernommen worden – wobei dieser Entscheidungsverlauf übrigens das Einflußverhältnis zwischen Partei und Fraktion in der Schumacher-Zeit illustriert, das man auf die pointierte Formel gebracht hat: „Die Fraktion ist Erfüllungsgehilfe der Partei.“⁷

Zweifellos lag der sozialdemokratischen Initiative zugleich auch ein parteitaktisches Kalkül zugrunde. Die Studienkommission hätte nicht nur den Zugang zum Sachverständigspotential aller einschlägigen staatlichen Verwaltungsstellen eröffnet, sondern auch die Führungsinitiative der Regierung beschnitten, der Opposition dagegen unmittelbaren Einfluß auf die sozialpolitische Weichenstellung verschafft. Diesen Einfluß gedachte man kräftig zu nutzen: Die Sozialdemokratie müsse, so wurde bei der parteiinternen Vorausplanung betont, in der Studienkommission „die notwendigen Vorstöße machen“, „den Angriff vortragen und die Richtung der künftigen Neugestaltung angeben“⁸.

⁶ Daß Lünendonk und Preller einen politisch und menschlich engen Kontakt pflegten, teilten Walter Auerbach und Hans Achinger dem Verf. unabhängig voneinander mit. Bezeichnenderweise nahmen beide Anfang 1953 an einer von der „Deutsch-Englischen Austauschstelle“ organisierten Londoner Konferenz zum Studium des englischen Sozialleistungssystems teil, über das sie dann in einem (in: Sozialer Fortschritt 2 [1953], S. 102–106 abgedruckten) Briefwechsel gemeinsam berichteten. Daß Lünendonk die Studienkommission-Initiative begrüßte, machte er nach ihrem Scheitern in einem Artikel in: DOK 35 (1953), S. 440 öffentlich klar: 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.“

⁷ Vgl. Thaysen, S. 74. Die Entschließung des SPD-Parteivorstandes zur Einsetzung einer Sozialen Studienkommission in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 19. Dezember 1951

⁸ Vgl. „Zusammenfassung des Inhalts des Protokolls über die Sitzung des sozialdemokratischen Ausschusses beim sozialdemokratischen Parteivorstand“ vom 17./18. November 1951, S. 3 (Preller) bzw. S. 9 (Auerbach). (ZwA, B 126/10939).

Die Studienkommission-Initiative gehört in gewisser Hinsicht zu den von der SPD in den frühen fünfziger Jahren häufig unternommenen Versuchen, „das Verhältnis von Parlament

Obleich die Quellenlage den strengen Beweis nicht gestattet, dürfte sicher sein, daß das Bundesarbeitsministerium alle Hebel in Bewegung gesetzt hat, um den sozialdemokratischen Antrag zu Fall zu bringen. Stand andernfalls nicht eine Renaissance der Einheitsversicherungspläne zu befürchten? Konnte dem Ministerium nicht allzu leicht die Kontrolle über die Reformarbeiten entgleiten, wenn eine unabhängige Kommission, mit vielen Vollmachten versehen, die Dinge in die Hand nahm? Im Ministerium kannte man Protokolle sozialdemokratischer Herkunft, aus denen die offensiven Absichten der SPD klar hervorgingen. Zwar verfügten die sozialdemokratischen Experten, wie aus diesen Protokollen ebenfalls hervorging, noch nicht über einen hinlänglich detaillierten Sozialplan und waren in manchen Fragen auch divergierender Ansicht; doch orientierten sie sich insgesamt mehr am englischen Beveridge-Plan als an der Tradition deutscher Sozialversicherung, auf die hingegen die Ministerialbürokratie eingeschworen war⁹. Die Regierungskoalition lehnte den sozialdemokratischen Antrag an jenem 21. Februar 1952 dann auch mit der Begründung ab, daß „das Bundesarbeitsministerium die federführende und in erster Linie verantwortliche Stelle für die Durchführung dieser großen und schwierigen Problematik sein“ müsse¹⁰. Ein mit den Stimmen der Regierungskoalition angenommener Gegenantrag trug dieser Forderung voll Rechnung: Statt einer unabhängigen Studienkommission sollte ein vom Bundesarbeitsminister zu berufender und unter seinem Vorsitz arbeitender Sachverständigenbeirat „zur Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen über die finanzielle Sicherung, Neuordnung und fortschrittliche Entwicklung der sozialen Leistungen“ gebildet werden¹¹.

„Man will die Dinge in der Hand behalten, um zu vermeiden, daß sie durch Initiativanträge innerhalb der Kommission in eine Richtung gelenkt werden, die sie von vornherein nicht kontrollieren können“, so kommentierte, auf die Beamten des Arbeitsministeriums abhebend, ein sozialdemokratischer Experte diese Entscheidung, und er kennzeichnete damit das Hauptmotiv des Koalitionsverhaltens wahrscheinlich richtig¹². Nur von nachgeordneter Bedeutung dürfte das von

und Regierung so zu interpretieren, als sei die Bundesregierung lediglich ein Vollzugsorgan des Bundestages und als dürfe sie sich auch in Einzelfragen nur in einem vom Parlament abzusteckenden Spielraum bewegen“. Hierzu vgl. Buchheim, Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 2, hier S. 349.

⁹ Das BMA besaß die Sitzungsprotokolle des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-Parteivorstand vom 3./4. Februar 1951 und 17./18. November 1951. Eine Sammlung der Ausschußprotokolle in AsD, Sozialpolitik I 661 bzw. NL Auerbach Nr. 31.

¹⁰ Vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 8383 (Begründung) bzw. S. 8392 (Abstimmung).

¹¹ Text des vom 21. Februar 1952 datierten, von den drei Koalitionsfraktionen gemeinsam eingebrachten Antrags auf Umdruck Nr. 455. Zur Annahme des Antrags vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 8392.

¹² Vgl. Schellenberg (wie Anm. 4), S. 2. – Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Bundestagsfraktion liegen nach Auskunft von Heinrich Krone für diesen Zeitpunkt noch nicht vor.

der Koalition ebenfalls ins Feld geführte Argument gewesen sein, daß eine mit Nicht-Parlamentariern besetzte Bundestagskommission möglicherweise mit dem Grundgesetz unvereinbar sei¹³. Den näherliegenden Einwand, daß eine geschäftsordnungsmäßige Grundlage für die Einsetzung einer Studienkommission nicht gegeben war, brachte merkwürdigerweise niemand zur Sprache. Tatsächlich ermöglichte erst eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags im Jahre 1969 die Einsetzung von „Enquête-Kommissionen“, die nach Zusammensetzung, Funktionsweise und Aufgabenart („Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“) dem von der Sozialdemokratie 1952 geforderten Kommissionstyp genau entsprechen¹⁴.

Die sozialdemokratische Initiative war der in der Parlamentsgeschichte der Bundesrepublik wohl früheste Versuch, die sachliche Vorbereitung eines großen Reformkomplexes nicht primär der Regierung zu überlassen, sondern dem Parlament vorzubehalten, wobei das – durch Expertenwissen und Professionalität der Ministerialbürokratie – strukturell gegebene Übergewicht der Regierung ausgeglichen werden sollte, indem das Parlament wissenschaftlichen Sachverstand heranzog und sich damit selbst und unmittelbar die nötigen Informationen verschaffte. Die Initiative lief insofern letztlich auf eine Positionsverstärkung der Legislative gegenüber der Exekutive hinaus, was naturgemäß mehr im Interesse der zwar an der Legislative, aber nicht an der Exekutive teilhabenden Opposition als im Interesse der mit der Regierung zur politischen Handlungseinheit verbundenen Koalitionsfraktionen liegen mußte. Die Ablehnung einer solchen Kräfteverschiebung in einem insgesamt mehr von parteipolitischen Divergenzen als von einem gemeinsamen Parlamentsinteresse¹⁵ bestimmten Fragenkreis entsprach somit jenem Trend zur Dominanz der Regierung im Gesetzgebungsprozeß, von dem eingangs des zweiten Kapitels die Rede war.

Nachdem der Versuch, einen Reformplan auf überparteilicher Grundlage zu entwickeln, gescheitert war, konzentrierte sich der Sozialpolitische Ausschuß beim Parteivorstand der SPD auf die Ausarbeitung eines eigenständigen Konzepts¹⁶. Bereits im September 1952 verabschiedete er im Einvernehmen mit dem Parteivorstand und mit Blick auf den Bundestagswahlkampf 1953 „Grundlagen des

¹³ Vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 8382. Dieses Bedenken wurde später bei der Einsetzung der „Enquête“-Kommissionen nicht mehr geltend gemacht.

¹⁴ Die am 1. Januar 1952 in Kraft getretene Geschäftsordnung vgl. in: Zechner, Hüls-hoff, S. 159–222. Die Bekanntmachung über die Änderung der Geschäftsordnung vom 25. Juni 1969 vgl. in BGBI. I, S. 776. – Dem Enquêteausschuß des Weimarer Reichstags (dessen – geringe – Wirksamkeit noch nicht untersucht ist) lag eine ähnliche Intention zugrunde.

¹⁵ Das bei den nach 1969 eingesetzten beiden Enquêtekommissionen (Auswärtige Kulturpolitik; Fragen der Verfassungsreform) eher gegeben war.

¹⁶ Die Aufgabe, „die Fragen nach der Möglichkeit eines umfassenden sozialen Schutzes zu erörtern und, wenn möglich einen ‚Sozialen Gesamtplan‘ zu entwickeln“, hatte der Sozialpolitische Ausschuß sich in seiner Sitzung vom 3./4. Februar 1951 gestellt. Vgl. „Die Arbeiten des Sozialpolitischen Ausschusses“ (wie Anm. 2), S. 10.

sozialen Gesamtplans der SPD“, die im Wahlkampf dann allerdings wegen der primär außenpolitisch orientierten Strategie der Parteiführung eine viel geringere Rolle spielten als die Autoren ihnen offenbar zugedacht hatten¹⁷. Dieser Sozialplan, fünf Druckseiten umfassend, zeigte, daß die konkrete – über die Deklaration einzelner Prinzipien hinausführende – konzeptionelle Arbeit auch auf seiten der Sozialdemokratie noch in den Anfängen steckte: Er beschränkte sich auf wenige große Linien, ließ vieles offen und warf mehr praktische, auch finanzielle¹⁸ Fragen auf, als er beantwortete. 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 Mitarbeitern¹⁹. Von dem präzisen und detaillierten „Sozialplan für Deutschland“, den die SPD nach jahrelanger intensiver Vorarbeit im Sozialpolitischen Ausschuß beim Parteivorstand im Bundestagswahlkampf 1957 vorlegte²⁰, war die Vorstufe von 1952 noch weit entfernt.

In der Sache war der Sozialplan bemüht, das Vorbild des englischen Beveridge-Plans (z. B. staatlicher Gesundheitsdienst, „flat rate pension“ für die gesamte Bevölkerung) undogmatisch, d. h. bestehende Einrichtungen und Traditionen nach Möglichkeit integrierend, auf deutsche Verhältnisse zu übertragen²¹. Drei

¹⁷ Vgl. den Appell des federführenden Autors, Preller, auf dem Dortmunder Parteitag der SPD am 26. September 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 Gesamtplans der SPD. Unsere Forderung auf Soziale Sicherung, Bonn 1953, Zitat S. 15.

Zum SPD-Wahlkampf vgl. aus der damaligen Wahlanalyse des Bundesgeschäftsführers der CDU: „Hätte die SPD wenigstens unmittelbar vor der Wahl ihre uferlose Obstruktion auf außenpolitischem Gebiet aufgegeben und statt dessen ihre ganze Kraft auf den sozialpolitischen Angriff konzentriert, dann wäre ihre Niederlage wahrscheinlich nicht so eindeutig ausgefallen“ (Protokoll der Sitzung des CDU-Bundesparteivorstands, 18. Januar 1954, S. 100). Ganz ähnlich die Einschätzung des damaligen Bundespressechefs: v. Eckardt, S. 473.

¹⁸ Im Protokoll der Tagung des Sozialpolitischen Ausschusses vom 19./20. Juli 1952 wird festgehalten: „Keine einwandfreien Unterlagen für die voraussichtlichen Kosten einer ausreichenden Sicherung vorhanden.“ Zitiert nach einer undatierten (Mitte 1954) Hektographie „Die Finanzierung der Sozialen Sicherung nach dem Sozialplan“, S. 7 (Materialien Reymann). 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.

¹⁹ Vgl. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1952/53, S. 346.

²⁰ Sozialplan für Deutschland. Auf Anregung des Vorstands der SPD vorgelegt von Walter Auerbach u. a., Berlin-Hannover 1957. – Es handelte sich hierbei um eine parteioffizielle, nicht parteiamtliche Schrift. Wie Hans Reymann (der die vorbereitenden Arbeiten als Referent für Sozialpolitik im Parteivorstand der SPD betreute) mündlich mitteilte, identifizierte sich nicht jeder der 19 Autoren mit allen Teilen des Planes.

²¹ Die Rezeption des Beveridge-Plans wurde vor allem durch Auerbach gefördert: Zur

„Pfeiler“ sollten das System sozialer Sicherung tragen: „Gesundheitssicherung“ durch einen großenteils²² steuerfinanzierten, aber auch bisherigen Leistungs- und Kostenträgern (in nicht näher definierter Weise) Raum lassenden, auf Verbeamtung der Ärzte verzichtender Gesundheitsdienst, der alle Maßnahmen der Vorbeugung und Heilung „unbeschadet der Kostentragung und der Organisation wirksam zusammenfaßt“; „Berufssicherung“ durch Vollbeschäftigungspolitik und vorausschauende (z. B. Umschulung) Arbeitsmarktpolitik; „wirtschaftliche Sicherung“ durch ein alle soziale Barleistungen (Unfall-, Sozial-, Versorgungsrenten, Kranken- und Arbeitslosengeld, laufende Fürsorge-Unterstützung) auf eine nicht näher gekennzeichnete Weise zusammenfassendes System, das jedem Alten oder dauernd Erwerbsunfähigen eine steuerfinanzierte Einheitsrente (mit Zuschlägen nach besonderen Kriterien), jedem teilweise Erwerbsunfähigen eine entsprechende Teilrente gewährt, aber auch beitragsäquivalente Zusatzrenten ermöglicht. Diese drei Teilsysteme sollten jeweils eine Bundesspitze erhalten, jedoch durch stark dezentralisierte Selbstverwaltung vor der Entwicklung zu autokratischen Mammutgebilden geschützt werden. Die örtlichen Selbstverwaltungsorgane aller drei Teilsysteme sollten sich zu „Sozialgemeinden“ zusammenschließen, denen neben koordinatorischen Aufgaben auch die Rolle leicht zugänglicher, für alle Sozialleistungsfragen zuständiger Auskunft- und Beratungsstellen zgedacht war.

Der Sozialplan beeindruckte als abstrakte „Reißbrettarbeit“²³. Inwieweit er praktikabel sei, hielten dagegen auch die Autoren für eine noch weiterer „Überprüfung und Vertiefung“ bedürftige Frage²⁴. Zumindest aber sahen sie die Regierungsseite herausgefordert, auch ihrerseits aus einer Gesamtschau heraus tragende Prinzipien für die künftigen Reformen zu umreißen.

Zeit seines Londoner Exils als Berater der britischen Transportarbeitergewerkschaft in die Vorbereitung des Beveridge-Plans einbezogen, gehörte er nun zur Autorengruppe des Sozialplans. Vgl. Muhr, Dr. W. Auerbach †, in: Soziale Sicherheit 24 (1975), S. 131 (wo der Hinweis auf Auerbachs „Beteiligung an der Kommission Lord Beveridges“ mißverständlich ist; Auerbach war nicht selbst Mitglied der Kommission). Auf Kontakte zwischen Auerbach und Beveridge Ende 1951/Anfang 1952 verweist Harris, S. 465.

Als Staatssekretär im niedersächsischen Arbeitsministerium (1948 bis 1955, 1957 bis 1969) öffentlich wenig in Erscheinung tretend, aber an der parteiinternen sozialpolitischen Programm- und Strategiediskussion maßgeblich (und vielfach zwischen divergierenden Meinungen vermittelnd) beteiligt, war Auerbach (nicht nur) in den fünfziger Jahren so etwas wie eine Graue Eminenz sozialdemokratischer Sozialpolitik.

²² Preller schlug intern 20%ige Finanzierung durch Beiträge vor; Schellenberg neigte zu ausschließlicher Steuerfinanzierung. Vgl. „Zusammenfassung“ (wie Anm. 8), S. 11. Der Sozialplan legte sich in dieser Frage nicht fest.

²³ Vgl. Müller, Sozialprogramme der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 480–489, hier S. 487.

²⁴ Vgl. Preller, Der Sozialplan der SPD, in: Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, S. 22–38, hier S. 30.

In einer internen „Kritischen Stellungnahme zu den bisherigen Arbeiten der Arbeits-

2. Vergleich programmatischer Äußerungen von SPD und CDU

Einen derartigen Versuch unternahm die CDU in der ersten Legislaturperiode nicht. Sie überließ die Reformplanung weitgehend dem Bundesarbeitsministerium, von dessen gleichfalls geringer Aktivität auf diesem Gebiet noch die Rede sein wird. Immerhin verweisen Fraktionsäußerungen in den Bundestagsdebatten und programmatische Äußerungen auf dem Hamburger Parteitag der CDU (1953) auf Reformprinzipien, die einen Vergleich mit dem Sozialplan der SPD gestatten. Die wichtigsten Übereinstimmungen und Gegensätze lassen sich wie folgt kennzeichnen²⁵:

1) Ebenso wie der Sozialplan „nicht zuletzt der chaotischen Verworrenheit“ des Sozialrechts ein Ende bereiten wollte, wünschte die CDU eine „Neufassung unserer gesamten Sozialversicherungsgesetzgebung“ mit der dreifachen Zielsetzung der a) Koordination, b) Rechts- und c) Gesetzeseinheit: Die „vielerlei Bestimmungen, die in den vergangenen Jahren so ineinander und durcheinander gelaufen sind, daß sich heute in Wahrheit kaum noch jemand hineinfindet“, sollten entflochten und koordiniert werden; die aus der Zonen- und Ländergesetz-

gruppe und des Sozialpolitischen Ausschusses“, 28. April 1955 (Materialien Reymann), wird insbesondere eine Antwort auf die Frage vermißt, wie die „Funktionen von örtlicher und regionaler Selbstverwaltung einerseits, vertikaler – von der Selbstverwaltungsspitze gesteuerter – Verwaltungsgliederung andererseits“ abgegrenzt werden könnten und sollten. Darin liege aber eines der wichtigsten und schwierigsten Probleme, zumal sehr fraglich sei, ob „mit ‚Selbstverwaltung‘ der vorgesehenen Art allein“ sich „die Gefahr einer riesenhaften ‚Sozialbürokratie‘“ bannen lasse.

Die von Pirker, *Blinde Macht*, Bd.2, S. 57 vertretene Meinung, daß der Sozialplan „als Basis für eine große Koalition zwischen CDU und SPD“ gedacht gewesen sei, ließ sich bisher empirisch nicht verifizieren und wird z. B. von Reymann (mündliche Mitteilung) bestritten.

²⁵ Insgesamt fällt auf, daß die sozialpolitische Reformdiskussion nur wenig mit den gleichzeitigen verfassungstheoretischen Auseinandersetzungen um das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes verbunden war (auf einzelne Versuche einer Konnexbildung ist bei Hockerts, *Reformbestrebungen*, S. 343 f., Anm. 17, 18 hingewiesen). Eine engere Verbindung hätte sich aus der Arbeit des Grundsatzausschusses beim Reform-Beirat des BMA ergeben können. Hier setzte sich vor allem Harry Rohwer-Kahlmann für eine Klärung der verfassungsmäßigen Voraussetzungen der Sozialpolitik ein: Es müsse herausgearbeitet werden, „welche sozialpolitischen Aufgaben sich nach dem Grundgesetz für unser Gemeinwesen ergeben, insbesondere inwieweit der soziale Rechtsstaat danach Wohlfahrtsstaat sein müsse“. Damit fand er aber nur wenig Resonanz. Walter Bogs z. B. hielt ihm die Vieldeutigkeit des Grundgesetzes entgegen und riet, besser „nicht die Rechtslage, sondern sozialpolitische Notwendigkeiten in den Vordergrund der Betrachtung [zu] stellen“. Vgl. Protokoll der Sitzung des Grundsatzausschusses, 23. Oktober 1957 (ZwA, B 149/415). – Vgl. zu diesem Problemkreis auch oben, 1. Kap., Anm. 224.

gebung verbliebenen regionalen Rechtsunterschiede sollten beseitigt, und die gesetzestechnische Zersplitterung bereinigt werden²⁶.

2) Der Sozialplan hielt die Möglichkeit einschneidender institutioneller Reformen offen. Demgegenüber stand die „bewährte Form der gegliederten Sozialversicherung“ für keine der Regierungsparteien zur Disposition. Gerade auch der linke Unionsflügel betonte, daß alle notwendigen Reformen ohne Veränderung des in der ersten Legislaturperiode wiederhergestellten traditionellen Organisationsgefüges möglich seien²⁷.

3) Verstand sich die traditionelle Sozialversicherung als weitgehend autarke, von den volkswirtschaftlichen Prozessen versicherungsmathematisch abgeschottete einzelwirtschaftliche Veranstaltung²⁸, so sah der Sozialplan Wirtschafts- und Sozialpolitik in engem Zusammenhang. Vollbeschäftigung war das zentrale Bindeglied. Eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik sollte einerseits den Anfall sozialer Notstände (Arbeitslosigkeit) verringern, andererseits das für die soziale Sicherung zur Verfügung stehende Beitrags- und Steueraufkommen vergrößern und stabilisieren. Umgekehrt wurden die sozialen Leistungen nicht nur unter dem traditionell dominierenden Aspekt der volkswirtschaftlichen Belastung gesehen, sondern auch (Gesundheitssicherung, Rehabilitation, Umschulung usw.) als produktive Investition in das „Arbeitspotential“ und als Element konjunktur-stabilisierender „Konsumkraft“²⁹. Die „in der Weimarer Republik gemachte Erkenntnis, daß eine von der Wirtschaftspolitik losgelöste Sozialpolitik unsinnig“ sei, wurde insofern – in Parallele zum Beveridge-Plan – programmatisch verarbeitet³⁰. Ungeachtet scharfer Divergenz über Ausmaß und Form staatlicher Wirt-

²⁶ So der Abg. Horn (CDU) in einer „namens der Regierungsparteien“ im Bundestag am 21. Februar 1952 abgegebenen Erklärung; vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 8382.

²⁷ Zitat aus dem Hamburger Programm der CDU; vgl. Deutschland, sozialer Rechtsstaat im geeinten Europa. Christlich Demokratische Union Deutschlands, 4. Bundesparteitag 18.–22. April 1953, Hamburg-Bonn o. J., hier S. 256. – Für den linken Unionsflügel vgl. Arndgen am 21. Februar 1952 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 10, S. 8388) und Entschließung des Arbeitskreises Sozialversicherung auf der Bundestagung der Christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft vom 28. Februar bis 1. März 1953, in: Von der Sozialpolitik zur Sozialreform, hier S. 46.

²⁸ Vgl. Rittig, Sozialversicherung und Sozialpolitik, in: Bogs (Hrsg.), Gegenwartsprobleme, S. 97–114.

²⁹ Vgl. Preller (wie Anm. 24), S. 35 f.

³⁰ Zitat aus einem Diskussionsbeitrag von Wolfram Fischer in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, hier S. 352. – Auch der Beveridge-Plan betrachtete „als notwendige Voraussetzungen für einen Erfolg der Sozialversicherung die Einrichtung eines umfassenden Gesundheits- und Wiederherstellungsdienstes sowie die Aufrechterhaltung der Beschäftigung“. Vgl. Der Beveridgeplan, S. 13.

Indem der Sozialplan als Bindeglieder zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik nur Vollbeschäftigung, Konsumkraftstabilisierung und die produktionssteigernde (Neben-)Wirkung der Gesundheitssicherung sah, verzichtete er in auffallend „revisionistischer“ Weise auf eine

schaftsregulierung und stärkerer Betonung des mit Vollbeschäftigungspolitik verbundenen Währungsproblems stellte auch das Hamburger Programm der CDU eine enge Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik her. Es forderte „Ausbau der sozialen Sicherung“ auf dem „Fundament“ einer „leistungsfähigen Wirtschaft“; „aktive Beschäftigungspolitik“ und „Arbeitsbeschaffungspolitik“ unter Einschluß von Umschulungsmaßnahmen; wirksamen Ausbau von „Gesundheitsfürsorge und -vorsorge“³¹. Was indes fehlte, war eine die Einzelforderungen zusammenfassende und abstützende ökonomische Theorie der Sozialpolitik, wie sie der Sozialplan bzw. die Reden, mit denen er der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, ansatzweise leisteten.

4) Wie der Beveridge-Plan bezog auch der SPD-Sozialplan im Grundsatz die gesamte Bevölkerung in die Systeme des Gesundheitsdienstes und der wirtschaftlichen Sicherung ein. Dabei war den Autoren bewußt, daß dieser Grundsatz mit zahlreichen Interessen – so von seiten der privaten Versicherungsunternehmen, der an der Erhaltung eines Privatpatientenstammes interessierten Ärzte, der zu berufsständischen Sicherungseinrichtungen tendierenden Selbständigenorganisationen – kollidierte. Obgleich ein Teil der Autoren gleichwohl für eine strenge Durchführung des Grundsatzes universeller Erfassung (einschließlich der Beamten) plädierte³², legte sich die Partei darauf nicht fest. Im Dortmunder Aktionsprogramm vom September 1952 war die Kautel eingefügt, daß die „schutzbedürftigen“ Selbständigen in die vom Sozialplan vorgesehenen Systeme einzubeziehen seien, wobei das entscheidende Adjektiv vielfältiger Auslegung offenstand; und in der Fassung von 1954 sah das Aktionsprogramm dann eine völlige, auch organisatorische Absonderung der gesetzlichen Alterssicherung für Selbständige vor³³. Dabei war daran gedacht, die Versicherungspflicht an bestimmte Einkommengrenzen zu binden und den Selbständigen die Möglichkeit einzuräumen, sich z. B.

Verbindung von sozialer Planung und Wirtschaftsplanung. Die z. B. von Auerbach noch Ende 1951 erhobene Forderung nach wechselseitiger Ergänzung „einer sinnvollen Planung der Sozialleistungen *und* einer sinnvollen Grundplanung der Kapitalanlagen“ (Auerbach, Sozialpolitik, S. 15, Hervorhebung im Original; Zitat mit Kasusänderung) wurde im Sozialplan nicht aufgegriffen. Diese Beschränkung auf einen „sozialdemokratisch angehauchten Keynesianismus“ (Pirker, SPD, S. 164) durchzog auch den umfassenden „Sozialplan für Deutschland“, den die SPD 1957 vorlegte. Von 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 und S. 150 f.) aufrechterhielt.

³¹ Vgl. Deutschland (wie Anm. 27), S. 252 f. und S. 256.

³² Vgl. Zusammenfassung (wie Anm. 8), S. 10 f.

³³ Vgl. Dokumente, S. 81 (Dortmund) bzw. S. 115 (Erweiterung auf dem Berliner Parteitag vom 20. bis 24. Juli 1954).

durch Abschluß eines Lebensversicherungsvertrags von der Versicherungspflicht zu befreien³⁴. Das Prinzip der universellen und einheitlichen Erfassung wurde also nicht voll durchgehalten, stand aber schon vom Ansatz her in scharfem Widerspruch zur Orientierung der CDU, die eine „Ausweitung des Versorgungszwanges auf das ganze Volk“ auch prinzipiell ablehnte³⁵. Die Rücksichtnahme auf den Interessentendruck verband sich dabei mit der liberalen Denktradition der Ausgrenzung von Staatsmacht einerseits, dem christlich-sozialen Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns andererseits: Die „Hilfe einer auf staatlichem Zwang beruhenden Einrichtung“, so lautete die daraus resultierende Forderung, sei „nur dort in Anspruch zu nehmen, wo es unbedingt erforderlich ist“³⁶.

5) Der Sozialplan verlagerte das Schwergewicht von der Beitragsfinanzierung („Versicherungsprinzip“) auf die Steuerfinanzierung („Versorgungsprinzip“).

³⁴ Vgl. eine dem SPD-Parteivorstand im März 1954 vorgelegte Ausarbeitung des Sozialpolitischen Ausschusses „Die Alterssicherung der Bauern, der Handwerker, der kleinen und mittleren Kaufleute und Gewerbetreibenden und der freiberuflich Tätigen“ (Materialien Reymann).

Zur Umorientierung in der Selbständigenfrage führte anscheinend u. a. die Sorge vor einem „Aufkeimen poujadistischer Strömungen unter den kleinen Selbständigen, wenn Zwangsmittel gegen Selbständige beim Beitragseinzug angewandt werden müssen“. Zunehmend scheinen auch die Verteilungswirkungen einer Einbeziehung der Selbständigen in ein System mit staatlicher Mindestrente als problematisch empfunden worden zu sein: Sie konnten leicht auf „eine Art Mittelstandssubvention“ hinauslaufen. Auf entsprechende Befürchtungen Schellenbergs verweist Bartholomäi, Der Volksversicherungsplan der SPD, in: Sozialpolitik nach 1945, hier S. 161 f. und S. 165. Vgl. unter diesem Aspekt auch einen Diskussionsbeitrag von Schellenberg während einer Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft 1956: Das Problem der Rentenreform, S. 101 f.

³⁵ Vgl. Entschließung des Hamburger Parteitags zur Sozialversicherung; Deutschland (wie Anm. 27), S. 227.

³⁶ So im Begründungsteil des „Entwurfs eines Gesetzes über die Einkommensgrenze für das Erlöschen der Versicherungsberechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung“, 5. Juni 1953 (Deutscher Bundestag. 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 4431). – Dieser Entwurf sollte (einer bis 1941 geltenden Regelung entsprechend) das Recht auf freiwillige Weiterversicherung in den gesetzlichen Krankenkassen durch eine bestimmte (hohe) Einkommensgrenze beschränken und damit „vor allen Dingen dem Ärztestand und dem Kreis der privaten Krankenversicherungen eine Hilfe zukommen“ lassen (so ein Vermerk des Referats 7 des BKA, 6. Januar 1954, Zwa, B 136/754). Insofern bietet der Entwurf ein gutes Beispiel für die Interessenkomponente des liberalen Ausgrenzungsprinzips. In diesem Falle ist allerdings zu berücksichtigen, daß, wie auch die sozialdemokratische Opposition einräumte, „sich heute viele Ärzte zumindest nicht in rosigen materiellen Verhältnissen befinden“ (Sten. Ber., Bd. 18, S. 154, 3. Dezember 1953) und die höhere Liquidation bei Privatpatienten die niedrigen Honorarsätze der gesetzlichen Kassen, deren Erhöhung auch erhöhte Beiträge bedeutet hätte, erträglich machen sollte. – Der Entwurf wurde im sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages jahrelang blockiert und ‚versandete‘ schließlich; er erhielt nie Gesetzeskraft.

Zusammen mit der Tendenz zur Ausweitung des erfaßten Personenkreises sah die CDU hier die Entwicklung zu einer allgemeinen Staatsbürgerversorgung angelegt, die „die Elemente der Eigeninitiative und der Selbsthilfe“ hemme³⁷. Im Gegenzug forderte sie wiederholt und mit Nachdruck, die künftigen Reformen „unter klarer Abgrenzung der Versicherung von Versorgung und Fürsorge“ zu konzipieren³⁸, wobei (sieht man vom Sonderfall der Beamtenversorgung ab) nur der Ausgleich staatlich verantworteter Schäden (wie in der Kriegsopferversorgung) nach dem Versorgungsprinzip, dagegen die Geldleistungen zur Absicherung der Standardrisiken des Lebens nach dem Versicherungsprinzip konstruiert sein sollten. Die starke Betonung des Versicherungsprinzips, die alle Grundsatzäußerungen der CDU (ebenso wie die der FDP und DP) zur sozialen Sicherung in der ersten Legislaturperiode kennzeichnet, entsprang unterschiedlichen Motiven, die jedoch in dem Ziel zusammentrafen, die Ausweitung staatlicher Leistungs-, Verteilungs- und Umverteilungsfunktionen zu begrenzen:

- In der zweckgebundenen Beitragsleistung wurde eine den „Gedanken des Sparsinns und der Eigenverantwortlichkeit“ aufrechterhaltende Formverwandlung persönlicher Vorsorge gesehen³⁹; Versicherung galt daher als „Selbsthilfe“, Versorgung als „Staatshilfe“⁴⁰.
- Über die Äquivalenz von Beitragszahlung und Versicherungsleistung wurde eine Übertragung der differenzierten Einkommenspositionen auf die Zeit der Unterbrechung (Krankheit, Arbeitslosigkeit) bzw. des Fortfalls (Alter) von Arbeitseinkommen angestrebt, wohingegen das Versorgungsprinzip „zu einer allgemeinen Nivellierung von der Leistungsseite her“ tendiert⁴¹. Die soziale Versicherung verzichtete mithin stärker als Versorgung – wenngleich nicht ganz⁴² – auf eine Korrektur der Verteilungsergebnisse des Marktes.
- Der Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen galt in doppelter Hinsicht als sicherer und verlässlicher als der Anspruch auf steuerfinanzierte Versorgungsleistung: Da parafiskalisch kalkuliert, sah man ihn unabhängig vom Auf und Ab des Bundeshaushalts; da durch Beitragsleistung „selbst erworben“ und insofern von gleichsam höherer eigentumsrechtlicher Dignität, hielt man die Gefahr einer Beeinträchtigung durch politische Entscheidungen für geringer als im Falle einer

³⁷ So Lünendonk, Der Sozialplan der SPD, in: Soziale Sicherheit 2 (1953), S. 68 f., hier S. 69.

³⁸ So z. B. in dem Antrag vom 21. Februar 1952 auf Einsetzung eines Beirats beim BMA (vgl. Anm. 11).

³⁹ So Lünendonk in einer Sitzung des Grundsatzausschusses des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen am 28./29. März 1955 (ZwA, B 149/414).

⁴⁰ Vgl. Bogs, S. 20.

⁴¹ Vgl. Bogs, S. 21 und die dementsprechend motivierte Frontbildung beim Rentenzulagegesetz 1951, oben S.180.

⁴² Über den sozialen Ausgleich in der Sozialversicherung vgl. z. B. (theoretisch) Bogs, S. 24–26 und (empirisch) Schewe, Über den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung, in: Sozialreform und Sozialrecht, S. 332–364.

ohne individuelle Vorleistung gegebenen Versorgungsleistung⁴³. Der vom Bundesfinanzminister sondierte Gedanke, steuerfinanzierte Leistungen verstärkt von einer Bedarfsprüfung abhängig zu machen, gab dieser Argumentation einen realen Hintergrund⁴⁴.

– In Ermangelung eines zwingenden Quellenbelegs kann nur als Motivationsvermutung herausgestellt werden, daß das Versicherungsprinzip auf einen klaren Finanzierungszusammenhang zwischen Beitragsaufkommen und Ausgabenhöhe abhebt und somit einer Anspruchsinflation stärkere Riegel vorschiebt als das an keine spezifische Kalkulation gebundene und insofern weiter in den politischen Ermessensspielraum hineinreichende Versorgungsprinzip⁴⁵.

6) Auf die Frage nach der „rechten Grenze zwischen sozialer Sicherung durch

⁴³ Vgl. etwa schon Blank (CDU) am 23. September 1949 im Bundestag: „Wir verlangen in allen Sozialversicherungszweigen Wiederherstellung des Versicherungsprinzips; denn wir wollen, daß der Rentenempfänger kein Wohlfahrtspflegling ist, sondern eine Rente bezieht, auf die er einen selbst erworbenen Rechtsanspruch hat“ (Sten. Ber., Bd. 1, S. 93). – Daß der „Rechtsanspruch vernichtet“ werde, „wenn die Unterschiede zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge beseitigt werden“, hebt die Entschließung des Hamburger Parteitags zur Sozialversicherung (wie Anm. 35) hervor. – Bezeichnend auch eine Ministervorlage des Referats IVa 3 des BMA, 6. Juli 1951: Jedes Abweichen vom Versicherungsprinzip führe „unweigerlich zur Staatsbürgerversorgung, deren Leistungen von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage des Staates abhängen und die an die Stelle eines Rechtsanspruchs auf Leistungen immer mehr die Bedürftigkeitsprüfung als Leistungsvoraussetzung setzt“ (ZwA, B 149/4320).

Übrigens finden sich vergleichbare Erwägungen auch im Beveridge-Plan. Er hielt zu einem beträchtlichen Teil am Beitragsprinzip fest – nicht zuletzt, um „die feste Basis eines Anspruchs auf Leistungen ohne Rücksicht auf das Einkommen“ zu sichern. Vgl. Der Beveridgeplan, S. 19 (Ziffer 21).

⁴⁴ Vgl. oben S. 201, aber auch 2. Kap., Anm. 400. – In Erinnerung war wohl auch noch, daß nach Art. VIII und IX der Kontrollratsdirektive Nr. 38 vom 12. Oktober 1946 den Hauptschuldigen und Belasteten der Rechtsanspruch auf Renten aus öffentlichen Mitteln vorenthalten werden konnte. Im Einvernehmen mit der Verwaltung für Arbeit und den übrigen Arbeitsministern des Vereinigten Wirtschaftsgebiets stellte der Düsseldorfer Arbeitsminister in einem Erlaß vom 20. Juni 1949 dazu fest, daß Renten der Sozialversicherung „nicht als aus öffentlichen Mitteln zahlbar im Sinne der genannten Direktive sind, weil sie zumindest überwiegend auf Versicherungsbeiträgen beruhen“ (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1949, S. 238).

⁴⁵ Ein Fingerzeig etwa bei Horn (CDU), der im Wirtschaftsrat am 17. Dezember 1948 betonte, daß man bei „einer echten Sozialversicherung [...] Änderungen von Leistungen und Beiträgen eigentlich nur beschließen kann, wenn dafür ausreichende echte versicherungsmathematische Unterlagen vorhanden sind“. Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, S. 1309. – Wieder läßt sich eine Parallele zum Beveridge-Plan ziehen, wo zugunsten einer (teilweisen) Beitragsfinanzierung festgehalten wird: „Die Versicherten dürfen nicht das Gefühl haben, daß ein Einkommen für Untätigkeit, was immer auch ihre Ursache sein möge, aus einer unerschöpflichen Börse kommen kann.“ Vgl. Der Beveridgeplan, S. 19 (Ziffer 22).

den Staat und der Freiheit und Pflicht des einzelnen, für die Wechselfälle des Lebens selbst entscheidend vorzusorgen“, antworteten SPD und CDU also unterschiedlich⁴⁶. In sozialdemokratischer Perspektive war in erster Linie der Staat für die Existenzsicherung der Staatsbürger verantwortlich. Ihm wurde die „Pflicht“ zugesprochen, „dem einzelnen Staatsbürger die Chance der Existenz zu sichern“, und zwar „einer Existenz in Gesundheit und Leistungsfähigkeit“ mit dem Anrecht auf eine staatliche Mindestrente „als Grundstock der staatlichen Existenzhilfe“⁴⁷. Demgegenüber hielt die Union stärker an traditionellen Leitbildern bürgerlicher Lebensführung fest: „selbständige Existenz“⁴⁸, eigenverantwortliche Vorsorge, Hochschätzung kleinerer gesellschaftlicher Sicherungsverbände wie Familie und Betrieb, Nachrangigkeit von Staatshilfe⁴⁹, Begrenzung kollektiver Sicherungsformen auf manifest Schutzbedürftige oder traditionell als schutzbedürftig definierte Gruppen und Schichten⁵⁰. In einer unmittelbaren und umfassenden Inpflichtnah-

⁴⁶ Das Zitat folgt einer Formulierung von Lünendonk auf dem Hamburger Parteitag der CDU; vgl. Deutschland (wie Anm. 27), S. 151. Zum folgenden vgl. auch Rimlinger, S. 158 ff., Budischin, S. 54 ff., Zöllner, S. 85 ff.

⁴⁷ Vgl. Preller, Weg und Ziel, S. 83 und S. 85.

⁴⁸ Vgl. z. B. eine Rede Adenauers auf einer Kundgebung des „Mittelstandsblocks“ am 29. Juni 1953; Teildruck in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 121, 1. Juli 1953, S. 1031.

⁴⁹ Dies ließe sich besonders eindringlich am Beispiel des Kindergeldgesetzes (1954) zeigen: Gegen den Widerstand der für ein staatliches Kindergeld eintretenden SPD, aber auch gegen Widerstände von seiten der Koalitionspartner FDP und DP und Bedenken aus eigenen Mittelstandskreisen setzte die CDU/CSU-Fraktion die Bildung von „Familienausgleichskassen“ durch. Auf der Grundlage einer Arbeitgeberumlage in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Lohnsumme der Betriebe sollte jede Berufsgenossenschaft das Kindergeld für ihre Angehörigen selbst aufbringen und verwalten. Am Leitbild der Nachrangigkeit staatlicher Zuständigkeit orientiert, nahm man eine (im Vergleich zur kapitalintensiven Großindustrie) relativ stärkere Belastung der lohnintensiven mittelständischen Betriebe in Kauf – ebenso die Konsequenz einer überaus komplizierten und schwer praktikablen (1964 aufgegebenen) administrativen Konstruktion.

⁵⁰ Ein Bundesgerichtshofsurteil vom 15. Dezember 1951 illustriert, wie stark das aus der Verknüpfung von Arbeiterfrage und Sozialversicherung herrührende Schutzbedürftigkeitskriterium in der Anfangsperiode der Bundesrepublik noch weiterwirkte: Die Sozialversicherung sei „auf ganz bestimmte Bevölkerungsschichten“ gerichtet, „die wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche zu eigener Fürsorge nicht fähig sind“; sie lege „hierbei den Kreis der in diesem Sinne Versicherungsbedürftigen auf Grund von deren Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Bevölkerungsklassen gesetzlich genau fest und unterwirft sie der Sozialversicherungspflicht“ (Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, Bd. 4., Köln-Berlin-München 1952, hier S. 203). Es war vor allem die „dynamische Rente“, die den Sozialversicherungsschutz dann auch für bisher Außenstehende attraktiv machte und so zu einem nachhaltigen Perzeptionswandel führte, konkret etwa bei den Bauern (vgl. z. B. Budischin, S. 139) und freien Berufen (vgl. z. B. Sozialer Fortschritt 6 [1957], S. 88). Diesen Wandel illustriert ein Verfassungsgerichtsurteil vom 26. November 1964, wonach der Ausschuß

me des Staates für die Wohlfahrt der Bürger sahen maßgebliche Unionspolitiker die Tendenz zur Abschwächung von Leistungsanreiz und Eigeninitiative angelegt – sowie reziprok die Tendenz zur Förderung einer Erwartungs- und Anspruchshaltung in der Bevölkerung, die zu dem, was der Staat leisten könne und solle, in eine gefährliche Diskrepanz zu geraten drohe⁵¹.

Freilich wäre es irreführend, würde man die Programmorientierungen von SPD und CDU in die kontrastierende Form einer Dichotomie oder gar Antinomie zu bringen suchen⁵². Die Möglichkeiten einer praktischen Kooperation waren (wie insbesondere die Rentenreform von 1957 zeigt) nicht gering und auf programmatischer Ebene waren die Übergänge fließend; die Unterschiede betrafen hier (zumindest 1949/57) doch eher die Akzent- als die Zielsetzung. Denn wie einerseits das Hamburger Programm „Ausbau der sozialen Sicherung“ und „Sicherung des sozialen Friedens“ zur öffentlichen Aufgabe erklärte, so war andererseits das SPD-Programm keineswegs auf ein die Eigenverantwortlichkeit des Bürgers ersetzendes System staatlicher Versorgungsleistungen angelegt. „Jeder Einzelne muß wieder aufgerüttelt werden, für sich und seine Familie zu sorgen, selbstverantwortlich zu handeln“, betonte der federführende Autor auf einer den Sozialplan der Öffentlichkeit vorstellenden Tagung. Bewußt sei der Plan daher so konzipiert, daß er „in den materiellen Leistungen nur gewisse Grundbeträge sozusagen automatisch“ gebe; gerade aber durch die Garantie eines Minimums solle „das Interesse des Einzelnen an seiner eigenen Sicherung, seine tätige Mitarbeit an und in ihr geweckt und gefördert“ werden⁵³. Bewußt werde auch auf

mithelfender Familienangehöriger selbständig Erwerbstätiger aus der AnV verfassungswidrig ist – u. a. mit der Begründung: „Die Vorteile der gesetzlichen Rentenversicherung für Angestellte gegenüber anderen, privatwirtschaftlichen Sicherungsformen sind unbestreitbar“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 18, 1965, hier S. 268).

⁵¹ Nichts anderes als diese im Wohlfahrtsstaat angelegte Legitimationsproblematik dürfte z. B. Adenauer im Auge gehabt haben, als er im Bundesparteivorstand der CDU am 19. September 1957 skeptisch bemerkte: „An den Wohlfahrtsstaat gewöhnt sich das Volk. Wenn einmal schlechte Zeiten kommen, wird es sagen: Da sehen wir, was für einen Wohlfahrtsstaat wir haben“ (Sitzungsprotokoll, S. 15).

⁵² So etwa die Tendenz in der Darstellung „alternativer Grundmodelle des Sozialstaats“ bei Hartwich, S. 52 ff. und S. 344 ff.

⁵³ Vgl. Preller (wie Anm. 24), S. 27 f. Entsprechend Auerbach, Modell eines Sozialplans (1952; wiederabgedruckt in: Auerbach, S. 23–32, hier S. 31): Es sei zu prüfen, „ob nicht ein Anspruch auf Basisrente der gesamten Bevölkerung gegeben werden müßte, damit auf dieser die Eigenvorsorge aufbauen kann“. – Ebenso sah das in der zeitgenössischen Diskussion oft als „Versorgungsstaat“ mißverständene britische System nur Geldleistungen in Höhe eines recht kärglichen Existenzminimums vor: „The State in organizing security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should have room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than the minimum for himself and his family.“ Vgl. die das deutsche und das britische System vergleichende Darstellung bei Rimlinger, S. 137–192, Zitat (aus dem Beveridge-Plan) S. 151. – Wie wenig das britische System auf „Versorgung“ angelegt war, zeigt die im

eine stark dezentralisierte Selbstverwaltung Wert gelegt, damit einem „lebendigen Zusammenwirken des Einzelnen mit seiner Organisation“ und nicht einem zuteilenden „Bürokratismus“ die Tür geöffnet sei⁵⁴.

3. Retardierende Position des Bundesarbeitsministeriums

Wie erwähnt, überließ die maßgebliche Regierungspartei die sozialpolitische Programmplanung in der ersten Legislaturperiode weitgehend dem Fachressort der Bundesregierung, von dem sie die Vorarbeit für eine „Neufassung unserer gesamten Sozialversicherungsgesetzgebung“ erwartete. Der mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen Anfang 1952 beschlossene Appell⁵⁵ des Bundestags an den Bundesarbeitsminister, einen Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen zu berufen, dokumentiert diese Bereitschaft, dem Ministerium die Erarbeitung der Entscheidungsprämissen zu überlassen, und zeigt zugleich das Interesse an einer umfassend angelegten, der Methode des „bunten Flickwerks“⁵⁶ ein Ende setzenden Reform. Mehr und mehr stellte die Regierungskoalition daher die legislatorische Behandlung sozialrechtlicher Einzelprobleme zurück. Gesetzesinitiativen, mit denen die rührige SPD-Bundestagsfraktion solche Einzelfragen – wie etwa die rentenrechtliche Bewertung der Zeit der Teilnahme am Ersten Weltkrieg – aufgriff, wurden in zunehmendem Maße mit dem Argument abgefangen, daß man nicht „immer wieder mit neuen Dingen kommen und an neuen Stellen wieder Flicker ansetzen“ solle, vielmehr müsse man die „Dinge im Gesamtkomplex sehen“ und in einer „Gesamtreform“ regeln⁵⁷. Dieser Argumentation entsprach eine Entschließung, mit der der Bundestag im November 1952 das Bundesarbeits-

Vergleich zur Bundesrepublik enorm hohe Quote der Altersrentner, die zusätzlich öffentliche (an Einkommensprüfung gebundene) Fürsorge in Anspruch nahmen: 1952 lag die Quote bei 20% (Soziale Sicherheit 2 [1953], S. 169), 1961 bei 22,7% (Dupeyroux, S. 164).

⁵⁴ So Preller in der Dortmunder Rede (wie Anm. 17), S. 11; ähnlich Preller (wie Anm. 24), S. 27.

⁵⁵ Der Antrag war zwar als Beauftragung formuliert, hatte jedoch keine rechtsverbindliche Qualität, da die Einrichtung eines Beirats in die Entscheidungsgewalt des jeweiligen Ministers fiel (vgl. § 62 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien; Lechner, Hülshoff, S. 375). Das Parlament konnte nur negativ – durch Verweigerung der Mittelbewilligung – zwingend wirksam werden.

⁵⁶ So kritisch Arndgen (CDU) schon am 21. September 1950 im Bundestag; Sten. Ber., Bd. 5, S. 3250.

⁵⁷ So der Abg. Horn (CDU) am 21. Januar 1953 im Bundestag bei der 1. Beratung des von der SPD-Fraktion eingebrachten „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes“ (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11745). Mit ähnlicher Begründung lehnte die Regierungskoalition am 22. Januar 1953 einen Antrag der SPD-Fraktion „betr. Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Gewährung von Steigerungsbeträgen [für die Zeit der Teilnahme am Ersten Weltkrieg] in der Rentenversicherung der Arbeiter“ ab und

ministerium aufforderte, „möglichst bald den Gesetzentwurf zur Reform der Sozialversicherung vorzulegen“⁵⁸.

Wollte man den Verlautbarungen dieses Ministeriums Glauben schenken, so machten die Arbeiten an einem Neuordnungsentwurf rasche Fortschritte. Anfang 1950 deklarierte das Ministerium die Aufgabe „Wiederherstellung einheitlichen Rechts in der Sozialversicherung und Neufassung der Sozialversicherungsgesetze“ als dringlich⁵⁹. Im Februar 1952, in der Bundestagsdebatte um die Einsetzung der „Sozialen Studienkommission“, verkündete Minister Storch mit Bestimmtheit, daß er „in der zweiten Hälfte dieses Jahres die Gesetzesvorlage über die Neuordnung der Sozialversicherung vorlegen“ werde; er benutzte dies als ein Argument gegen den Gedanken einer vom Arbeitsressort unabhängigen Studienkommission, die bis Jahresende „noch nicht ein Drittel“ der für einen eigenständigen Vorschlag erforderlichen Arbeit geleistet haben könnte⁶⁰. Mitte 1952 betonte Storch in einem Interview, „daß eine derartig umfassende Gesetzgebungsarbeit, wie sie die Neuordnung der Sozialversicherung nötig macht, ähnliche Schwierigkeiten bereiten wird wie das Gesetz über den Lastenausgleich“. Er hielt jedoch, den Termin leicht modifizierend, an der Zusage fest, einen entsprechenden Entwurf „im Laufe dieses Etatjahres“, also bis März 1953, vorzulegen⁶¹. Freilich wartete man darauf am Ende der Legislaturperiode noch immer. „Herr Minister, stimmt nun Ihre Aussage vor zwei Jahren, daß Sie die Sozialversicherungsreform in einem halben Jahre vorlegen könnten?“, fragte man, immer noch wartend, Mitte 1954 ironisch im Bundestag⁶². Im März 1953 hatte Storch nicht etwa den angekündigten Entwurf vorgelegt, auch keinen neuen Termin genannt, sondern sich mit einer Absichtserklärung begnügt: „Nachdem wir weitgehend die Grundlagen, die Fundamente geschaffen haben, müssen wir dazu übergehen, dieses ganze soziale Gebilde bei uns zu einem Sozialplan zusammenzufassen“⁶³ – ganz so, als ob die Vorarbeiten für eine Neuordnung erst noch anlaufen müßten.

überwies der Bundesregierung den Antrag lediglich als Material (Sten. Ber., Bd. 14, S. 11751–11753). Eine ähnliche Begründung auch bei der Ablehnung zweier Anträge der SPD betr. Neuregelung der Steigerungsbeträge und Grundbeträge in der AnV bzw. betr. Neuregelung der Grundbeträge in der ArV am 3. Juli 1953 (Sten. Ber., Bd. 17, S. 14153 f.).

⁵⁸ Die ersten beide Zitate aus einer Rede, mit der Horn als Fraktionssprecher der CDU/CSU am 26. November 1952 die vom Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages beantragte Entschließung befürwortete (Sten. Ber., Bd. 13, S. 10999); die Abstimmung über die Entschließung a. a. O., S. 11000.

⁵⁹ Vgl. Eckert, Grundlagen der Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung, in: BABl. 1 (1950), S. 100–104, hier S. 104.

⁶⁰ Vgl. Sten. Ber., Bd. 10, S. 8387 (21. Februar 1952).

⁶¹ Vgl. Interview mit dem Bundesarbeitsminister in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 166–168, hier S. 166 (Juni-Heft).

⁶² So der Abg. Preller (SPD) am 21. Mai 1954; Sten. Ber., Bd. 20, S. 1406. Ähnlich der Abg. Schellenberg (SPD) am 15. Juni 1955; Sten. Ber., Bd. 25, S. 4846.

⁶³ In einer Rede auf der Bundestagung der christlich-demokratischen Arbeitnehmer-

Mit diesen Vorarbeiten war es in der Tat nicht weit her. Anfänglich betrachtete das Ministerium die Aufstellung einer versicherungstechnischen Bilanz über die Lage der Rentenversicherung als wichtigste Grundlage für einen Regierungsentwurf zur Neuordnung der Sozialversicherung⁶⁴. Aufgrund eines einstimmig gefaßten Beschlusses der Wirtschaftsrats⁶⁵ hatte die Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 1949 entsprechende Vorarbeiten eingeleitet. Ein Bilanzentwurf wurde Ende 1950 fertiggestellt und dann dem Rentenversicherungsträger-Verband zur Überprüfung übergeben. Als das Ministerium den Entwurf nach Jahresfrist zurückerhielt, war er schon von neuen Entwicklungen überrundet: Neue Volkszählungsergebnisse lagen vor, das unter alliierter Treuhandverwaltung stehende Vermögen der ehemaligen Reichsversicherungsanstalt für Angestellte war zurückgegeben worden, das Rentenzulagengesetz hatte die Leistungsverpflichtungen, die Lohnentwicklung das Beitragsvolumen verändert. Seither hielt die schnelle gesetzgeberische und volkswirtschaftliche Weiterentwicklung die – ohne elektronische Hilfsmittel geleisteten und daher überaus mühseligen und zeitraubenden – Bilanzberechnungen immer weiter in Fluß; erst 1955 schloß das Ministerium die Bilanz, bezogen auf den Stichtag 1. Juli 1954, ab⁶⁶. Da zeigte sich freilich, daß sozialpolitisch relevante Folgerungen daraus kaum zu ziehen waren, denn die traditionellen Bilanzierungsprinzipien stimmten nicht mehr mit dem Erkenntnisstand der sozialpolitischen Diskussion überein. So galt insbesondere das Kapitaldeckungsverfahren, wonach die Versicherungsträger die aktuellen und künftigen Rentenansprüche (weitgehend) kapitalmäßig abdecken mußten, inzwischen nahezu allgemein als volkswirtschaftlich unerwünscht und sozialpolitisch unnötig, während die Bilanz (im Einklang mit der geltenden Gesetzesregelung) noch von dieser Prämisse ausging. Gemessen an den Erfordernissen eines modifizierten Umlageverfahrens, wie es 1957 eingeführt wurde, wies die Bilanz daher ein weit überhöhtes Defizit aus. Der traditionellen – nicht auf die Bedingungen einer expandierenden Industrielandschaft, sondern auf gleichsam statische

schaft vom 28. Februar bis 1. März 1953, abgedruckt in: Von der Sozialpolitik zur Sozialreform, S. 10–18, hier S. 18. Wiederholend auf dem Hamburger Parteitag der CDU (18. bis 22. April 1953): es sei „an der Zeit, das ganze Gebilde unserer Sozialversicherung in eine gewisse neue Ordnung zu bringen“. Vgl. Deutschland (wie Anm. 27), S. 209.

⁶⁴ Vgl. Hauptabteilung IV der Verwaltung für Arbeit an Hauptabteilung I betr. Sozialversicherungsgesetzgebung des künftigen Bundes, 1. August 1949 (ZwA, B 149/3316). Entsprechend z. B. Mitteilung des Abg. Degener (CDU) im Bundestag am 16. Februar 1950 (Sten. Ber., Bd. 2, S. 1310).

⁶⁵ Vgl. Wörtlicher Bericht über die 29. Vollversammlung des Wirtschaftsrats, 17. Dezember 1948, S. 1323.

⁶⁶ Abgedruckt als Beiheft zum Juni-Heft 1955 des Bundesarbeitsblatts. Zur Vorgeschichte vgl. Vermerk eines Referenten des BMA, 13. April 1951 (ZwA, B 149/4318) und Tietz, Die versicherungstechnischen Bilanzen für die Rentenversicherung der Arbeiter und die Rentenversicherung der Angestellten im Bundesgebiet und im Land Berlin für den 1. Juli 1954, in: BABI 6 (1955), S. 174–176.

Wirtschaftsverhältnisse zugeschnittenen – Bilanzierungsmethode entsprechend, unterstellte die Bilanz zudem eine Invarianz der auf das Einnahme- und Ausgabenvolumen einwirkenden gesamtwirtschaftlichen Daten. Diese Fiktion, insbesondere die Voraussetzung konstanter Löhne und Gehälter, machte Teile der Bilanz von vornherein „wirklichkeitsfremd“ und erlaubte z. B. keine überzeugende Schlußfolgerung auf die Höhe des notwendigen Beitragsatzes⁶⁷.

Der Stand der Bilanzarbeiten dürfte den Minister also kaum zu der in der ersten Jahreshälfte 1952 gegebenen Terminzusage inspiriert haben. Man sucht auch vergeblich nach Gesetzentwürfen, die in diesem Zeitraum schon ein zur Terminierung ermutigendes Stadium erreicht hatten. Es sei denn – und dafür spricht vieles –, daß Storch zwar „Neuordnung“ sagte, aber den Teilaspekt „Rechtsvereinheitlichung der Sozialversicherung im Bundesgebiet“ meinte. Ein Entwurf, der die noch in beträchtlichem Maße aus der Zeit der Zonen- und Ländergesetzgebung fortgeltenden Rechtsunterschiede beseitigen und neben gesetzestechnischen Vereinfachungen einige kleinere materielle Reformen durchführen wollte, war 1952 in der Tat schon weit gediehen⁶⁸ – aber auch noch nicht so weit, daß man die sich später herausstellende Unzweckmäßigkeit dieses Vorhabens schon erkannt hätte: In Verhandlungen mit den Fachverbänden der Sozial-

⁶⁷ Das Zitat aus einer Kritik von Grünig in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 181. Vgl. auch die (mehr implizite) Kritik eines Beamten des BMA: Schewe, Die erste Versicherungstechnische Bilanz seit 1933, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 90–93. Schewe gehörte zur Reformgruppe des 1955 im BMA eingerichteten „Generalsekretariats für die Sozialreform“, das den Einbau der Bilanzen in eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung anstrebte.

Mit Nachdruck ist indessen eine andere Grundlagenarbeit hervorzuheben, die der Chefmathematiker des BMA, Georg Tietz, 1953 leistete. Er schuf mit einem komplizierten, methodisch originellen Verfahren die erste lückenlose Indexreihe zur Entwicklung der Durchschnittslöhne seit Errichtung der Invalidenversicherung (1891) (vgl. Tietz, Entwicklung). Die hohe Relevanz dieser Arbeit zeigte sich bei der Vorbereitung der Rentenreform (1956), deren Grundidee einer Lohnrelationierung der Rente – in der Konkretisierung der „individuellen Bemessungsgrundlage“ (Verhältnis, in dem der vom Rentner während seines Arbeitslebens verdiente Lohn zum Durchschnittslohn aller Versicherten gestanden hat) – eine Kenntnis der Durchschnittslohnentwicklung bis tief in die Vergangenheit notwendig machte. Die 1953 erarbeitete Grundlage hat die Rentenreform von 1957 insofern überhaupt erst technisch ermöglicht.

Freilich hatte Tietz (wie er dem Verf. mündlich mitteilte) erhebliche Schwierigkeiten, den Abdruck dieser Arbeit im BABI durchzusetzen; 1953/54 war die Publikation derartiger Berechnungen im BMA wenig erwünscht, weil sie einem Indexdenken Vorschub leisten konnte. Für den Außenstehenden nicht ohne weiteres erkennbar, deutet eine Anmerkung (BABl 5 [1954], S. 623) und eine Berichtigung (BABl 6 [1955], S. 56) auf Widerstände bei der Publikation hin. – Die Sozialgeschichtsschreibung hat Tietz' auch historisch instruktiven Aufsatz bisher nicht zur Kenntnis genommen.

⁶⁸ Vgl. BMA an BKA, 17. August 1951 (Bericht über „demnächst“ kabinettst reife Gesetzentwürfe) (ZwA, B 136/247) sowie BMA an BKA, 24. Dezember 1952 (ZwA, B 136/787).

versicherungsträger zeigte sich mehr und mehr, daß ein Rechtsvereinheitlichungsgesetz mit beiläufiger Sachreform der falsche, Verabschiedung dringlicher Sachreformgesetze mit beiläufiger Rechtsvereinheitlichung der richtige Weg sei⁶⁹. Jener Entwurf über die Rechtsvereinheitlichung in der Sozialversicherung erlangte dann auch nie die Kabinettsreife. Vielmehr wurde die Rechtseinheit jeweils im Zusammenhang mit tiefergreifenden Reformgesetzen wiederhergestellt, so zum Beispiel in den Gesetzen über Kassenarztrecht (1955), Verbandsrecht der Krankenkassen (1955), Krankenversicherung der Rentner (1956), Arbeitslosenfürsorge (1956), Arbeitslosenversicherung (1956), Rentenversicherung (1957)⁷⁰.

In wie geringem Maße dem Bundesarbeitsministerium in der ersten Legislaturperiode an einer über die laufende Gesetzesarbeit hinausreichenden Programmentwicklung gelegen war, zeigt sich besonders eindringlich an der dilatorischen Art, mit dem es das Instrument des „Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen“ handhabte, den es aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom Februar 1952 einzurichten gehalten war. Im Mai 1952 forderte der Minister die Regierungsfractionen, die SPD-Fraktion des Bundestags sowie DAG, DGB und BDA auf, Namensvorschläge einzureichen⁷¹. SPD und DGB fragten daraufhin an, wieviele Vertreter sie in dem – gemäß Bundestagsbeschluß auf 15 Personen zu begrenzenden – Beirat stellen dürften. Wenn der Beirat noch vor Ende der Legislaturperiode effektive Arbeit leisten sollte, dann war rasche Antwort geboten. Tatsächlich erteilte der Minister sie jedoch erst Ende September 1952. Nunmehr gedachte offensichtlich auch die SPD auf Zeit zu spielen, konnte ihr doch kaum daran gelegen sein, daß der Beirat noch vor dem Wahlkampf konstruktive Alternativen zum Sozialdemokratischen Sozialplan entwickelte: Sie reichte erst Ende November 1952, als letzte der vorschlagenden Stellen, eine Vorschlagsliste ein⁷². Im Januar 1953 – am Vortage einer Bundestagsdebatte, in der ein sozialdemokratischer Verschleppungsvorwurf zu erwarten stand – sandte der Minister dann die Berufungsschreiben ab, und im März, ein volles Jahr nach

⁶⁹ Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA über ein Telefonat mit Referat IVa1 des BMA, 24. Juni 1954, sowie BMA an BKA, 14. Februar 1955 (ZwA, B 136/787).

⁷⁰ Mit einem besonderen Gesetz wurde lediglich (1954) die einheitliche Anwendung der Vorschrift geregelt, daß Angestellte, die über 60 Jahre alt und seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, vorgezogene Altersrente erhalten können. Diese Vorschrift galt bis dahin nicht im Gebiet der ehemaligen britischen Besatzungszone. Vgl. Gesetz zur einheitlichen Anwendung des § 397 des Angestelltenversicherungsgesetzes, 25. Dezember 1954 (BGBl I, S. 506).

⁷¹ Vgl. Vermerk der Abt. IV des BMA, 4. Juli 1952, wonach das Aufforderungsschreiben vom 20. Mai 1952 datierte (ZwA, B 149/411).

⁷² Vgl. Abteilung IV des BMA an den persönlichen Referenten des Ministers, 13. November 1952; demnach stand zu diesem Zeitpunkt nur noch die SPD-Vorschlagsliste aus; das Antwortschreiben auf die Anfrage von DGB und SPD datiert vom 20. September 1952 (ZwA, B 149/411).

dem einschlägigen Bundestagsbeschuß, fand die konstituierende Sitzung statt⁷³. In dem bis zu den Bundestagswahlen verbleibenden Halbjahr konnte das Gremium nur noch pro forma tätig werden. Die Einberufung zwischenzeitlicher Sitzungen betrachtete das Ministerium intern „nur als provisorische Maßnahme zur Überbrückung der Zeit bis zum Zusammentritt des zweiten Bundestages“; an „eine Bewältigung der Arbeiten zur Sozialreform sei gegen Ende der ersten Session des Bundestages ernsthaft nicht zu denken“⁷⁴. In der Folge machten sich Arbeitsminister und Opposition mehrfach wechselseitig den Vorwurf, die Konstituierung des Beirats hinausgezögert zu haben⁷⁵. Fest steht jedenfalls, daß das Ministerium keine sonderliche Eile an den Tag legte und den Beirat zunächst auch nicht mit substantiellen Fragen befaßte. Ende 1953 zeigten sich einzelne Beiratsmitglieder daher „in Sorge um den Fortgang der Arbeiten“ und drängten darauf, die Dinge nun endlich systematisch in Angriff zu nehmen⁷⁶.

Sucht man nach Gründen für die in der ersten Legislaturperiode so schwache Aktivität des Bundesarbeitsministeriums auf dem Gebiet umfassend angelegter, längerfristig konzipierter Reformplanung, so dürfte der wichtigste Grund in einem Mangel an personellen Ressourcen zu sehen sein. Die Fachreferate waren durch die laufende Gesetzgebungsarbeit ausgelastet; was fehlte, war eine zur synoptischen Problemsicht befähigte, von spezifischer Facharbeit befreite Stelle. Diesem Bedürfnis wurde nachhaltig erst im Februar 1953 mit der Einrichtung eines „Generalreferats für die Reform der Sozialversicherung“ Rechnung getragen⁷⁷. Daß dieser Schritt so spät erfolgte, hatte nicht zuletzt personalpolitische Hintergründe. Seit 1951 war ein früherer Beamter des Reichsarbeitsministeriums – der spätere „Generalsekretär für die Sozialreform“ Kurt Jantz – als Generalreferent ins Auge gefaßt. Jantz hatte nach Kriegsende einen theologischen Beruf ergriffen, 1948 eine Übernahme in das Zentralamt für Arbeit in Lemgo abgelehnt, war aber

⁷³ Die Berufungsschreiben wurden am 21. Februar 1953 abgesandt; Vorwürfe der SPD, daß der Beirat noch immer nicht gebildet worden sei, konnten daraufhin am 22. Februar 1953 im Bundestag abgewehrt werden (vgl. Sten. Ber., Bd. 14, S. 11752). – Die Namen der Mitglieder zum Zeitpunkt der Konstituierenden Sitzung am 3. März 1953 in: BABI 4 (1953), S. 172.

⁷⁴ Vgl. Vermerk eines Referenten des BMF über ein Gespräch mit dem Leiter der Sozialversicherungsabteilung des BMA, 13. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939).

⁷⁵ Vgl. z. B. Sten. Ber., Bd. 17, S. 13793 (26. Juni 1953) und Bd. 19, S. 977 (9. April 1954).

⁷⁶ So ein Beiratsmitglied an den Staatssekretär des BMA, 9. Dezember 1953 (ZwA, B 149/411).

⁷⁷ Vgl. „Organisations- und Geschäftsverteilungsplan des Bundesministeriums für Arbeit. Stand: Februar 1953“ (ZwA, B 149/495). Zuvor hatte schon ein Referat „Grundsätzliche Fragen und gemeinsame Angelegenheiten mehrerer Versicherungszweige“ bestanden; dessen Leitung lag von Oktober 1951 bis Oktober 1952 bei Dobbernack, was wegen tiefgreifender Zerwürfnisse mit dem Abteilungsleiter Eckert (vgl. oben S. 114) nur eine wenig ersprießliche Interimslösung sein konnte.

1951 für die Rückkehr in die Ministerialverwaltung gewonnen worden. In Absprache mit dem Staatssekretär des Bundesarbeitsministeriums ging er indessen zunächst in die Haushaltsabteilung des Bundesfinanzministeriums, um dort gleichsam das Interieur des institutionellen Gegenspielers zu studieren. Plangemäß wurde er Anfang 1953 in das Arbeitsressort berufen, um das neue „Generalreferat“ zu übernehmen⁷⁸. Jantz initiierte unverzüglich ein umfassendes Gutachten über „Die gegenwärtige Lage der Sozialversicherung und die Möglichkeit einer Reform des geltenden Rechts über die soziale Sicherheit unter Beibehaltung der Unterscheidung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge“⁷⁹. Im April 1954 abgeschlossen, wurde dieses Gutachten dem Beirat vorgelegt, der damit erstmals eine systematische Diskussionsgrundlage erhielt. Vom rudimentären Stand der innerministeriellen Vorbereitung her gesehen, findet die dilatorische Behandlung des Beirats in den Jahren 1952/53 also ihre Schlüssigkeit.

4. Drängen auf Sozialreform: Das Bundesfinanzministerium

Früher und energischer als das Arbeitsressort begann das Finanzressort auf eine umfassende Sozialleistungsreform hinzuarbeiten. Die treibende Kraft ging hier vom Leiter des „Leitreferats für den Sozialhaushalt“, Konrad Elsholz, aus. Der tragende Gedanke dieses Referenten, mit dem er 1953 auch in die öffentliche Diskussion eingriff⁸⁰, lag darin, das System der sozialen Leistungen nach dem Prinzip der Bedürftigkeit umzustrukturieren. Er ging davon aus, daß das geltende System die aus öffentlichen Mitteln stammenden Leistungen falsch verteile, indem es Bedürftige wie Nichtbedürftige gleichermaßen mit Rechtsansprüchen (z. B. auf Kriegssopfer-Grundrente oder steuerfinanzierte Leistungsteile der Sozialversicherung) ausstatte und somit einen bedarfsgerechten Einsatz der Mittel verhindere. Jede Rentenerhöhung verschlinge daher große Globalsummen, ohne die Lage der Bedürftigen im gleichen Maße zu verbessern wie dies bei einer geringeren Summe, aber gezielter Verteilung möglich sei. Elsholz' Intentionen liefen folglich darauf hinaus, alle aus Steuermitteln stammenden Leistungen an eine Bedarfsprüfung zu

⁷⁸ Vgl. „Lebenslauf von Kurt Jantz“ in: Peters (Hrsg.), Sozialrecht, S. 1–4; hier ergänzt durch mündliche Mitteilungen von Jantz.

⁷⁹ Als Autor zeichnete Walter Bogs, Ordinarius für Arbeits- und Sozialrecht an der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft in Wilhelmshaven (seit 1954 Senatspräsident am Bundessozialgericht). An dem Gutachten arbeitete Bogs' Assistent, Dietrich Schewe, mit, der 1954 in das „Generalreferat“ berufen wurde, so daß das Gutachten faktisch eine handlungsrelevante Grundlage des Reform-Referats wurde. – In Buchform wurde das Gutachten mit einigen (nicht gekennzeichneten) Änderungen publiziert als: Bogs, Grundlagen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955.

⁸⁰ Vgl. Elsholz, Die soziale Entwicklung in der Bundesrepublik, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), S. 75–80 und S. 103–107; ders.; Kommt das neue Sozialprogramm, in: Die Welt, 28. November 1953.

knüpfen. Auf diese Weise sollte „dem wirklich Bedürftigen unter den Sozialleistungsempfängern ein ausreichendes Existenzminimum“ gesichert und zugleich – dies war der fiskalische Kern des Gedankengangs – das Expansionstempo des Sozialtats gebremst werden⁸¹.

Aus dieser Zielsetzung leitete Elsholz zwei strategische Folgerungen ab. Zum einen befürwortete er eine nicht auf die Sozialversicherung begrenzte, sondern alle sozialen Leistungen umfassende Reform. Denn dieser Ansatz vergrößerte das Umschichtungspotential und verringerte insofern die Wahrscheinlichkeit neuer Anforderungen an den Bundeshaushalt. Zum anderen hielt er es für notwendig, das Finanzressort ins Zentrum der Reformarbeiten zu schieben und den Einfluß des Arbeitsressorts dementsprechend zu begrenzen. Denn es stand außer Frage, daß das Bundesarbeitsministerium gegen die Einführung des Bedarfsprinzips – mit Konsequenzen wie: Fortfall des unbedingten Rechtsanspruchs auf Kriegsoffizier-Grundrente, Witwenrente, (steuerfinanzierte) Grundbeträge und Zulagen in der Rentenversicherung⁸² – entschieden Widerstand leisten würde.

Auf Kabinettsebene meldete das Bundesfinanzministerium die Forderung „Umschichtung des Sozialhaushalts [. . .] zugunsten der wirklich Bedürftigen“ erstmals im April 1951 an, wobei die schwierige, zu den Steuererhöhungen von Juni 1951 zwingende Haushaltslage einen geeigneten Anknüpfungspunkt ergab⁸³. Offensichtlich in der Absicht, die durch das Zusammentreffen von zwei oder drei Renten in einer Hand kumulierenden Mittel für die gewünschte Umschichtung freizumachen, plädierte Schäffer für eine systematische Feststellung der Verteilungswirkung der Rentengesetze, und er gewann das Kabinett im Mai 1951 für „den Gedanken der Schaffung einer Zentralkartei zur Feststellung mehrfacher Rentenbezüge“. Er übernahm es auch, die methodischen und organisatorischen Probleme einer solchen Datensammlung in Verbindung mit den interessierten

⁸¹ Vgl. Vermerk vom 13. Oktober 1953 mit Marginalien des Abteilungsleiters, der darin zustimmte, daß bisher „Nichtbedürftigen zu viel und wirklich Bedürftigen zu wenig gegeben“ werde (ZwA, B 126/10939). – Elsholz' Argumentation ist auch auf dem Erfahrungshintergrund der Leistungssenkungen durch Notverordnungen in der Endphase der Weimarer Republik zu sehen. Damals empfanden sich viele „warnende Mahner“ bestätigt, die in den Vorjahren vergeblich die Politik der „schematischen Rentenerhöhung“ bekämpft und statt dessen vorgeschlagen hatten, „vorhandene Geldmittel für zusätzliche Leistungen an die schlechtestgestellten Rentenempfänger zu verwenden“. Vgl. z. B. Sozialpolitische Bemerkungen zur Notverordnung, in: Soziale Praxis 41 (1932), Sp. 791–795.

Am Rande sei bemerkt, daß es zwischen dem vom BMF vertretenen Bedarfsprinzip und dem in der heutigen Reformdiskussion von vielen Seiten hochgeschätzten Finalprinzip durchaus Berührungspunkte gibt; vgl. z. B. Albers, S. 14 (Kriegsoffiziersversorgung) und S. 33 (Witwenrente).

⁸² Vgl. die Ausarbeitung „Einschränkungsmöglichkeiten auf dem Gebiet des Sozialhaushalts“, 23. April 1951 (ZwA, B 126/10939); auch Elsholz, Die soziale Entwicklung (wie Anm. 80) S. 106.

⁸³ BMF an StS BKA, 23. April 1951 (ZwA, B 126/10939).

Ressorts und dem Statistischen Bundesamt zu klären⁸⁴. Während der Verhandlungen über die Verfahrensfragen weitete sich das Erkenntnisziel der angestrebten Datensammlung allerdings mehr und mehr aus: Über eine „Feststellung des Zusammenfalls mehrfacher Rentenbezüge“ hinaus sollten „die Einkommens- und Lebensverhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger sowie der zugehörigen Haushalts- und Familiengemeinschaften“ umfassend ermittelt werden⁸⁵. Das Kabinett stimmte der gewandelten Zielsetzung und den interministeriell erarbeiteten Verfahrensvorschlägen im April 1952 zu⁸⁶ und schuf damit die Grundlage für die im Sommer 1955 abgeschlossene große Sozialenquête des Statistischen Bundesamts⁸⁷. Die Wirkung dieser Enquête entsprach dann freilich nicht den Intentionen des Initiators: Sie verstärkte die Position des 1955/57 auf einen großzügigen Ausbau der Rentenleistungen drängenden Bundesarbeitsministeriums.

Ressortintern setzten bereits Mitte 1950 Reformvorbereitungen ein. Zu diesem Zeitpunkt begann Referent Elsholz einen „Arbeitsstab Sozialreform“ aufzubauen, zu dem neben Ressortbeamten auch unabhängige Sachverständige hinzugezogen wurden⁸⁸. Diese Initiative scheiterte jedoch schnell, da „die erforderliche Mitarbeit“ der Sachverständigen kontinuierlich „zu wünschen“ übrigließ⁸⁹. Mitte 1951 wechselte Elsholz daher die Methode, indem er nun eine enge Verbindung zu einem außerhalb des Ministeriums angesiedelten, vom Spitzenverband der kommunalen und privaten Fürsorgeverbände getragenen Reformerkreis herstellte. Er gedachte, einen gewissen Abschluß der Vorarbeiten abzuwarten und sie dann vom Bundesfinanzministerium weiterführen zu lassen⁹⁰. Da der Reform-

⁸⁴ So – retrospektiv – BMF an StS BKA, 19. April 1952 (ZwA, B 136/788). Dementsprechend berichtete Adenauer am 10. Mai 1951 im Bundesparteivorstand der CDU, daß das Kabinett am Vortage eine Überprüfung der „Rentenverhältnisse“ beschlossen habe, „insbesondere in der Richtung, wo Doppelrenten gezahlt werden“ (Sitzungsprotokoll).

⁸⁵ Vgl. „Bericht über das Ergebnis der Vorbesprechungen betr. Durchführung von Ermittlungen zur Klärung der Bedeutung der Rentenbezüge im Rahmen der Einzeleinkommen und der Familieneinkommen“, 19. April 1952 (ZwA, B 136/788).

⁸⁶ Vgl. Vermerk über die Kabinettsitzung vom 14. Mai 1952 (ebenda). Zugleich wurde beschlossen, daß das Procedere noch mit DGB, DAG und dem Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten besprochen werden solle. Eine Besprechung mit diesen Verbänden, die prinzipiell zustimmten und praktische Hinweise zur Verbesserung der Verfahrensweise gaben, fand am 25. Juni 1952 unter Leitung eines Vertreters des BMF statt. Vgl. Niederschrift eines DGB-Vertreters, 7. Juli 1952 (BA, NL Richter, Nr. 35).

⁸⁷ Vgl. 2. Kap., Anm. 407 – In gewisser Hinsicht wurden die Erkenntnisziele dieser Enquête durch die Berufung einer „Transfer-Enquête-Kommission“ der Bundesregierung 1977 wieder aufgegriffen.

⁸⁸ Vgl. Vermerk vom 5. Juli 1950 (ZwA, B 126/10939).

⁸⁹ Vgl. Vermerk vom 15. Dezember 1950 (ZwA, B 126/10939).

⁹⁰ Vgl. Ministervorlage der Unterabteilung II C des BMF, 5. April 1951 (ZwA, B 126/10939).

kreis eine strenge Justifizierung der sozialen Notstände ablehnte und das System sozialer Sicherung daher weniger auf schematischen Rechtsansprüchen als auf Kriterien des individuellen Bedarfs aufbauen wollte, sah Elsholz eine Affinität zu den eigenen Gedankengängen. So paßte etwa die Forderung des Kreises, nur solchen Frauen Witwenrente zu gewähren, die aufgrund von Erziehungspflichten oder Lebensalter „keine Aussicht haben, durch eigene Arbeit ausreichenden Lebensunterhalt verdienen zu können“, dann aber auch eine von Anwartschaftsberechnungen unabhängige, am tatsächlichen Bedarf orientierte Rente zu geben, durchaus in das eigene Konzept. Er begrüßte auch sehr den in den Mittelpunkt der Reformkonzeption gerückten Gedanken, durch Gesundheitsförderung und starken Ausbau medizinisch-beruflicher Rehabilitationsdienste den Anfall von Invaliditätsrenten zu begrenzen⁹¹.

Um die Reformvorschläge des Kreises innerhalb der Bundesregierung zur Geltung zu bringen, arbeitete Elsholz seit Anfang 1952 auf die Bildung einer interministeriellen „Arbeitsgemeinschaft Sozialreform“ hin. „Um Einsprüchen des Bundesarbeitsministeriums vorzubeugen“, wollte er diesem Ministerium den mehr dekorativ gedachten Vorsitz überlassen, die Aufgaben des Sekretariats jedoch beim Finanzressort konzentrieren⁹². Er gewann auch die Unterstützung des Ministers Schäffer für diesen Plan, mußte aber der ebenso höflichen wie bestimmten Reaktion des Arbeitsressorts entnehmen, daß diesem „nicht an einer vorzeitigen Beteiligung des Finanzministers gelegen“ sei⁹³. Auch mehrfache Versuche, auf die Zusammensetzung des beim Bundesarbeitsministerium gebildeten Reform-Beirats Einfluß zu nehmen, führten zu keinem Erfolg, da Minister Storch sich die Auswahl der Sachverständigen persönlich vorbehielt und Interventionen interessierter Ressorts ignorierte⁹⁴. Wie geringen Wert das Arbeitsministerium auf eine Beteiligung des Finanzministeriums an den Reformarbeiten legte, ermaß man hier mit „Befremden“ auch daran, daß man einstweilen weder zu den Beiratssitzungen hinzugezogen wurde, noch die Protokolle der Sitzungen erhielt⁹⁵.

Am Ende der ersten Legislaturperiode war Elsholz also keinen Schritt in der gewünschten Richtung: umfassende Reformplanung bei maßgeblicher Beteiligung

⁹¹ Vgl. die vom Reformkreis im November 1951 vorgelegte, nach einer Besprechung am 17. Februar 1952 neugefaßte Ausarbeitung „Zur Neuordnung der sozialen Hilfe in Deutschland“ (ZwA, B 126/10939). Auf dieser Ausarbeitung basiert: Achinger, Zur Neuordnung der sozialen Hilfe. Konzept für einen Deutschen Sozialplan, Stuttgart 1954.

⁹² Vgl. Ministervorlage der Abteilung II C des BMF, 21. Januar 1952, wo das Organisationskonzept im einzelnen dargelegt ist; entsprechend Schäffer an Storch, 22. Januar 1952, sowie Leiter der Abteilung II des BMF an den Leiter der Abteilung IV des BMA, 1. Februar 1952 (ZwA, B 126/10939).

⁹³ Vgl. Ministervorlage des Referats II C/6 des BMF, 17. August 1953 (ZwA, B 126/10939).

⁹⁴ Vgl. u. a. Vermerke vom 4. Februar 1953, 11. Februar 1953, 13. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939).

⁹⁵ Vgl. Vermerk vom 13. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939).

des Finanzressorts, weitergekommen. In der Konstituierungsphase des zweiten Kabinetts Adenauer, zwischen den Bundestagswahlen vom 6. September 1953 und der Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953, sah er indessen eine günstige Chance für eine überraschende Initiative, mit der er „Herrn Minister Storch zu überspielen“⁹⁶ und dem Finanzministerium größeren Einfluß auf Tempo und Richtung der „bisher nur sehr zögernd betriebenen Vorarbeiten zur Sozialreform“ zu sichern gedachte⁹⁷. Daß seine Initiative diese beiden Zielsetzungen nicht ohne weiteres erkennen ließ, versprach ihre Wirkung nur zu steigern. Elsholz unterbreitete seine Vorschläge seinem wieder als Finanzminister vorgesehenen Amtschef Schäffer, und dieser trug sie mit einem vom 13. Oktober datierten Brief an den soeben wiedergewählten, Material für die Regierungserklärung sichtenden Kanzler heran⁹⁸.

Nach den Erfahrungen mit der Sozialgesetzgebung des ersten Bundestags, betonte Schäffer in diesem Brief, sei zu befürchten, daß auch der zweite Bundestag „vielleicht nur Stückwerk leisten und die bestehende sozialrechtliche Verwirrung noch vergrößern“ werde. Er halte demgegenüber eine „Sozialreform an Haupt und Gliedern“ für unerläßlich und betrachte sie als eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Bundesregierung. Das Ziel der Reform sehe er darin, „alle berechtigten Ansprüche besser als bisher zu erfüllen“, was in Anbetracht des enormen Sozialleistungsvolumens „bei durchdachter und planmäßiger Verwendung dieser Mittel und ihrer natürlichen Zuwachsrate“ wohl möglich sein“ dürfte. „Bevor Forderungen an den Bundeshaushalt gestellt werden“, müsse jedoch „zunächst versucht werden, einen sozial gerechten Ausgleich innerhalb des Sozialhaushalts selbst zu finden“. Hier meldete Schäffer also erneut, wenngleich in sehr vorsichtiger Form, die Forderung nach einer umfassend angelegten, die Expansion des Sozialtats bremsenden Umschichtung der sozialen Leistungen an. Das eigentliche Novum lag in Schäffers Verfahrensvorschlag. Nach Bildung des Kabinetts, so empfahl er, solle unverzüglich eine „Regierungskommission für die sozialreformersischen Arbeiten“ eingesetzt werden. Da ihre Aufgabe von überragender Bedeutung sei und nicht als Sache eines einzelnen Ressorts, sondern als „ein Anliegen der gesamten Bundesregierung“ anzusehen sei, müsse ihr eine „politisch hervor gehobene Stellung“ eingeräumt werden. Dies geschehe am besten durch Angliederung an das Bundeskanzleramt. Die Kommission sollte aus Vertretern der

⁹⁶ So Elsholz an einen Privatmann, 22. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939).

⁹⁷ Vgl. Ministervorlage der Abteilung II C des BMF, 13. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939).

⁹⁸ Schäffer an Adenauer (mit „Persönlich“-Vermerk), 13. Oktober 1953 (revidierter Entwurf: ZwA, B 126/10939; behändigte Ausfertigung: ZwA, B 136/1358). Abschrift sandte Schäffer an die Minister für Arbeit, für Wirtschaft, des Innern, für Ernährung, für Vertriebene und für gesamtdeutsche Fragen.

⁹⁹ Im Referentenentwurf wurde von „organischer Zunahme der Alterslast“ gesprochen, womit auf den steigenden Anteil der Sozialrentner an der Gesamtbevölkerung – und die damit verbundene Steigerung der Bundeszuschüsse – abgehoben war.

beteiligten Ministerien, der Wissenschaft, der sozialen Selbstverwaltungskörperschaften und anderer Gremien bestehen, das Bundeskanzleramt ein ständiges Sekretariat errichten, der Kanzler das „Protectorat“ übernehmen.

Das Motiv, dem Arbeitsministerium die Federführung in der „Sozialreform“ zu entwinden und dem Finanzministerium eine größere unmittelbare Einflußmöglichkeit zu eröffnen, hatte also zu einem Vorschlag geführt, dem Rationalität – besonders unter dem Aspekt einer zentralen Koordination der Programmplanung – nicht abgesprochen werden konnte. Der Brief verfehlte dann auch die beabsichtigte Wirkung auf den Kanzler nicht. Am 16. Oktober besprach Adenauer die Angelegenheit mit Schäffer. Er begrüßte den Vorschlag sehr und begann schon zu überlegen, wem man den Vorsitz der Kommission anvertrauen könnte¹⁰⁰. Vor allem aber hinterließ der Vorstoß des Bundesfinanzministeriums Spuren in der Regierungserklärung vom 20. Oktober: Die Kerngedanken des sozialpolitischen Strategen dieses Ministeriums – „Sozialreform an Haupt und Gliedern“ und „Umschichtung des Sozialhaushalts“ – waren nun, wenn auch in wenig konkreter und unterschiedlich auslegbarer Formulierung, Bestandteil des Regierungsprogramms.

II. Regierungsinterne Kämpfe um eine Gesamtkonzeption zur Sozialreform

1. „Umfassende Sozialreform“ als Regierungsprogramm für die zweite Legislaturperiode

In seiner die zweite Amtsperiode einleitenden Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953¹⁰¹ konstatierte Adenauer, daß der wirtschaftliche Aufstieg bisher in erster Linie den im Produktionsprozeß Stehenden zugute gekommen sei. Künftig müsse verstärkt denen geholfen werden, deren Einkommen sich nicht am Markte bilde: den Rentnern, Invaliden, Waisen und Hinterbliebenen. Dieses Ziel wolle die Regierung auf zwei Wegen erreichen: erstens durch weitere „Erhöhung des Sozialprodukts“ und „eine dementsprechend höhere Berücksichtigung der Sozialleistungsempfänger“¹⁰²; zweitens durch eine „umfassende Sozialreform“. Die

¹⁰⁰ Erschließbar aus Schäffer an Adenauer, 16. Oktober 1953; Elsholz an Horn und Arndgen, 14. Oktober 1953; Elsholz an das sozialpolitische Referat des BKA, 19. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939). Adenauers Reaktion auf Schäffers mündliche Anregung, den Reichsminister a. D. Hermann Dietrich (Ernährungsminister im Kabinett Müller I, Wirtschaftsminister im Kabinett Brüning I, Finanzminister und Vizekanzler im Kabinett Brüning II) mit dem Vorsitz zu betrauen, ist aus den Akten nicht ersichtlich.

¹⁰¹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 18, S. 11–22; der Passus über die Sozialpolitik (den Adenauer an den Anfang des Überblicks über die „unserer Arbeit harrenden Aufgaben“ rückte) S. 13. – Die Textgeschichte der Regierungserklärung konnte anhand der verfügbaren Akten nicht geklärt werden.

¹⁰² Implizit lehnte Adenauer also eine Erhöhung des Sozialaufwandes durch eine Be-

Bundesregierung werde die Vorbereitung der Sozialreform „energisch fördern“ und ein „umfassendes Sozialprogramm“ vorlegen. „Eine Umschichtung innerhalb des Sozialhaushalts ist nicht nur vertretbar, sondern notwendig, um manchen Schichten mehr helfen zu können, als das bisher möglich war“¹⁰³, fügte Adenauer hinzu, ohne sich präzisierend festzulegen und ohne weitere Aspekte der „umfassenden Sozialreform“ zu benennen.

„Sozialreform“ und „Umschichtung“ – dies waren terminologisch und sachlich Anklänge an die von Schäffer vorgetragenen Gedanken, und der Eingeweihte konnte darüber hinaus in der Ankündigung, die Bundesregierung werde die Reformarbeit „energisch fördern“ eine Anspielung auf den Regierungskommission-Plan sehen. Dennoch dürfte nicht allein der Schäffersche Vorstoß die werbewirksame und anspruchsvolle Zielmarkierung „umfassende Sozialreform“ beeinflussen haben. Die vielfältige Kritik an „Rentenchaos“ und „Sozialrechtsdschungel“, die von den Regierungsfractionen im Bundestag wiederholt in Aussicht gestellte „Neufassung unserer gesamten Sozialversicherungsgesetzgebung“, die gemessen an Storchs Terminzusagen längst überfällige „Neuordnung der Sozialversicherung“, die sozialdemokratische Sozialplan-Initiative, nachdrücklich erhobene Forderungen des DGB, „einen Plan für ein übersichtliches und gemeinverständliches Sozialrecht aufzustellen, das allen Anspruchsberechtigten und Hilfsbedürftigen befriedigende und gerechte Sozialleistungen“ sichere¹⁰⁴ – alle diese

scheidung des Konsums der Nicht-Sozialleistungsempfänger oder durch Beschneidung der Investitionsrate ab. Daß diese beiden Möglichkeiten in der derzeitigen Situation „praktisch unergiebig“ seien und „also wirklich nur die Steigerung des Sozialprodukts als Quelle einer Steigerung des Sozialaufwandes“ bleibe, hatte im Jahre zuvor Mackenroth in dem berühmt gewordenen Vortrag „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ näher dargelegt (Reform, S. 39 ff.). Auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Ollenhauer ging in der Debatte über die Regierungserklärung davon aus, „daß eine nachhaltige Verbesserung der sozialen Verhältnisse insbesondere der breiten Schichten der Bevölkerung letzten Endes nur möglich ist durch eine Vergrößerung des Sozialprodukts“ (Sten. Ber., Bd. 18, S. 39).

¹⁰³ Diesen kostenneutralen Ansatz dürfte Adenauer 1953 für wichtiger gehalten haben als das Vertrauen auf neue Verteilungsspielräume durch schnelles Wirtschaftswachstum (das dann aber 1956/57 die Rentenreform ganz wesentlich erleichtert hat). Denn seine ökonomische Zukunftserwartung hielt sich 1953 – wie er im kleinen Kreis deutlich machte – in bescheidenen Grenzen: Daß der wirtschaftliche Aufstieg 1953/57 so schnell wie 1949/53 weitergehe, das sei „nach menschlichem Ermessen gar nicht mehr möglich“; es „hört doch einmal auf“, die „Bäume wachsen nicht in den Himmel“, es habe „alles seine Grenzen“. Ziel müsse sein, daß „bis zum Jahre 1957 im wesentlichen die Wirtschaft so bleibt und so gut geht wie jetzt“ (wobei er freilich betonte: „Wir müssen dafür sorgen, daß die Zahl der Arbeitslosen abnimmt“). Vgl. Protokolle der Sitzungen des Bundesparteivorstands der CDU, 10. September 1953 (S. 45) bzw. 18. Januar 1954 (S. 75).

¹⁰⁴ Vgl. Entschließung des Berliner DGB-Bundeskongresses, 13. bis 18. Oktober 1952, in: Die Quelle 3 (1952), hier S. 627, – Entsprechend schon eine Entschließung des Essener Kongresses, 22. bis 23. Juni 1951, mit der „die Aufstellung eines umfassenden Planes zur Neuordnung des gesamten Systems der Sozialleistungen, die eine rationelle und gerechte

Zugzwänge gedachte der Regierungschef offensichtlich durch Öffnung einer großen Reformperspektive aufzufangen. Im übrigen standen die Unionsparteien auch insofern im Wort, als sie vor wie nach der Wahl „eine großzügige fortschrittliche Sozialpolitik“ angekündigt und eine „gründliche Neuordnung statt sozialen Flickwerks“ versprochen hatten¹⁰⁵. Später – insbesondere nach Abschluß der Pariser Verträge Ende 1954 – verdichtete sich bei Adenauer der Gedanke, daß die Sozialreform die außenpolitische Grundlegung des neuen Staates durch eine innenpolitische Fundamentierung ergänzen solle. Im Herbst 1953 ist diese konzeptionelle Zusammenschau noch nicht so deutlich greifbar, wengleich sie sich schon umrißhaft abzeichnete: „Wir werden“, erläuterte Adenauer im September 1953 vor dem Bundesparteivorstand der CDU, „vor allem auf sozialem Gebiet, nachdem die ersten vier Jahre angefüllt waren mit dem Wegräumen des Schutts und mit der Heilung der Kriegsschäden, so gut es möglich war, für die Zukunft unserer Jugend und der Familien sorgen müssen. Wir werden auf sozialem Gebiet entschiedene Fortschritte machen und neue Wege einschlagen müssen. Das scheinen mir die Hauptthemen der Arbeit der kommenden Jahre zu sein: 1) außenpolitisch weiter fortzuschreiten, um das Ziel zu erreichen, 2) die soziale Arbeit¹⁰⁶.“

Da ein regierungsinterner Konsens über Ziele und Wege der „Neuordnung“ erst noch gefunden werden mußte, begnügte Adenauer sich mit einem Minimum an Konkretisierung und Präzisierung. Auch die Wahl des Leitbegriffs „Sozialreform“ hob mehr auf assoziative Zustimmung als auf konkrete Festlegung ab, war der Bedeutungsgehalt dieses Begriffs doch traditionell wie zeitgenössisch alles andere als klar umrissen. Im traditionellen Verständnis der sozialistischen Arbeiterbewegung zielte der Begriff – bevor die auf kleinem sozialpolitischen Nenner operierende „Gesellschaft für soziale Reform“ in der Weimarer Republik einer „verwässerten“ Bedeutung Vorschub leistete¹⁰⁷ – auf einen grundlegenden Umbau der Gesellschaftsordnung. Gemeint war der schrittweise Abbau von Macht und Herrschaft des Kapitals, wobei strittig blieb, ob der reformerische Weg eine revolutionäre Umwälzung nur vorbereiten oder aber ersetzen könne¹⁰⁸. Demonstrativ bediente sich der DGB-Vorsitzende Walter Freitag in einem Kommentar zur Regierungserklärung dieses Sprachgebrauchs: Da eine „Neuordnung der Be-

Verteilung des Sozialaufwandes gewährleistet“, gefordert wurde. Vgl. Die Quelle 2 (1951), hier S. 345; ferner Beier, S. 245.

¹⁰⁵ Zitate aus einer Erklärung der Parteivorstände der CDU und CSU zum Wahlausgang, 10. September 1953 (Deutschland-Union-Dienst. Bonner Kurzdienst Nr. 93, 10. September 1953) bzw. aus einem programmatischen Artikel des CDU/CSU-Pressedienstes vom 18. September 1953 (Deutschland-Union-Dienst Nr. 180, 18. September 1953).

¹⁰⁶ Vgl. Protokoll der Sitzung, 10. September 1953, S. 18.

¹⁰⁷ Vgl. Auerbach, Mut zur sozialen Sicherheit (1955), wiederabgedruckt in ders., Beiträge, S. 33–60, hier S. 33.

¹⁰⁸ Vgl. z. B. Luxemburg, Sozialreform oder Revolution? (1908), wiederabgedruckt bei Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Rosa Luxemburg. Politische Schriften I, Frankfurt-Wien 1966, S. 47–133, besonders den definitorischen Ansatz S. 47 ff.

sitzverhältnisse in den Grundstoffindustrien“ von dieser Regierung nicht zu erwarten sei, ergebe die „nebelhafte“ Sozialreform-Ankündigung nur dann einen Sinn, wenn sie zumindest dem „Gedanken der gleichberechtigten Mitbestimmung“ den Weg ebnen wolle¹⁰⁹. In der christlich-sozialen Bewegung hatte der Sozialreform-Begriff freilich eine weniger scharfe Kontur. Der Sache nach hatte man hier seit je zwischen sozialpolitischen Einzelkorrekturen und einer Politik grundsätzlicher Überwindung der Konfrontation von Kapital und Arbeit unterschieden, doch setzte sich erst in der Endphase der Weimarer Republik eine terminologische Differenzierung durch, die das eine als „Sozialpolitik“, das andere als „Sozialreform“ definierte; bis dahin subsumierte man meist alle sozialen Maßnahmen unter den Begriff „Sozialreform“¹¹⁰. Ganz im Sinne der neuen Differenzierung hatte eine Bundestagung der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft im Februar/März 1953 das Motto „Von der Sozialpolitik zur Sozialreform“ gewählt und spezifisch „sozialreformerische“ Forderungen erhoben: Überwindung der „eigentumsrechtlichen Trennung der Arbeitnehmerschaft von den Produktionsmitteln“ durch Miteigentum; Ausbau der überbetrieblichen Mitbestimmung (Kammern, Bundeswirtschaftsrat)¹¹¹.

Demgegenüber faßte die regierungsamtliche Terminologie den Begriff von vornherein enger auf, und zwar – wie gelegentlich auch schon die Publizistik vor 1953 – als Reform des Gesamtkomplexes der öffentlichen Sozialleistungen¹¹². In diesem engeren Sinne beherrschten Begriff und Sache der Sozialreform die sozialpolitische Diskussion der zweiten Legislaturperiode; und indem Publizistik, Parteien und Verbände sich diesem Sprachgebrauch – wenn zum Teil auch nur „der Kürze halber“ und mit Vorbehalten – anpaßten, galt Sozialreform bald nahezu allgemein als Synonym für Sozialleistungsreform¹¹³. Im selben Maße wurden die

¹⁰⁹ Vgl. Die Regierungserklärung in gewerkschaftlicher Sicht, in: Die Quelle (1953), S. 505 f.

¹¹⁰ Vgl. Jostock, S. 138.

¹¹¹ Die Protokolle und Entschließungen dieser Tagung (28. Februar bis 1. März 1953) sind abgedruckt in: Von der Sozialpolitik zur Sozialreform.

¹¹² Vgl. z. B. Allgemeine Kölnische Rundschau, 1./2. Dezember 1949 (Artikel: „Ein Generalplan für die Sozialreform“); Frankfurter Rundschau, 10. Mai 1952 (Artikel: „Sozialreform wird immer dringlicher. Neuverteilung der sozialen Pflichten kann weitere Verrentung verhindern“); in diesem Sinne auch der Artikel „Um eine gründliche Sozialreform“ in: Volks-Wirtschaft. Sozialdemokratischer Pressedienst, 15. November 1951. „Sozialreform“ und „Reform der Sozialversicherung“ gebrauchte etwa auch der bremische Senator für Arbeit, Gerhard van Heukelum, im Bundesrat am 15. Juli 1951 als Synonyma (Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht Nr. 59, S. 390).

Daß „Gegenstand der angekündigten umfassenden Sozialreform“ eine „Neuordnung der sozialen Leistungen“ sei, stellte Minister Storch Ende 1953 im Deutschland-Union-Dienst klar (Nr. 249, 29. Dezember 1953).

¹¹³ Zitat aus: Müller, Stand und Zukunft der Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 149–156, hier S. 149. Vorbehalte von christlich-sozialer Seite etwa bei: Wallraff.

Forderungen: Wirtschaftsplanung, Sozialisierung der Schlüsselindustrien, paritätische Mitbestimmung aus dem landläufigen Bedeutungsgehalt des Begriffs verdrängt – eine sozialistische Niederlage auf dem Markt politischer Begriffe, die möglicherweise auch ein Nebenzweck der von Adenauer 1953 gewählten und künftig beibehaltenen Terminologie gewesen ist¹¹⁴.

2. Reformblockierung (1953/54): Zielkonflikte und Ressort-Rivalität

Sieben Monate nach der programmatischen Ankündigung der „umfassenden Sozialreform“, zwei Jahre nach dem Appell des Bundestags, beim Bundesarbeitsministerium einen Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen zu schaffen, wünschte die sozialdemokratische Opposition Auskunft über den Stand der Reformvorbereitung. Wie oft, wenn sie die Regierungsarbeit auf einem toten Punkt vermutete, bediente sie sich des scharfen, weil eine Grundsatzdebatte im Bundestagsplenium erzwingenden Instruments der Großen Anfrage¹¹⁵. Die Rechnung der Opposition ging voll auf. Was Minister Storch über Inhalt und Zielsetzung der Sozialreform berichten, was er auf die heftigen Attacken und bohrenden Fragen

Was verstehen wir unter Sozialreform, in: Politisch-Soziale Korrespondenz 4 (1955), S. 2–4; Vorbehalte von seiten des DGB (mit Unterscheidung von „Sozialreform im engeren Sinne“ und im weiteren Sinne einer „Reform der Gesellschaftsordnung“) z. B. in: ABC des Gewerkschafters, S. 174; von sozialdemokratischer Seite (mit der Definition: „Neugestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Arbeitswelt“): Preller, Sozialreform in sozialistischer Sicht, in: Die neue Gesellschaft 3 (1956), S. 3–15. Durchaus im engeren Sinne hatte indessen das Dortmunder Aktionsprogramm der SPD in der auf dem Berliner Parteitag von 1954 erweiterten Fassung die Formel „umfassende Sozialreform“ aufgenommen (abgedruckt bei: Flechthelm, hier S. 114, wo der einschlägige Passus allerdings irrig als Übernahme aus der Dortmunder Fassung von 1952 – wo sie noch fehlte – gekennzeichnet ist). Einer mündlichen Mitteilung von Auerbach zufolge übernahm man die Formel aus der Regierungserklärung von 1953, um die Regierung unter Konkurrenzdruck zu setzen und zur Realisierung der Reformzusage zu drängen.

¹¹⁴ Belegbar ist dieses Motiv jedoch (bisher jedenfalls) nicht. Als Sozialleistungsreform verstand Adenauer den Begriff sowohl in den Regierungserklärungen von 1953, 1957, 1961, als auch in sonstigen öffentlichen wie internen Äußerungen. Eine Ausnahme bildet ein Interview in: Politisch-Soziale Korrespondenz 4 (1955), S. 2f., wo Adenauer davon sprach, daß „die Ordnung der Sozialleistungen“ der „erste Teil“ der „Sozialreform“ sei. Bezeichnend für die geringe Neigung, sich über das aktuell Nötige hinaus festzulegen, deutete er jedoch nicht an, worin der zweite Teil liegen solle. Nach schriftlicher Mitteilung von Msgr. Paul Adenauer dürfte er „u. a. Vermögensbildung“ im Auge gehabt haben.

¹¹⁵ Wirkungsvoll setzte die SPD dieses Instrument später auch bei der Krankenversicherungsreform ein (Große Anfragen vom 20. Oktober 1959 und vom 30. Januar 1962). Prinzipiell zur Großen Anfrage: Ellwein, S. 286, wo allerdings zu ergänzen ist, daß die Bundesregierung zwar meist faktisch, aber nicht rechtlich zur Beantwortung gezwungen ist (vgl. § 108 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

der Opposition replizieren konnte, wirkte so bruchstückhaft und unverbindlich, daß die fünfeinhalbstündige Debatte einen verheerenden Eindruck hinterließ: Der 21. Mai 1954 war innenpolitisch ein „schwarzer Tag für die Regierung“¹¹⁶. Nicht nur die SPD warf dem Minister vor, er stehe „quasi mit leeren Händen vor Volk und Parlament“ und trage die „Schuld“ zweier verlorener Jahre; auch die Koalitionsfraktionen FDP und DP glaubten sich – wenngleich zurückhaltender – von Storch distanzieren zu müssen. „Daß ein Bundesminister durch die Opposition in einer so beklemmenden Form in die Enge getrieben wurde“, habe er „bisher noch nicht erlebt“; selbst die eigene Fraktion habe sich „lediglich zu einer sehr lahmen Verteidigung“ aufgerafft, meldete der Beobachter des Kanzleramts dem Amtschef¹¹⁷. Wenig schmeichelhaft war auch das publizistische Echo: „SPD nimmt Storch in die Zange“ (Die Welt); „Autorität des Arbeitsministers geschmälert“ (Handelsblatt); „Verschleppte Sozialreform“ (Christ und Welt); „Sozialreform auf der langen Bank“ (Der Volkswirt)¹¹⁸.

Auch im folgenden dreiviertel Jahr drang zwar mancherlei über regierungsinternes „Gezänk um die Sozialreform“¹¹⁹, aber nur wenig Konkretes über substantielle Fortschritte an die Öffentlichkeit. Die Enttäuschung darüber, daß das so ambitioniert angekündigte „Reformwerk nicht weiterkommt“ und die Regierung „Sozialpolitik zur linken Hand“ betreibe¹²⁰, hatte Anfang 1955 die gesamte Publizistik ergriffen und den Vorwurf sozialpolitischer Immobilität zur Stereotype öffentlicher Kritik verfestigt. „Hätte sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren mit Sozialpolitik so eingehend befaßt wie mit der Frage des Wehrbeitrags“, vermerkte z. B. die „Süddeutsche Zeitung“ im März 1955, dann wäre der „gordische Knoten“ um die „geplante Sozialreform längst durchhauen.“ Selbst ein sonst so regierungsfreundliches Blatt wie „Der Volkswirt“ attestierte der Bundesregierung ohne Umschweife: „Sie hat die Innenpolitik im allgemeinen und die Sozialpolitik im besonderen in den letzten Jahren und Monaten sträflich vernachlässigt“¹²¹.“ Der Kontrast zwischen dem hochgesteckten, offiziell wiederholt bekräf-

¹¹⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine, 24. Mai 1954 (Kommentar: „Die Sozialreform vertagt“; vgl. in derselben Ausgabe den Bericht: „Heftige Angriffe gegen Storch“). – Zur Plenardebatte vom 21. Mai 1954 über die vom 10. März 1954 datierende Große Anfrage vgl. Sten. Ber., Bd. 20, S. 1402–1430.

¹¹⁷ Vorlage des Referats 7 des BKA für den Staatssekretär, 24. Mai 1954, mit Randnotiz Adenauers vom 26. Mai 1954: „Zu der vorgesehenen Aussprache“ (ZwA, B 136/1358).

¹¹⁸ Vgl. Die Welt, 22. Mai 1954; Handelsblatt, 24. Mai 1954; Christ und Welt, 27. Mai 1954; Der Volkswirt, 29. Mai 1954.

¹¹⁹ So die Überschrift eines gut informierten Artikels in der Frankfurter Allgemeinen, 1. März 1955.

¹²⁰ Vgl. Die Welt, 19. Februar 1955 (Artikel „Brennende Sozialreform“) bzw. Müller, Sozialpolitik zur linken Hand, in: Sozialer Fortschritt 3 (1954), S. 271 f.

¹²¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 25. März 1955 (Artikel „Rund um den Wohlfahrtsstaat“) bzw. Der Volkswirt, 22. Januar 1955 (Artikel „Mut zum Sozial-Gespräch!“).

tigten¹²² Reformziel einerseits, den geringen öffentlich greifbaren Erfolgen bei Programmentwicklung und -realisierung andererseits, konnte also kaum größer sein. – Inwieweit das die öffentliche Meinung beherrschende Bild mangelnder Regierungsaktivität zutraf, welche internen Konflikte den Handlungskonsens erschwerten, wie und mit welchem Erfolg sie verarbeitet wurden – diese Fragen werden im folgenden anhand der Regierungsakten untersucht, wobei der ereignisgeschichtliche Ablauf der regierungsinternen Auseinandersetzungen um das Sozialreformprojekt zugleich exemplarisch Aufschluß über Formen von Willensbildung und Entscheidungsfindung im zweiten Kabinett Adenauer zu geben vermag.

Das erste im Rahmen der Sozialreform-Vorbereitung zu klärende Problem war organisatorischer und prozeduraler Art: Mit welchen Zuständigkeiten, Instrumenten und Verfahrensweisen sollte das Reformprogramm entwickelt werden? Als erster hatte der Finanzminister diese Frage – mit dem Brief vom 13. Oktober 1953 – aufgeworfen und den in der britischen Regierungspraxis (Royal Commissions) erprobten Vorschlag unterbreitet, das Ressortprinzip zu verlassen und eine zwar von der Regierung ernannte, aber unter dem neutralen Vorsitz eines Wissenschaftlers oder „elder statesman“ arbeitende Expertenkommission mit der Programmentwicklung zu beauftragen. Um die Kabinettsberatung über diesen Vorschlag, die für den 4. November vorgesehen war, in die gewünschte Richtung zu lenken, entfaltete Schäffers Referent Elsholz eine rege vorbereitende Aktivität. In richtiger Einschätzung der damit verbundenen Hebelwirkung knüpfte er engen Kontakt zum Leiter des sozialpolitischen Referats im Bundeskanzleramt, mit dem er Konstruktion und personelle Besetzung der geplanten Regierungskommission eingehend erörterte. Einen natürlichen Bundesgenossen gewann er zudem im Leiter der Sozialabteilung des Bundesinnenministeriums, der sich von einer Herauslösung der Reformarbeit aus dem Arbeitsressort einen größeren Einfluß des eigenen Ressorts und eine bessere Berücksichtigung des Sachgebiets „Fürsorge“ versprechen konnte. Aus ähnlichen Gründen fand Elsholz bei Kulissengesprächen auf der im Oktober tagenden Jahresversammlung der Spitzenverbände der öffentlichen und privaten Fürsorge offene Ohren, und er erreichte, daß der Fürsorgetag eine dem Bundeskanzler brieflich zugestellte Entschließung faßte, mit der die Bundesregierung um Einrichtung einer Expertenkommission für die Sozialreform ersucht wurde¹²³. Persönliche Verbindungen zur Kirchenkanzlei der Evangeli-

¹²² Vgl. z. B. Pressemitteilung über die Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU, 26. April 1954: „Als eine besonders große Aufgabe bezeichnete Adenauer die Sozialreform, die in den nächsten Jahren auf allen Gebieten als ein ‚organisches Ganzes‘ durchgeführt werden müsse“ (hier zitiert nach: Stuttgarter Zeitung, 27. April 1954).

¹²³ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge an Adenauer, 28. Oktober 1953. Abschriftlich an das BMF (ZwA, B 126/10939). Dort auch Vermerke und Briefe zum Vorstehenden und Folgenden. – Später initiierte Elsholz auch eine entsprechende Eingabe des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistags (die ebenfalls von Fürsorge-Fragen unmittelbar betroffen waren) an Adenauer. Die Eingabe datiert vom 5. April 1954 (ZwA, B 136/1358).

schen Kirche in Deutschland nutzend, erreichte er, daß diese ebenfalls im gewünschten Sinne beim Bundeskanzler vorstellig wurde. Und schließlich wußte er zu bewerkstelligen, daß eine führende Tageszeitung am Tage der voraussichtlich entscheidenden Kabinettsitzung das Thema in geeigneter Weise traktierte¹²⁴.

„Herr Bundesarbeitsminister Storch wird in der Kabinettsitzung am 4. November 1953, wie vertraulich erfahren und auch nicht anders zu erwarten, zur Frage der Einsetzung einer Regierungskommission für die Reform der sozialen Hilfe unter dem Protektorat des Herrn Bundeskanzlers den Antrag stellen, daß unser Vorschlag abgelehnt wird und der beim Bundesarbeitsministerium gebildete Wissenschaftliche Beirat weiterhin mit dieser Aufgabe betraut bleibt“, meldete Elsholz, Vorschläge zur Gegenargumentation unterbreitend, seinem Minister¹²⁵. In der Tat war das Arbeitsministerium aus später zu erörternden Gründen fest entschlossen, die Bildung einer Regierungskommission zu verhindern. Zur Vorbereitung der Sitzung vom 4. November übermittelte es dem Kabinett einen „vorläufigen Arbeitsplan“ für die Neuordnung der sozialen Leistungen, der die Federführung des Arbeitsressorts als selbstverständlich voraussetzte und demonstrieren sollte, daß man die Aufgabe auch schon in Angriff genommen habe¹²⁶. Freilich bezog sich dieser Plan fast ausschließlich auf die Renten- und Krankenversicherung und hatte im wesentlichen nur eine Liste von Fragen zum Inhalt, die im Zusammenhang mit einer Reform dieser beiden Versicherungszweige einer Klärung bedurften. „Ein konstruktiver Vorschlag“, vermerkte man im Kanzleramt kritisch, werde „nicht gemacht“, und für die Komplexe „Kriegsopferversorgung“ und „Fürsorge“ seien „nicht einmal auch nur die Grundzüge einer Reform angedeutet“. Die Vorlage ließ auch erkennen, daß das Arbeitsministerium weniger an die Aufstellung eines Gesamtplans als vielmehr an eine Reihe einzelner, jeweils auf ein Leistungsgebiet begrenzter Reformschritte dachte. Vordringlich schien ihm eine Reform der Rentenversicherung, und auch hier wollte es im Vorgriff auf eine Gesamtlösung zunächst einen akuten Notstand beseitigen: Durch eine abgestufte Aufwertung der in früheren Jahrzehnten geleisteten Beiträge sollte der zwischenzeitliche Kaufkraftverfall ausgeglichen und das Niveau der auf langen Beitragszeiten beruhenden Renten gehoben werden. Insgesamt weckte die Vorlage im Bundeskanzleramt starke Zweifel, „ob dieses Ressort die nötige Bereitschaft aufbringen wird, die Sozialreform so in Angriff zu nehmen, wie es der Herr Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung in Aussicht gestellt hat“, nämlich auf der Grundlage eines umfassenden Sozialprogramms und unter dem Aspekt einer Umschichtung des Sozialhaushalts¹²⁷.

¹²⁴ Vgl. Deutsche Zeitung, 4. November 1953 (Artikel „Sozialpolitische Versprechungen“).

¹²⁵ Ministervorlage der Abteilung II C des BMF, 2. November 1953 (ZwA, B 126/10939). Das BKA erhielt Durchschlag der Vorlage (ZwA, B 136/1358).

¹²⁶ Vgl. BMA an StS BKA, 31. Oktober 1953 (ZwA, B 136/1358); dazu Ministervorlage des Referats IVa1 des BMA, 30. Oktober 1953 (ZwA, B 149/392).

Die Kabinettsitzung vom 4. November 1953 führte jedoch nicht zu der vorgesehenen Debatte über die Sozialreform. Wie in den weiteren November-Sitzungen drängte die Beratung des Bundeshaushalts 1954 alle übrigen Themen in den Hintergrund. Aber auch im Dezember und Januar wurde eine grundsätzliche Aussprache über die Sozialreform nicht geführt, eine Entscheidung über die Organisationsfrage nicht gefällt. Warum Adenauer diese Entscheidung hinauszögerte, ist aus Regierungsakten nicht ersichtlich¹²⁸. Er wußte, daß Storch die Bildung einer Regierungskommission strikt ablehnte, und spekulierte möglicherweise auf eine zunehmende Isolierung des Ministers in dieser Frage. Immerhin hatte neben dem Finanzminister auch schon der Innenminister sein Votum „für die Bildung einer Regierungskommission in der Art der englischen Royal Commissions“ angemeldet; und wie der Wirtschaftsminister zeigte auch Jakob Kaiser, Repräsentant der Sozialausschüsse im Kabinett, deutliche Sympathien für diese Lösung¹²⁹. Auch in den sozialpolitischen Partei- und Fraktionsgremien der CDU begann Storchs Rückhalt zu schwinden: Unzufriedenheit mit der wenig ersprießlichen Art, in der der Minister das Instrument des Beirats nutzte, breitete sich aus und führte zu massiver, intern und öffentlich geäußerter Kritik¹³⁰. Die Reihen der

¹²⁷ Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA für die Kabinettsitzung, vom 4. November 1953 (ZwA, B 136/1358).

¹²⁸ In einem Vermerk des Referats 7 des BKA vom 21. Januar 1954 wird resümiert, „daß sämtliche der Öffentlichkeit zugängliche Äußerungen des Bundesarbeitsministers zur Frage der Sozialreform nichtssagend sind und den Eindruck erwecken, als verfolge er mit Absicht eine hinhaltende Taktik. Auch im Kabinett hat der Herr Bundeskanzler wiederholt versucht, durch präzise Ansprache des Problems den Herrn Bundesarbeitsminister zu einer klaren Stellungnahme zu bringen. Dabei ist der Bundesarbeitsminister jedesmal ausgewichen“ (ZwA, B 136/1358).

¹²⁹ Bundesminister des Innern an StS BKA, 16. Dezember 1953, abschriftlich an das BMF (ZwA, B 126/10939); Kaiser an Schäffer, 19. Oktober 1953 (ebenda). Positiv zur „Einsetzung einer Regierungskommission für die gesamte Sozialreform“ auch eine Ministervorlage des zuständigen Referenten im gesamtdeutschen Ministerium, 23. November 1953 (BA, NL Kaiser, Nr. 441). – Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung setzte sich stark für die Bildung einer Regierungskommission ein. Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 26. Januar 1954 (ZwA, B 136/1358).

¹³⁰ Vgl. z. B. Lünendonk an Storch, 22. Februar 1954: Bei einer Tagung des Bundesausschusses für Sozialpolitik der CDU, an der auch der Vorsitzende des Arbeitskreises für Sozialpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion teilgenommen habe, sei „übereinstimmend die Unzufriedenheit mit der Arbeit des Sachverständigenbeirats“ zum Ausdruck gekommen. Mit deutlicher Spitze gegen den als Beiratvorsitzenden fungierenden Minister fügte Lünendonk hinzu, alle Tagungsteilnehmer seien der Meinung gewesen, daß der Beirat „einen unabhängigen Vorsitzenden haben müßte“ (ZwA, B 149/411). – In der Haushaltsdebatte des Bundestages meldete ein Sprecher der CDU/CSU-Fraktion am 4. Februar 1954 „den besonderen Wunsch meiner Freunde nach einer größeren Aktivität des dem Herrn Bundesarbeitsminister zur Verfügung stehenden Wissenschaftlichen Beirats“ an, worauf Johannes Albers, Mitbegründer und Repräsentant der Sozialausschüsse der CDU den Zwischenruf „Bravo!“ machte (Sten. Ber., Bd. 18. S. 364).

Kritiker wurden durch die sozialdemokratische Opposition erweitert: Ankündigungen Storchs, daß er die Sozialreform mit einem Rentenaufwertungsgesetz einleiten wolle, interpretierte sie als einen Rückfall in die Flickwerkmethode und als Kaschierung der Unfähigkeit zur Konzipierung eines Gesamtplans¹³¹. Von besonderem Gewicht war schließlich, daß der einflußreichste Regierungsbeamte, Adenauers Staatssekretär Globke, ebenfalls zu der Überzeugung gelangte, „daß nur durch eine aus der Ressortebene herausgenommene Kommission eine Sozialreform an Haupt und Gliedern erreicht werden kann“. Im Dezember 1953 erörterte Globke die Frage der personellen Zusammensetzung dieser Kommission mit dem Kanzler; nicht mehr das Ob, nur noch das Wer und Wie stand zur Diskussion¹³². Adenauers Zuwartan dürfte also damit zu erklären sein, daß er auf eine günstige Konstellation hoffte, in der sich die Entscheidung auf eine spektakuläre Reaktionen Storchs ausschließende Weise treffen ließ.

Mitte Februar 1954 wurde Adenauer dann erstmals initiativ. Seit der Regierungserklärung, so schrieb er dem Arbeitsminister, sei nun mehr als ein Vierteljahr vergangen, ohne daß die Bundesregierung „die Öffentlichkeit zumindest über die Grundgedanken der von ihr geplanten großen Sozialreform unterrichtet“ hätte. Es sei daher „verständlich“, daß „in der Presse aller Parteirichtungen und insbesondere in der Fachpresse“ eine „wachsende Enttäuschung“ um sich greife. „Sie haben auch dem Kabinett bisher noch keine Gelegenheit gegeben, Ihre Gedanken zur Sozialreform kennenzulernen“, hielt er sodann dem Minister vor. Der seinerzeit vorgelegte „vorläufige Arbeitsplan“ und die „Rentenaufwertungspläne“ seien in diesem Zusammenhang nicht zureichend, da sie sich nur auf einzelne Teilgebiete des Sozialleistungssystems bezögen. Dagegen setze die Sozialreform, wie ihm von Fachleuten aller Parteirichtungen bestätigt werde, „eine systematische Durchleuchtung des gesamten Sozialleistungsgefüges“ voraus – mit den Zielen der Koordination und Rationalisierung, wodurch sich Einsparungen erreichen ließen, „die eine Aufstockung der Renten für die sozial Schwächsten gestatten, ohne daß der Sozialhaushalt in seiner Gesamtheit weiter wesentlich erhöht“ werden müsse. Adenauer bat den Minister, ihm „baldmöglichst“ mündlich vorzutragen, welche Möglichkeiten er für die „Durchführung einer großen Sozialreform“ sehe und was er bisher in dieser Richtung veranlaßt habe. Nach dieser Einleitung, in der sich verbindliche Diktion und versteckter Tadel die Waage hielten, kam der Kanzler zum Kernpunkt. Von namhaften Sozialpolitikern

¹³¹ Vgl. Preller, Hilfloser Storch, in: Hamburger Echo, 27. Januar 1954. Ähnlich schon: Volks-Wirtschaft. Sozialdemokratischer Pressedienst, 17. November 1953 (Artikel „Höhere Altersrenten statt umfassender Sozialreform?“). – In einem Beitrag zum Thema „Das schwierige Problem der Sozialreform“, den Storch im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung am 16. Januar 1954 veröffentlichte (Nr. 10, S. 75 f.), war außer dem Hinweis auf das beabsichtigte Rentenaufwertungsgesetz kein konkreter Reformgedanke enthalten.

¹³² Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 16. Dezember 1953 (ZwA, B 136/766).

und mehreren Bundesministern werde, wie Storch wisse, die „Einsetzung einer unabhängigen Studienkommission“ dringend befürwortet. „Ich könnte mir vorstellen, daß die Vielzahl der einzelnen Problemkreise, die ineinander verzahnt sind, eine eingehende Studienarbeit durch eine solche Studienkommission als Voraussetzung für die sich anschließenden gesetzgeberischen Arbeiten notwendig macht.“ Für die Einrichtung einer Kommission spreche ferner, daß die Reform auch in die Zuständigkeitsbereiche der Minister des Innern (Fürsorge) und der Finanzen (Lastenausgleich) greife und der gebotene Ausgleich der Ressortinteressen leichter durch eine „ressortmäßig unabhängige Stelle“ zu erzielen sei. Die Kommission könnte aus Vertretern der zuständigen Ressorts, der Verbände und aus einzelnen sozialpolitisch besonders erfahrenen Persönlichkeiten zusammengesetzt werden, und man müsse ihr ein ständiges, mit „erstklassigen Fachleuten“ besetztes Sekretariat zur Verfügung stellen. Eine Beeinträchtigung des beim Arbeitsressort gebildeten Beirats, fügte Adenauer anschließend hinzu, sei nicht zu befürchten, denn dieser könne „mehr organisatorische und verwaltungsmäßige Aufgaben“ erfüllen, die sich „in Auswirkung der Tätigkeit der Studienkommission ergeben werden“¹³³.

Adenauer optierte also ebenso höflich wie deutlich für die Einrichtung einer unter neutralem Vorsitz arbeitenden Regierungskommission. Sein Brief sollte offensichtlich testen, ob und inwieweit der Arbeitsminister trotz klarer Kanzlerpräferenz Gegenposition zu beziehen gedachte. Dementsprechend sollte das erbetene Gespräch unter vier Augen wohl klären, ob eine einvernehmliche Regelung möglich und Konfrontationen in versammelter Ministerrunde vermeidbar seien.

Der schwächste Punkt des Adenauer-Briefes lag in der vorgeschlagenen Funktionsbestimmung des Beirats. Denn die Mitglieder dieses Gremiums, renommierte Wissenschaftler und Sachverständige der Sozialpraxis, waren gerade nicht unter dem Aspekt „organisatorischer und verwaltungsmäßiger Aufgaben“ ausgewählt und verpflichtet worden, sondern hatten ihre Mitarbeit unter konzeptioneller Zielsetzung zugesagt. Ohne eine auch den Minister desavouierende Brückierung des Beirats war daher ein Nebeneinander von Beirat und Regierungskommission kaum möglich. Im Finanzministerium hielt man konsequenterweise eine Auflösung des Beirats für unumgänglich. Umgekehrt erkannte man im Arbeitsministe-

¹³³ Adenauer an Storch, 10. Februar 1954, revidiertes Konzept mit Absendevermerk (ZwA, B 136/1358). Der Entwurf stammt vom Leiter des sozialpolitischen Referats des BKA; Globke milderte den Text sprachlich ab, und Adenauer setzte hinein, daß Storch, bevor die Sache im Kabinett behandelt werde, ihm persönlich Vortrag halten solle. – Kurze Zeit zuvor hatte Adenauer sein besonderes Interesse an der Reform im Bundesparteivorstand zu erkennen gegeben. „Wir müssen eine große Reform der Sozialversicherung vornehmen“, betonte er dort am 18. Januar 1954, dies gehöre zu den „vordringlichsten Problemen, die wir überhaupt für die folgende Zeit haben“. Der Parteivorstand müsse zu dieser Reform, die er als ein „sehr großes Werk“ betrachte, „im geeigneten Augenblick Stellung nehmen, weil sie besonders entscheidend sein wird für die Landtagswahlen, jedenfalls aber für die nächste Bundestagswahl“ (Sitzungsprotokoll, S. 53 und S. 75).

rium die Chance, „durch Ausbau und Intensivierung des Beirates“ den Regierungskommission-Plan „auffangen“ zu können¹³⁴. Sofort nach Erhalt des Kanzlerschreibens, gerade noch rechtzeitig vor dem von Adenauer kurzfristig angesetzten Aussprachetermin, wußte Storch diese Chance zu nutzen. Er bildete drei Beiratsarbeitsausschüsse, und zwar je einen für Rentenversicherung, Invalidität und – dem Vorwurf beugend, er verenge die Reform auf einzelne Teilgebiete – für Grundsatzfragen.

So gewappnet, bestritt er am 18. Februar das Gespräch mit Adenauer und am 19. Februar eine Aussprache des Kabinetts über die Sozialreform. Die Reformvorbereitung werde in seinem Hause und dem jetzt stärker aktivierten Beirat „mit Nachdruck“ betrieben, berichtete er. Deshalb halte er es für gänzlich unangebracht, neben dem Beirat noch eine besondere Studienkommission einzurichten, zumal die Zeit dränge und die Kommission eine lange Einarbeitungszeit brauchen würde. Unbeschadet der weiteren Reformarbeit halte er jedoch ein Rentenaufwertungsgesetz für dringlich, und er bitte um das Einverständnis des Kabinetts, daß er die Grundzüge dieses Gesetzes in den nächsten Tagen auf der Jahresversammlung der Rentenversicherungsträger zur Erörterung stelle. Storchs Überraschungscoup gelang. Adenauer betonte zwar, daß „alles vermieden werden müsse, was auch nur den Anschein erwecken könne, als ob die Reform zögernd in Angriff genommen werde“; trotz Schäffers lebhafter Gegenrede stellte er jedoch die Entscheidung über den Regierungskommission-Plan zurück. Auch im Hinblick auf die beabsichtigte Rede vor den Versicherungsträgern konnte Storch einen Sieg verbuchen, denn das Kabinett willigte nach langer Diskussion ein. Storch hatte damit ein Etappenziel auf dem Weg zum Gesetz erreicht, obwohl Schäffer aus finanziellen Gründen heftig opponierte und Adenauer Bedenken zeigte, da die Vorwegnahme eines Rentengesetzes die Arbeit an der Gesamtreform verzögern werde¹³⁵.

Die Entscheidung über die organisatorische Form der Reformplanung war also ein weiteres Mal vertagt. Auch ein Versuch des Finanzministers Schäffer, die überfällige Entscheidung im Laufe des März zu erzwingen, schlug fehl. Anfang März beantragte er formell, die Frage „Einsetzung einer Regierungskommission für die Reform der sozialen Hilfe“ auf die Tagesordnung der nächsten Kabinetts-

¹³⁴ Vgl. Ministervorlage des Referats IV a1 des BMA, 30. Oktober 1953 (ZwA, B 149/392). – Die Intensivierung der Arbeiten des Beirates ist also auch in diesem Zusammenhang zu sehen und nicht nur, wie ein SPD-Sprecher in der Bundestagsdebatte über die Große Anfrage am 21. Mai 1954 vermutete, im „Kausalzusammenhang“ mit dieser Anfrage (Sten. Ber., Bd. 20, S. 1412).

¹³⁵ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 19. Kabinettsitzung, 19. Februar 1954 (ZwA, B 136/1358). In Sachen Aufwertungsgesetz stand das Kabinett insofern unter Druck, als Storch seine Gedanken dazu schon längst öffentlich verbreitet hatte. Vgl. z. B. Deutschland-Union-Dienst 7 (1953), Nr. 249, S. 5; Frankfurter Neue Presse, 17. Dezember 1953 (Artikel „Storch will Sozialrenten aufbessern“).

sitzung zu setzen. Das Bundeskanzleramt verschob jedoch die Behandlung der Frage, da es „entscheidend auf die Stimme des Herrn Bundeskanzlers ankommen“ werde, der wegen eines Staatsbesuchs in Griechenland und in der Türkei (9. bis 21. März 1954) für längere Zeit abwesend war¹³⁶.

Für den 6. April wurde dann die entscheidende Kabinettsausprache anberaumt. Die Fronten hatten sich zwischenzeitlich nicht verschoben. In den vorbereitenden Unterlagen bekräftigten die Referenten die jeweilige Linie ihres Amtschefs. Im Bundesarbeitsministerium stellte man auf das Argument ab, daß die Beiratsausschüsse soeben unter Beteiligung hervorragender Experten ihre Arbeit aufgenommen hätten und nun nicht wieder abgebrems werden könnten. Im übrigen solle den interessierten Ressorts angeboten werden, Vertreter in den Beirat zu entsenden, so daß auch die notwendige Koordination gewährleistet sei. Im Kanzleramt riet man hingegen zu einer Entscheidung im Sinne des Finanzministers: Das Arbeitsressort zeige nur an Reformen innerhalb der Sozialversicherung ein wirkliches Interesse, so daß „das eigentliche Thema einer Sozialreform, die Durchleuchtung des gesamten Sozialleistungssystems und insbesondere die Abstimmung der drei großen Gebiete – Versicherung, Versorgung und Fürsorge – aufeinander zu kurz kommen dürfte“. Daß der Regierungskommission-Vorschlag geeignet war, fachlich unbeteiligte Ressorts zu beeindrucken, zeigt Jakob Kaisers Ministerium für gesamtdeutsche Fragen, wo geraten wurde, „dem Antrage des Bundesfinanzministers zuzustimmen“¹³⁷.

In Vertretung des verhinderten Finanzministers leitete ein Beamter seines Ressorts die Kabinettsausprache vom 6. April ein¹³⁸. Die Sozialreform, berichtete er, müsse nach Ansicht seines Hauses drei Ziele verfolgen: a) übersichtliche Gestaltung und b) nahtlose Koordinierung des Sozialrechts, verbunden mit c) einem gezielteren Einsatz des Sozialaufwands. Um positive Resonanz bemüht, ließ er die Kriterien des „Zielens“ offen und wandte sich auch nicht gegen das Prinzip, den Sozialaufwand in seiner Gesamtheit „bei einer Ausweitung des Sozialprodukts“ zu erhöhen. Für die Konzipierung eines diese Ziele gleichzeitig anstrebenden, alle Sozialleistungsarten umfassenden Reformplans halte der Finanzminister die „Bildung einer unabhängigen Studienkommission, in der auch alle beteiligten Bundesressorts vertreten sein müßten“ für notwendig. Der Arbeitsminister widersprach mit den bekannten Argumenten. Dagegen erklärte der Kanzler – erstmals explizit im Kabinett –, daß er den Vorschlag des Finanzministers „für richtig“ halte. Im Ausland, insbesondere in den USA und in England,

¹³⁶ Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 16. März 1954 (ZwA, B 136/1358).

¹³⁷ Vgl. Ministervorlage des Referats IV a1 des BMA, 5. April 1954 (ZwA, B 149/392); Vermerk des Referats 7 des BKA, 3. April 1954 (ZwA, B 136/1358); Ministervorlage des Referats Z 1 K des Ministeriums für gesamtdeutsche Fragen, 5. April 1954 (BA, NL Kaiser, Nr. 441).

¹³⁸ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 28. Kabinettsitzung, 6. April 1954 (ZwA, B 136/1358).

habe man mit derartigen Kommissionen gute Erfahrungen gemacht. Von der Zuständigkeit her gesehen, gehe die Sozialreform nicht allein den Arbeits- und Finanzminister an, sondern „stärkstens“ auch den Innen- und den Wirtschaftsminister. Was das methodische Vorgehen betreffe, so sei er der Meinung, „daß man nicht die einzelnen Sozialleistungsgebiete getrennt betrachten dürfe, sondern nur in der Zusammenschau“. Beides spreche für die Einsetzung einer ressortübergreifenden Studienkommission¹³⁹. – Die Zeichen standen also schlecht für den Arbeitsminister. Eine KampfAbstimmung war nach dem eindeutigen Votum Adenauers aufs höchste riskant. Wie war sie zu verhindern? Da der Finanzminister nicht zugegen sei, bitte er um Rückstellung der Angelegenheit, wandte Storch ein. Er wolle mit Schäffer auch noch einmal persönlich sprechen, „wobei er überzeugt sei, daß man sich auf eine gemeinsame Linie einigen könne“. Durchsichtiger konnte ein Manöver kaum sein. Welche Position der Finanzminister zu seinem eigenen Antrag einnahm, war auch ohne seine Anwesenheit eindeutig genug; und für eine Einigung hatte man fast ein halbes Jahr Zeit gehabt. Aber immerhin deutete Storch nun erstmals die Chance einer einvernehmlichen Regelung an, und anscheinend bewog dies Adenauer zum Nachgeben. Jedenfalls erklärte er sich „bereit, im Hinblick auf die Abwesenheit des Bundesministers der Finanzen von einer Entscheidung abzusehen“. Er müsse jedoch bitten, daß die beteiligten Minister sich „baldmöglichst zusammenfänden, um eine gemeinsame Linie zu erarbeiten, die dem Kabinett die endgültige Entscheidung erleichtere“. Demgemäß beschloß das Kabinett, daß der Arbeitsminister „baldmöglichst“ eine Besprechung zwischen den interessierten Ressortchefs herbeiführen solle; sobald sein Bericht darüber vorliege, werde das Kabinett den Antrag des Finanzministers abschließend beraten.

Einen Monat nach dieser Kabinettsitzung erhielt Storch einen Mahnbrief des Kanzlers: Die vom Kabinett beschlossene Besprechung habe noch nicht stattgefunden; der Minister möge Sorge tragen, daß dies nun „in Kürze“ geschehe¹⁴⁰.

¹³⁹ Zur Frage der Sozialreform äußerte sich Adenauer wenig später, am 26. April 1954, auch im Bundesparteivorstand der CDU: „Ein Gebiet, auf dem wir noch etwas Großes leisten müssen – nicht vor den Landtagswahlen [Juli – November 1954], das wird nicht möglich sein –, ist das Gebiet der Sozialreform. Das ist alles so etwas mehr zufällig gewachsen. Es ist gekommen durch die Not der Verhältnisse und alle diese Dinge. Die Renten, die Unterstützung der Arbeitslosen, die Fürsorgesätze usw. hängen im Grunde genommen auf das engste damit zusammen. Ich hoffe, daß es uns gelingen wird – das würde eine große Tat dieses Bundestages und dieser Bundesregierung sein –, noch rechtzeitig vor den nächsten Bundestagswahlen wirklich etwas Neues, etwas Geordnetes zu bringen und eine Sozialreform zu beschließen, die den Menschen eine gewisse Sicherheit für ihr Alter und für Krankheiten gleichmäßig gibt. Das ist ein großes Ziel, das wir unter allen Umständen erreichen müssen“ (Sitzungsprotokoll, S. 24).

An diesem Text fällt zum einen der hohe Stellenwert auf, den Adenauer der Sozialreform in seinem politischen Programm gab, zum anderen eine ungewohnt vage, unsichere Darstellungsweise, die auf geringe Vertrautheit mit dieser Materie schließen läßt.

Das Arbeitsministerium spielte offensichtlich auf Zeit – ebenso wie es bei der Terminplanung für die Beantwortung der sozialdemokratischen Großen Anfrage über den Stand der Sozialreform nach der Richtlinie verfuhr, „die Frist voll auszunutzen, damit vor der Beantwortung die Ausschüsse getagt haben“¹⁴¹. Je weiter die Arbeiten der Beiratsausschüsse fortschritten – insbesondere die des Grundsatzausschusses, der im April 1954 erstmals, ab Juni 1954 monatlich tagte –, um so leichter ließ sich der Widerstand gegen die Einsetzung einer Regierungskommission aufrechterhalten. Und ungeachtet seiner anders interpretierbaren Andeutung in der Kabinettsitzung vom 6. April dachte Minister Storch in keinem Augenblick daran, diesen Widerstand aufzugeben. Er stand dabei in engem Einvernehmen mit dem in seinem Hause für die Sozialreform zuständigen „Generalreferat für die Reform der Sozialversicherung“. Nach der Orientierung dieses Referats ist also zu fragen, damit die politische Linie des Ministers zutreffend beurteilt und das Scheitern des vom Kabinett delegierten Einigungsauftrags im richtigen Motivationszusammenhang gesehen werden kann.

Das Generalreferat sah das Verfahrensproblem zunächst in einer durchaus ressortegoistischen Perspektive: Eine Regierungskommission würde eine „Schwächung der Position des Ministeriums“ bewirken, sein „Ansehen“ beeinträchtigen und es der Gefahr aussetzen, „von den anderen Ressorts überspielt zu werden“¹⁴². Insoweit prägte Ressort-Rivalität den Verfahrensstreit. Die entscheidenden Divergenzen lagen jedoch tiefer: nicht auf der Ebene prestigebestimmter Ressort-, sondern sachbezogener Zielkonflikte, wobei die vom Finanzressort angestrebte, vom Arbeitsressort entschieden abgelehnte Bindung steuerfinanzierter Sozialleistungen an einen Bedarfsnachweis den zentralen Gegensatz bildete. Das Generalreferat ging davon aus, daß in einer Regierungs- oder Studienkommission der Einfluß des Finanzressorts größer sein werde als bei Federführung des Arbeitsressorts. Damit würde „das Bestreben des Bundesministeriums der Finanzen, eine Bedürftigkeitsprüfung in der Sozialversicherung einzuführen“ gestärkt, „das Bestreben des Bundesministeriums für Arbeit, die sozialen Leistungen zu erhalten und in einem angemessenen Anteil am Sozialprodukt auszubauen“ geschwächt – um so mehr, als auch die Arbeitgeberseite sich in einer Regierungskommission dem regulierenden Einfluß des Arbeitsressorts besser entziehen könne und wohl „in der Hoffnung, durch Einsparung öffentlicher Mittel Steuererleichterungen zu erlangen, mit dem Bundesminister der Finanzen gemeinsam für die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung in der Sozialversicherung“ eintreten werde¹⁴³. Die Befürchtung, die Sozialreform werde im Maße des Einflußverlusts des Arbeitsres-

¹⁴⁰ Adenauer an Storch, 3. Mai 1954 (ZwA, B 136/766).

¹⁴¹ Vermerk des Staatssekretärs des BMA, 22. März 1954 (ZwA, B 149/395).

¹⁴² Vermerk des Referats IV a1, 7. April 1954, bzw. Ministervorlage der Abteilung IV des BMA, 5. April 1954 (ZwA, B 149/392).

¹⁴³ Vermerk des Referats IV a1, 7. April 1954, und Ministervorlage des Referats IV a1, 13. April 1954 (ZwA, B 149/392).

sorts „in die Ebene der Fürsorge abgedrängt“¹⁴⁴, beherrschte eindeutig die internen Gedankengänge des Generalreferats und erklärt in erster Linie, warum es die Bildung einer gesonderten Reformkommission so kompromißlos ablehnte. Denn gerade in dem unbedingten Rechtsanspruch sah es den entscheidenden Fortschritt, der die Sozialversicherung von der Armenfürsorge früherer Zeiten unterschied, und somit einen wesentlichen Schritt auf dem Weg „vom sozialen Untertan zum Bürger eines sozialen Staates“. Zwar werde „etwas mehr Geld ausgegeben“, wenn man auf eine – im „Zauberwort“ der „gezielten Leistung“ verborgene – individuelle Bedarfskontrolle verzichte; aber dies sei eben der Preis für eine Politik, die den Menschen „nicht zu einem kontrollierten Betreuungsobjekt“ machen wolle¹⁴⁵.

Mit ähnlich motivierter Skepsis bewertete das Generalreferat die in dem Kommissionsvorschlag implizierte Methode, zunächst einmal einen Gesamtplan für die Sozialreform zu entwerfen und erst dann – gleichsam deduktiv – gesetzgeberisch tätig zu werden. Der Beifall der Fachpublizistik und die Sympathie der Kabinettsmehrheit einschließlich des Kanzlers galt diesem vom Finanzminister vorgeschlagenen Verfahren: „das gesamte Gebiet auf einmal anzupacken und die untereinander verzahnten, sich gegenseitig ergänzenden, z. Zt. allerdings oft überschneidenden sozialen Hilfssysteme parallel zu bearbeiten“¹⁴⁶ – mit dem Ziel, das zersplitterte und mangelhaft koordinierte Sozialrecht in einem „Sozial-Code“, einem „allgemeinen Deutschen Sozialgesetzbuch“, bei gleichzeitiger Sachreform umfassend zu kodifizieren¹⁴⁷. So bestechend dieser Vorschlag war, so bedenklich schienen dem Generalreferat die fiskalischen Nebenabsichten, die das Finanzressort verfolgte. Schäffer wollte Kabinett, Parlament und Verbände in der von der Regierungskommission für die Erarbeitung eines Sozialprogramms benötigten Zeit „auf sozialem Gebiet zum Abwarten veranlassen“, d. h. konkret: eine „Zu-

¹⁴⁴ Ministervorlage der Abteilung IV des BMA, 31. Mai 1954 (ZwA, B 149/392).

¹⁴⁵ So der (unterdessen zum Abteilungsleiter ernannte) Leiter des Referats IV a1, Jantz, in einem für die sozialethischen Orientierungsmaßstäbe dieses Beamten höchst aufschlußreichen Referat vor dem Sozialpolitischen Ausschuß des DGB am 6. Oktober 1955 (Niederschrift in: BA, NL Richter, Nr. 6).

¹⁴⁶ Ministervorlage der Abteilung II des BMF, 2. November 1953, Durchschrift an BKA (ZwA, B 136/1358).

¹⁴⁷ Ministervorlage der Abteilung II des BMF, 31. Mai 1954 (ZwA, B 136/1358) bzw. Ministervorlage der Unterabteilung II C des BMF, 11. Januar 1954 (ZwA, B 136/1360). – Der in der Vorlage vom 31. Mai 1954 vorgeschlagene „Sozial-Code“ sollte in neun Bücher aufgeteilt und wie folgt gegliedert sein: 1) Allgemeiner Teil, 2) Sozialversicherung, 3) Versorgung der Kriegsbeschädigten und Hinterbliebenen, 4) Kinderbeihilfen, 5) Soziale Fürsorge, 6) Vorbeugende Gesundheitsfürsorge, 7) Produktive Arbeitsfürsorge, 8) Finanzierungsbestimmungen, 9) Organisation.

Zu korrigieren ist insofern das Urteil von Zacher (S. 45), daß „der Gedanke eines Sozialgesetzbuchs“ erstmals im Godesberger Programm der SPD „ernstlich gewagt“ worden sei.

rückstellung aller Leistungsverbesserungen“ bewirken¹⁴⁸. Das Generalreferat mußte also damit rechnen, daß das von ihm gewünschte und mitbearbeitete Rentenaufwertungsgesetz mit dem Argument blockiert würde, man könne den Ergebnissen der Studienkommission nicht vorgeifen. Darüber hinaus sah das Generalreferat in dem Vorschlag des Finanzministers, die Sozialreform mit der Konzipierung eines Gesamtplans einzuleiten, dieselbe Absicht am Werk, die seinerzeit die Finanzminister der Bizone zum Ruf nach einem „Gesamtprogramm“ veranlaßt hatte, die Absicht nämlich, durch Gleichzeitigkeit der auf das Budget zukommenden Anforderungen größere Abstriche zu erzwingen, als bei dem vom Generalreferat gewünschten Verfahren, „nur Schritt für Schritt vorzugehen und die reformerischen Teilmaßnahmen nur nacheinander zu erledigen“¹⁴⁹, möglich schien. „Die isolierte Behandlung einzelner Sicherungsformen“, so machte man im Finanzressort die Gegenrechnung auf, „verfolgt den durchsichtigen Zweck, den Gesamtblock der gewünschten Leistungserhöhung nicht im ganzen in Erscheinung treten zu lassen. Man verspricht sich anscheinend bei einer Behandlung des Nacheinander mehr Erfolg für die Durchsetzung der geltend gemachten Ansprüche“¹⁵⁰.

Defensivhaltung gegenüber dem Finanzministerium erklärt also großenteils den Widerstand des Arbeitsministeriums gegen die Bildung einer Regierungskommission. Sie erklärt aber nicht, warum dieses Ministerium seinerseits die Vorarbeiten für eine Sozialleistungsreform nur zögernd und schleppend aufnahm. Selbst in dem vom Arbeitsressort als Hausmacht betrachteten Beirat löste die „Lethargie“ des Ministeriums¹⁵¹ Unruhe und, im Mai 1954, eine „regelrechte Palastrevolution“¹⁵² aus: Man teilte dem für Einberufung und Tagesordnung zuständigen Minister „Unbehagen“ über den unbefriedigenden Stand der Arbeiten mit und knüpfte die vom Minister als Rückendeckung für den Kampf im Kabinett gewünschte Vertrauensbekundung an eine Bedingung, die das Ministerium dann auch erfüllte: Die Beiratsausschüsse erhielten das Recht, ihren Vorsitzenden

¹⁴⁸ Ministervorlage der Abteilung II C des BMF, 13. Oktober 1953 (ZwA, B 126/10939) bzw. Ministervorlage der Abteilung II C, 2. November 1953 (wie Anm. 146). Entsprechend hebt eine Kabinettsvorlage des BMF vom 13. November 1953 hervor, „daß alle Pläne zur Verbesserung von sozialen Leistungen einstweilen zurückgestellt werden müssen und nur im Rahmen einer umfassenden Reform der sozialen Hilfe gelöst werden können“ (ZwA, B 136/1358).

¹⁴⁹ So Minister Storch im Kabinett am 6. April 1954. Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll (wie Anm. 138).

¹⁵⁰ Ministervorlage der Unterabteilung II C des BMF, 10. Dezember 1955; Durchschlag an das BKA (ZwA, B 136/1384).

¹⁵¹ Auf diesen Nenner brachte ein Vermerk des Referats IV a1 des BMA die in Tagespresse und Fachpublizistik erhobenen Vorwürfe. Vermerk vom 7. April 1954 (wie Anm. 142).

¹⁵² So im Rückblick ein Beiratsmitglied an Minister Blank, 13. Mai 1958 (ZwA, B 149/413).

selbst zu wählen und über Einberufung und Arbeitsplan selbst zu entscheiden¹⁵³. Unter den lange Zeit vergeblich auf die Anberaumung eines Sitzungstermins wartenden Beiratsmitgliedern hatten sich zuvor schon Bestrebungen gezeigt, unabhängig vom Ministerium „unter sich den Fortgang der Arbeiten [zu] überlegen“¹⁵⁴. – Auch aus den beteiligten Ressorts kam „lebhaftige Klage“ über die „Zurückhaltung“ des Arbeitsministeriums¹⁵⁵. Neben der Vermutung, daß eine die Ressortgrenzen übergreifende Kommission umfassender planen und wirksamer koordinieren könne¹⁵⁶, dürfte gerade diese „Zurückhaltung“ des primär betroffenen Ressorts die im Kabinett – ebenso wie in der Fachpublizistik¹⁵⁷ – verbreitete Sympathie für die Kommissionslösung verursacht haben. Auch der Kanzler scheint in zunehmendem Maße das Vertrauen in die Initiativkraft des Arbeitsministers verloren zu haben. Storch „denke zu statisch, ihm fehle die Konzeption für eine Reform“, äußerte er im vertrauten Kreis¹⁵⁸ – eine Meinung, die die für Storch sehr ungünstige Berichterstattung des sozialpolitischen Kanzleramtsreferats wesentlich beeinflußt zu haben scheint. Daß Storch nicht davon lassen konnte, in der Öffentlichkeit mit völlig unrealistischen Terminzusagen zu operieren¹⁵⁹, konnte den Vertrauensschwund nur bestärken.

¹⁵³ Vgl. „Niederschrift über die Sitzung des beratenden Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen am 3. Mai 1954“ sowie (als Anlage) eine wörtliche Mitschrift der Ausführungen des Beirat-Sprechers über eine interne Vorbesprechung des Beirats (ZwA, B 149/410). – Der Vorsitz im Beiratplenium, das abschließend über die Beschlüsse der Arbeitsausschüsse zu befinden hatte, blieb jedoch beim Arbeitsminister.

¹⁵⁴ Vgl. Vermerk des Referats IV a1 des BMA, 21. Januar 1954 (ZwA, B 149/411).

¹⁵⁵ So resümierte die Ministervorlage des Referats IV a1 des BMA, 13. April 1954, (wie Anm. 143) das Ergebnis einer Besprechung mit Referenten der an der Sozialreform interessierten Ressorts. Entsprechend heißt es in einem Schreiben des Wirtschaftsministers an Adenauer vom 8. Juli 1954, „daß das Bundesministerium für Arbeit in der zurückliegenden Zeit die Arbeit an der Sozialreform nicht so belebt hat, wie es allseits gewünscht wurde“ (ZwA, B 149/392, Abschrift).

¹⁵⁶ So z. B. die Argumentation des Staatssekretärs Globke (oben S. 251); ähnlich eine Ministervorlage des Referats Z 1 K des Ministeriums für gesamtdeutsche Fragen, 23. November 1953: „Es dürfte sicherlich zweckmäßig sein, daß unabhängig von Ressortwünschen und Ressortinteressen ein mit bestimmten Vollmachten ausgestattetes Gremium der [vom Finanzminister] vorgeschlagenen Art sich mit dem vielfältigen und in seinen Auswirkungen finanzpolitisch sehr bedeutsamen Komplex der Sozialreform befaßt“ (BA, NL Kaiser, Nr. 441).

¹⁵⁷ So insbesondere im führenden überparteilichen Fachorgan „Sozialer Fortschritt“ (3 [1954] S. 8, S. 43 f., S. 49 f. und S. 98 f.).

¹⁵⁸ Mündliche Aussage von Heinrich Krone über ein Gespräch zwischen Adenauer, Globke und Krone am 9. Oktober 1954, die der Verf. anhand schriftlicher Materialien überprüfen konnte.

¹⁵⁹ So kündigte er z. B. laut dpa im April 1954 an: „Die angestrebte Sozialreform wird in etwa einem Jahr verwirklicht werden können.“ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 26. April 1954 (Artikel „Storch: Sozialreform in einem Jahr“).

Zumindest bis Mitte 1954 war die Reformaktivität des Ministeriums in der Tat äußerst gering. Einer der dafür maßgeblichen Gründe dürfte in der Person des Leiters der Sozialversicherungsabteilung, Josef Eckert, zu sehen sein. 1945/49 unermüdlicher Streiter für die Bewahrung der klassischen Sozialversicherung, 1949/53 administrativer Vorkämpfer für die Wiederherstellung des traditionellen Institutionsgefüges, scheint Eckert 1954, nach Lösung dieser Aufgabe, am Ziel und Endpunkt seines sozialpolitischen Denkens angelangt gewesen zu sein. Wozu nun noch eine „große Sozialreform“ gut sein solle, war ihm anscheinend unbegreiflich, und es heißt, daß er den allseits anhebenden Reformeifer mit sarkastischem Spott bedacht, die Institution des Beirats mit skeptischer Distanz betrachtet habe¹⁶⁰. Wie es scheint, kostete es das Generalreferat im ersten Halbjahr 1954 beträchtliche Mühe, den Abteilungsleiter von der Notwendigkeit einer Einberufung des Beirats zu überzeugen. Diese personelle Blockierung löste sich erst, als Eckert im Oktober 1954 „auf eigenen Wunsch“ aus dem Ministerium schied¹⁶¹.

Das Generalreferat seinerseits, das neben der Betreuung des Beirats, der Beteiligung an einzelnen laufenden Gesetzesvorhaben und der unerquicklichen Aufgabe der Ausarbeitung von Ministerreden die Gesamtlast der konzeptionellen Arbeit zu tragen hatte, war personell gesehen ein Kleinstreferat (ein Referent, ein Sachbearbeiter, eine Stenotypistin; Mitte 1954 kam ein Hilfsreferent hinzu) – eine klare Diskrepanz zur Größenordnung der gestellten Aufgabe. Hier wiederum kostete es viel Mühe, den auf einen möglichst kleinen, überschaubaren Mitarbeiterkreis Wert legenden Minister von der Notwendigkeit personeller Verstärkungen, die man dann im ersten Halbjahr 1955 erhielt, zu überzeugen. Freilich war auch das Generalreferat einstweilen auf Zeitgewinn bedacht, da es den Eingang des 1953 in Auftrag gegebenen Reformgutachtens abwarten wollte. Dieses Gutachten, im April 1954 abgeschlossen und dem Beirat im Mai 1954 als Arbeitsgrundlage gegeben, diente dem Generalreferat weitgehend als Orientierungsrahmen. Zahlreiche Vorschläge des Gutachtens kamen daher 1955/56 bei der Vorbereitung, 1957 bei der Verabschiedung der Rentenreform zum Tragen, wenn auch

¹⁶⁰ Mündliche Mitteilung eines ehemaligen Mitarbeiters. Bezeichnend etwa die Reserviertheit, mit der Eckert in einem Geleitwort aus Anlaß des 40jährigen Bestehens der Landkrankenkassen über die „große Reform“ sprach, von der zur Zeit so viel die Rede sei (Die Krankenversicherung, Nr. 1, Januar 1954, S. 5). – In diesem Zusammenhang ist auch die Kritik zu sehen, die der sozialdemokratische Sozialexperte Preller am 21. Mai 1954 im Bundestag übte: „Mir kommt dieser Beirat [beim BMA] vor wie ein Frühlingsbeet aus Blumenzwiebeln, deren Keime durch einen Stein gehindert werden, nach oben zu stoßen, nämlich durch den Stein des Anstoßes, den die Bürokratie des Ministeriums diesem Beirat bedeutet hat.“ Zu Storch gewandt, erklärte Preller, es sei bekannt, welcher „Kraftanstregungen“ es bedurft habe, „um die Bürokratie Ihres Ministeriums auf diesem Gebiet [größere Entfaltungsmöglichkeit der Beiratsausschüsse] zu Zugeständnissen zu bewegen“ (Sten. Ber., Bd. 20, S. 1405).

¹⁶¹ Vgl. BABI 5 (1954), S. 648.

zum Teil in einer modifizierten Form¹⁶². Neben einer begrifflich-theoretischen Untersuchung von „Versicherung, Versorgung und Fürsorge als Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung“ und einer Bestandsaufnahme des geltenden Sozialversicherungsrechts bot das Gutachten allerdings nur für Renten- und Krankenversicherung konkrete Reformvorschläge. Somit entsprach es zwar der Schritt-für-Schritt-Methode des Ministeriums, genügte aber nicht dem Kanzlerziel eines sämtlichen Sozialleistungsbereiche umgreifenden Reformplans.

Als der Arbeitsminister Mitte Mai dem Kabinettsauftrag von Anfang April nachkam und die vorgesehene Ministerrunde einberief, hatte sich das vom Kanzler monierte Hinauszögern des Termins für ihn gelohnt: Durch das Gutachten mit einer als wertvoll anerkannten Arbeitsgrundlage versehen, in den Ausschüssen mit größerer Bewegungsfreiheit ausgestattet, hatte der Beirat kurz zuvor einstimmig empfohlen, die Federführung für die Sozialleistungsreform beim Arbeitsministerium zu belassen. Dieser Beschluß kam für die übrigen Ministerien „völlig überraschend“, da man hier über die im Beirat gärende Unzufriedenheit sehr wohl im Bild gewesen war¹⁶³. Nun hatte Storch einen Trumpf in der Hand, der seine Wirkung in der Ministerbesprechung nicht verfehlte. Um den Verzicht auf eine Regierungskommission zu erleichtern, zeigte Storch im übrigen Entgegenkommen: Auf Anregung des – mangels einer Kanzlerweisung unter Vorbehalt sprechenden – Kanzleramtsvertreters erklärte er sich bereit, den Beirat nach Vorschlägen der interessierten Ressorts personell zu erweitern, Arbeitsausschüsse für die Themenbereiche Fürsorge und Versorgung einzurichten und künftig Vertreter der Ressorts zu den Beiratssitzungen hinzuziehen. So gelang es ihm, das Majoritätsverhältnis im Vorfeld der Kabinettsentscheidung zu seinen Gunsten zu verändern. Nicht er stand nunmehr isoliert da, sondern, nach wie vor auf der Einsetzung einer Regierungskommission beharrend, der Finanzminister. Selbst der Innenminister rückte von seinem früheren klaren Votum ab, wollte jedoch auf keinen Fall in einen Gegensatz zum Kanzler geraten und ließ also verlauten, er mache seine endgültige Entscheidung von Adenauers Haltung abhängig¹⁶⁴.

Das Kabinett trat am 1. Juni zu der entscheidenden Sitzung zusammen. Schäf-

¹⁶² Zum Gutachten vgl. oben Anm. 237. Zu den durch die Rentenreform von 1957 realisierten Vorschlägen des Gutachtens gehören z. B.: individuelle Beitragsrente, also Fortfall des Grundbetrags; Anpassung der Renten an die Löhne („Lohnrente“); fiktive Zurechnung von Versicherungsjahren für Invaliditätsrentner; rentensteigernde Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit; Übergang zum (modifizierten) Umlageverfahren.

¹⁶³ Vgl. Ministervorlage der Abteilung II des BMF [5.] Mai 1954. Durchschlag an das BKA (ZwA, B 136/766).

¹⁶⁴ Berichte über die Ministerbesprechung vom 13. Mai 1954: StS BMA an StS BKA, 14. Mai 1954, sowie Vorlage des Referats 7 für StS BKA, 19. Mai 1954 (ZwA, B 136/1358). Berichte über weitere Ressortverhandlungen zur Vorbereitung der Kabinettsitzung vom 1. Juni 1954: Vorlagen des Referats 7 für StS BKA, 26. Mai 1954 und 28. Mai 1954 (ebenda).

fer hatte den Kanzler zuvor bestürmt, hart zu bleiben, und ihm einen Arbeitsplan mitsamt einer vollständigen Namensliste für die gewünschte Kommission zugesandt¹⁶⁵. Dagegen hatte man im Kanzleramt zum Einlenken geraten: Wie sich deutlich herausgestellt habe, würde die Bildung einer gesonderten Kommission zu „ernsten Konflikten“ mit dem Arbeitsminister führen. Ohne dessen positive Mitarbeit könne die Sozialreform aber nicht durchgeführt werden. Zudem bestehe nun doch Hoffnung, daß die von allen Seiten einstürmenden Angriffe – zuletzt die „unerfreuliche Bundestagsdebatte“ vom 21. Mai über die Große Anfrage der Sozialdemokratie – das Arbeitsministerium dazu gebracht hätten, „sich auch innerlich positiv auf eine große Sozialreform einzustellen“. Jedenfalls aber werde es ihm unmöglich gemacht, „die Arbeiten an der Sozialreform weiterhin zu verschleppen“, wenn der Beirat unter Beteiligung der interessierten Ressorts ausgebaut werde. Nach Lage der Dinge sei also zu empfehlen, „darauf zu drängen, daß der Beirat in der skizzierten Weise ohne weitere Verzögerung ausgebaut bzw. umorganisiert wird“¹⁶⁶.

Der Verlauf der Kabinettsitzung kann z. Zt. nur indirekt rekonstruiert werden. Sicher ist, daß die vom Kanzleramt vorgeschlagene, von Storch und der großen Mehrheit der beteiligten Minister akzeptierte Lösung den Kanzler nicht zu überzeugen vermochte. Er wird, wie einen Monat später im selben Zusammenhang und im selben Gremium, die Ansicht vertreten haben, „der beim Bundesarbeitsministerium gebildete Beirat sei nicht ausreichend für die Vorbereitung der Sozialreform. Eine unabhängige Studienkommission sei mehr als ein Beirat“¹⁶⁷. Damit hob er anscheinend auf das Argument ab, daß ein ressortunabhängiges Gremium mit umfassenderer Perspektive arbeiten und zu einem in sich geschlosseneren Programm gelangen könne – wofür der Erfolg der Beveridge-Kommission als Beispiel stehen mochte¹⁶⁸. Man müsse, sagte Adenauer ebenfalls in der späte-

¹⁶⁵ Schäffer an Adenauer, 21. Mai 1954 (ZwA, B 136/1358). – Dem Vorschlag des BMF zufolge sollte sich die Regierungskommission zusammensetzen aus: 6 Bundestagsabgeordneten (3 CDU/CSU, 2 SPD, 1 FDP), 8 Verbändevertretern, 4 „Ländervertretern als Verwaltungspraktiker“, 10 Wissenschaftlern, 16 weiteren „Sachverständigen“ und je 1 Vertreter der katholischen und der evangelischen Kirche. Die vorgesehenen Namen waren überwiegend mit „regierungsfreundlich“ oder „parteilich rechtsstehend“ kommentiert; es fehlte jedoch auch das „linksstehend“ nicht, wie z. B. bei den Wissenschaftlern Gerhard Weisser und Gerhard Mackenroth oder dem Ländervertreter Walter Auerbach.

¹⁶⁶ Vermerk des Referats 7 des BKA für die Kabinettsitzung, 29. Mai 1954 (ZwA, B 136/1358).

¹⁶⁷ So ein Vermerk des Referats 7 des BKA, 28. September 1954, über die Argumentation des Kanzlers in der Kabinettsitzung vom 13. Juli 1954 (ZwA, B 136/1360).

¹⁶⁸ Zur Arbeitsweise der Beveridge-Kommission vgl. Der Beveridgeplan, S. 5f. und S. 27–30. Als unabhängiger Vorsitzender unterstand der Oxforder Professor Beveridge nicht der Regierung, während er seinerseits Weisungsbefugnis über die Mitglieder der (aus Regierungsbeamten zusammengesetzten und von mehr als hundert Organisationen beratenen) Kommission hatte.

ren Sitzung, die Leitung der Kommission „einer außerhalb der Bundesregierung stehenden unabhängigen Persönlichkeit übertragen“; denn es sei von großem Vorteil, „eine Reform, die so vielen politischen Sprengstoff enthält, aus der Regierungsebene herauszunehmen und zunächst in einem politisch weniger exponierten Gremium vorzubereiten“¹⁶⁹. Hier argumentierte Adenauer also weniger von der Sache, als vom Gesichtspunkt taktischer Zweckmäßigkeit her. Die genannten Argumente dürften Adenauers persönlicher Überzeugung entsprochen haben; zumindest läßt sich quellenmäßig kein Gegenbeweis führen. Es sprechen andererseits genügend Indizien für die Annahme, daß darüber hinaus unausgesprochen ein weiteres Motiv wirksam, vielleicht sogar entscheidend war: mangelndes Zutrauen in die Bereitschaft oder Fähigkeit des Arbeitsressorts, eine wirkliche „Reform an Haupt und Gliedern“ zu betreiben. Adenauer scheint in gewisser Hinsicht nicht anders gedacht zu haben als die sozialdemokratische Opposition, die soeben, mit der Bundestagsdebatte vom 21. Mai über die Große Anfrage, zum Generalangriff auf den Arbeitsminister angesetzt hatte und den schweren Vorwurf erhob, daß „die sozialpolitische Neuordnung, die Regierung und Opposition – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – fordern, durch die Ideenlosigkeit und den Mangel an Einfühlungsvermögen des zuständigen Ministers immer wieder von neuem gefährdet wird“¹⁷⁰. Adenauer wird eine gesonderte Reformkommission daher auch unter dem Aspekt einer Einengung der Verantwortlichkeit des Arbeitsministers gewünscht haben. Gerade deshalb schien es ihm wohl auch ratsam, eine möglichst schonende Form der Entscheidungsfindung zu suchen und den Minister nicht durch eine Kampfabstimmung eindeutig auf die Verliererseite zu drängen.

So vertagte das Kabinett am 1. Juni die endgültige Entscheidung ein weiteres Mal. Es faßte jedoch zwei Beschlüsse, die als Präjudizien für eine Lösung in dem vom Kanzler gewünschten Sinne aufzufassen waren. Das Kabinett beschloß zum einen, „das gesamte Sozialrecht noch in dieser Legislaturperiode neu zu kodifizieren“, und es beauftragte zum anderen die Leiter der in den drei hauptbeteiligten Ministerien (Arbeit, Finanzen, Inneres) jeweils zuständigen Abteilung, „die orga-

¹⁶⁹ So ein Vermerk des Referats 7 des BKA, 6 Dezember 1954, über die „anlässlich der Kabinettsberatungen im Sommer dieses Jahres“ vom Kanzler „sehr bestimmt“ vorgetragene Ansicht (ZwA, B 136/1360). Einer Randnotiz von StS Globke auf dem Vermerk vom 28. September 1954 (wie Anm. 167) zufolge hatte Adenauer Prof. Hans Muthesius als Kommissionsvorsitzenden im Blick. Muthesius war 1948 bis 1953 Beigeordneter des Deutschen Städtetages, wo er das Sozialreferat leitete, 1949 Gründungsmitglied der Deutschen Krankenhausgesellschaft, seit 1950 Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, seit 1953 Honorarprofessor an der Universität Frankfurt für Fürsorge-recht, Jugendwohlfahrtsrecht und Recht der Sozialversicherung. Globke kannte Muthesius – beide waren Beamte des Reichsinnenministeriums gewesen, wo Muthesius 1940 bis 1945 das Fürsorge-Referat geleitet hatte – persönlich und fachlich gut und beurteilte ihn höchst positiv.

¹⁷⁰ So Preller in: Hamburger Echo, 27. Januar 1954 (Artikel „Hilfloser Storch?“).

nisatorischen Voraussetzungen zu prüfen, welche zur Vorbereitung einer umfassenden Sozialreform am geeignetsten erscheinen, und baldmöglichst einen Bericht hierüber vorzulegen“. Dieser Auftrag war so gefaßt, daß die drei Abteilungsleiter ihn als einen „persönlichen“ verstanden, d. h. sie fühlten sich „nicht an Weisungen gebunden“, was die Möglichkeit eines Abrückens vom Ministerstandpunkt einschloß¹⁷¹. Das Problem wurde also an ein Spitzenbeamtengremium delegiert. Damit wollte Adenauer, so wird man vermuten dürfen, die Auseinandersetzungen auf die Ebene des „administrativen Sachverständs“ verlagern und dem gewünschten Rückzug des Arbeitsministers insofern den Charakter einer politischen Desavouierung nehmen. Denn es stand zu erwarten, daß das dem Beamtenvotum beizumessende Gewicht auf die Kanzlerseite der Waagschale fallen werde, waren zwei der drei Beauftragten doch als entschiedene Befürworter der Kommissionslösung bekannt.

Was zu erwarten war, traf auch ein. Der Mitte Juni vorgelegte Bericht ging davon aus, daß die Reform sich „auf alle Gebiete der sozialen Hilfe“, einschließlich „aller Vorbeugungs-, Wiederherstellungs- und Eingliederungsmaßnahmen“ erstrecken solle. Die „Bedeutung und Schwierigkeit“ dieser Aufgabe, die zugleich „von größter volkswirtschaftlicher Auswirkung“ sei, gehe „über die Zuständigkeit eines einzelnen Ressorts weit hinaus“. Es sei daher „die Schaffung eines von der Bundesregierung in seiner Arbeit unabhängigen, zahlenmäßig nicht zu kleinen Gremiums hervorragender Persönlichkeiten mit umfassender Sachkunde und Erfahrungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet“ erforderlich. Das Kabinett solle den Vorsitzenden, ebenso die übrigen Mitglieder nach Anhörung des designierten Vorsitzenden ernennen und auch über die „etwaige Beteiligung“ aktiver Ministerialbeamter entscheiden. Das Gremium solle das Recht haben, Ausschüsse zu bilden und nach Maßgabe einer von der Bundesregierung zu genehmigenden Geschäftsordnung weitere Sachverständige zur Ausschubarbeit heranzuziehen. Die Gutachter rieten, den beim Bundesarbeitsministerium gebildeten Beirat zur Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen aufzulösen, zumal ein Teil der Mitglieder dieses alten und des vorgeschlagenen neuen Gremiums wahrscheinlich personengleich sein werde¹⁷². – Der Bericht trug also ganz die Handschrift der Vertreter des Finanz- und des Innenministeriums; er trug aber auch, und dies war das einzig Überraschende, die Unterschrift des Leiters der Sozialversicherungsabteilung im Bundesarbeitsministerium, Eckert. Freilich entsprach dieser Unterschrift keineswegs eine Umorientierung des Ministeriums. Eckert hatte sich vielmehr – aus ungeklärten Gründen – in eigener Verantwortung zu einer

¹⁷¹ Vgl. Rückblick auf die Sitzung vom 1. Juni 1954 in der Ministervorlage des Referats Z 1 K des Ministeriums für gesamtdeutsche Fragen, 12. Juli 1954 (BA, NL Kaiser, Nr. 441) sowie „Bericht über die organisatorischen Voraussetzungen zur Vorbereitung der Sozialreform“ erstattet von den Ministerialdirektoren Eckert, Dr. Kitz, Prof. Dr. Oeftering, 18. Juni 1954 (ZwA, B 136/1360).

¹⁷² Vgl. „Bericht über die organisatorischen Voraussetzungen“ (wie Anm. 171).

schwer gegen die Zielsetzung seines Hauses verstoßenden Konzession bereit gefunden. Ressortintern galt sein Verhalten als schlechterdings „unmöglich“¹⁷³, und sein Ausscheiden aus dem Ministerium im Oktober 1954 ist auch in diesem Licht zu sehen.

Das Kabinett besprach den Bericht der drei Abteilungsleiter Mitte Juli. Wenngleich durch die Unterschrift seines Abteilungsleiters in eine mißliche Lage geraten, lehnte Storch die dort vorgeschlagene Lösung rundum ab, während sich neben dem Finanz- und dem Innenminister auch der Kanzler für diese Lösung aussprach. Dank einem engen Kontakt auf Referentenebene, aber auch aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen, war hingegen das Wirtschaftsministerium zwischenzeitlich ganz auf die Seite des Arbeitsressorts getreten. Es könne zwar geltend gemacht werden, daß „das Bundesministerium für Arbeit in der zurückliegenden Zeit die Arbeit an der Sozialreform nicht so belebt hat, wie es allseits gewünscht wurde“, hatte der Wirtschaftsminister dem Kanzler in Vorbereitung der Kabinettsaussprache geschrieben, aber die Erweiterung und Ausschlußunterteilung des Beirats biete die Gewähr dafür, „daß die Arbeit an der Sozialreform flüssiger in Gang kommt als bisher“. Dagegen werde die Bildung einer Kommission zu „Spannungen mit dem an sich verantwortlichen Ressort“ führen und daher neue Schwierigkeiten und wahrscheinlich weitere Verzögerungen nach sich ziehen. Im übrigen wäre es „rechtlich und tatsächlich in gleicher Weise bedenklich“, würde man dem „verantwortlichen Ressort einen ganz wesentlichen Teil seiner Zuständigkeiten nehmen und diese auf andere Stellen verlagern“¹⁷⁴. Da Adenauer eine einvernehmliche Regelung nicht bewirken konnte, eine Entscheidung mittels Machtwort aber offenbar nicht bewirken wollte, trennte man sich wiederum ohne ein verbindliches Ergebnis.

In den nächsten Wochen und Monaten brachte das Scheitern des EVG-Vertrags einen Grundpfeiler der Außenpolitik Adenauers ins Wanken. Diese außenpolitische Krise scheint die Aufmerksamkeit des Kanzlers voll beansprucht und seine ohnehin geringe Neigung, durch eine frontal gegen Storch gerichtete Entscheidung die Gefahr einer Ministerkrise heraufzubeschwören, noch weiter verkleinert zu haben. Jedenfalls ließ er die Dinge nun zwei, drei Monate lang treiben – was den von einem aufmerksamen Beobachter erhobenen Befund illustriert, es habe „einfach die Kraft eines Mannes“ überstiegen, „Regierungschef und Außenminister gleichzeitig zu sein“¹⁷⁵. Auch die ministeriellen Kontrahenten ließen die Organisationsfrage eine Zeitlang auf sich beruhen, freilich aus einem anderen Grunde: Storch legte dem Kabinett Mitte Juli den seit langem öffentlich angekündigten Entwurf eines Rentenaufwertungsgesetzes vor, der schon im Vorbereitungsstadium zu heftigen Auseinandersetzungen geführt hatte und nun in den Mittelpunkt des sozialpolitischen Richtungsstreits rückte. Alle beteiligten Res-

¹⁷³ Mündliche Mitteilung eines ehemaligen Mitarbeiters.

¹⁷⁴ Erhard an Adenauer, 8. Juli 1954, Abschrift (ZwA, B 149/392).

¹⁷⁵ Vgl. v. Eckardt, S. 360.

sorts erhoben „schwere Bedenken“ gegen das Verfahren, der Sozialreform eine Teillösung voranzuziehen¹⁷⁶, und der Finanzminister beantragte geradenwegs, den Entwurf „als Material der für die Vorbereitung der Sozialreform zu errichtenden Regierungskommission zu überweisen“¹⁷⁷.

Die Heftigkeit des Widerstands war jedoch nicht primär Folge verfahrensmäßiger Bedenken. Sie resultierte hauptsächlich aus einer Ablehnung des Grundgedankens, der den Entwurf trug und (in einer noch unausgereiften Form) Elemente der „dynamischen“ Rente vorwegnahm. Als Übergangsregelung bis zur Neuordnung der Rentenversicherung gedacht, wollte der Entwurf den in unmittelbarer Relation zu Höhe und Zahl der Beiträge stehenden Teil der Rente („Steigerungsbetrag“) durch „Mehrbeiträge“ erhöhen, die nach Zeiträumen der Beitragsentrichtung abgestuft waren: So wollte man dem Ziel einer „realen Äquivalenz zwischen dem damaligen Konsumverzicht [durch Beitragszahlung] und der heutigen Konsummöglichkeit [durch Rentenbezug]“ ein Stück näherkommen¹⁷⁸. Das Prinzip einer nur nominellen Entsprechung von Beitrag und Steigerungsbetrag, auf dem die geltende Rentenformel beruhte, sollte also durch eine Aufwertung der in früheren Jahrzehnten unter anderen Lohn- und Preisverhältnissen geleisteten Beiträge durchbrochen werden. Hier setzte dann auch die prinzipielle Kritik der beteiligten Ressorts an: Es sei nicht Sache der Sozialversicherung, „Kaufkraftschwankungen des Geldes auszugleichen“¹⁷⁹. Letztlich stand hinter diesem Argument die Befürchtung, daß das Gesetz „ein Präjudiz für eine Indexrente“ schaffen könnte¹⁸⁰. Obgleich der Entwurf die Kosten (rund 700 Millionen DM) nur zu einem kleinen Teil (rund 130 Millionen DM) dem Bund auferlegte und zur Finanzierung in erster Linie die Überschüsse der Rentenversicherung heranzog, opponierte der Finanzminister am entschiedensten. Seine Einwände waren einerseits haushaltspolitisch motiviert: Er befürchtete, daß die Überschußfinanzierung wegen des steigenden „Altenbergs“ auf lange Sicht nicht ausreichen werde und die Erhöhung ein Signal für ähnliche Forderungen auf anderen Sozialleistungsbereichen setzen werde. Vor allem aber wandte er sich gegen die Methode, „generell und schematisch“ zu erhöhen, „ohne auf den Bedarf abzustellen“¹⁸¹. Nun war der Entwurf zwar keineswegs „schematisch“, da er die Renten nach Maßgabe der individuellen Beitragsleistung erhöhen wollte; aber er ignorierte in der Tat das

¹⁷⁶ In einer vom BMA geleiteten Ressortbesprechung vom 28. Juli 1954 über den Entwurf. Vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, 31. Juli 1954 (ZwA, B 136/788).

¹⁷⁷ Vgl. BMF an StS BKA, 13. August 1954, (ZwA, B 136/788).

¹⁷⁸ So die Zielformulierung in den „Grundgedanken zur Gesamtreform der sozialen Leistungen“, die das BMA am 7. April 1955 dem Kabinett vorlegte. Zu diesen „Grundgedanken“ vgl. unten S. 286 ff.

¹⁷⁹ Die in den interministeriellen Verhandlungen erhobene Kritik zusammenfassend: Bundesinnenminister an BMA, 7. September 1954 (ZwA, B 136/788).

¹⁸⁰ So schon in der Vorbereitungsphase des Entwurfs: Bundeswirtschaftsminister an den Bundesarbeitsminister, 5. März 1954 (ZwA, B 136/1358).

¹⁸¹ Kabinettsvorlage des BMF, 13. August 1954 (ZwA, B 136/788).

Fürsorge-Kriterium des „Bedarfs“ – jedenfalls in dem vom Finanzminister gemeinten Sinne einer Begrenzung des Empfängerkreises auf nachweislich Bedürftige. Der Gesetzentwurf aktualisierte insofern den zentralen, wenngleich bisher latenten Gegensatz zwischen Finanz- und Arbeitsminister: Verstärkung oder Vermeidung des Bedürftigkeitsprinzips¹⁸². Auch in dieser Hinsicht gewann der Entwurf also im Vorfeld der Sozialreform eine präjudizielle Bedeutung, worin die schroff ablehnende Haltung des Finanzministers ihre eigentliche Erklärung findet.

Auch der Wirtschafts- und der Innenminister lehnten den Entwurf ab und erklärten sich lediglich bereit, ein auf die „wirklich bedürftigen Rentner“ zugeschnittenes Gesetz zu unterstützen. Dabei dachte der Wirtschaftsminister an eine steuerfinanzierte „Zusatzleistung“ für „solche Rentenempfänger, deren Rente nicht ausreicht“, während der Innenminister vorschlug, nach Zahl der Versicherungsjahre abgestufte Mindestrentenbeträge festzusetzen, wodurch vermieden würde, daß die vorgesehene Erhöhung „auch hohen Renten zugute kommt“¹⁸³.

¹⁸² Derselbe Gegensatz führte gleichzeitig auch auf dem Gebiet der Kriegsopferversorgung zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen BMF und BMA. Aufgrund eines Bundestagsbeschlusses von 14. Juli 1954 legte das BMA dem Kabinett einen Gesetzentwurf zur Erhöhung der Grund- und Ausgleichsrenten vor. Im Sinne einer vom Bedürftigkeitsprinzip gesteuerten Umschichtung suchte das BMF die Verbesserungen auf die Empfänger von Ausgleichsrente (Schwerbeschädigte und Witwen, deren Lebensunterhalt nicht auf andere Weise sichergestellt war) zu konzentrieren und die Mehrkosten durch Einsparungen bei Grundrentenempfängern zu kompensieren. Das Kabinett verabschiedete den Entwurf am 19. November 1954 und stimmte dabei einem Antrag des BMF zu, daß künftig „nur 50% der erhöhten Grundrente an Beschädigte und Witwen zur Auszahlung kommen sollen“, sofern diese nicht zugleich auch Ausgleichsrente erhielten. Der Beschluß wurde „sozusagen zwischen Tür und Angel“ am Ende einer von außenpolitischen Themen beherrschten Sitzung gefaßt; über die Frage der Besitzstandswahrung wurde „gar nicht gesprochen und abgestimmt“ (Storch an Adenauer mit Abschrift an alle Kabinettsmitglieder, 20. November 1954; BA, NL Kaiser, Nr. 441). Ohne eine Besitzstandswahrung, schrieb Storch, sehe er sich „nicht in der Lage, einen derartigen Gesetzentwurf zu vertreten“, und er verwies auf einen Fraktionsbeschluß der CDU/CSU vom 18. September 1954, der noch wesentlich aufwendiger sei als der BMA-Entwurf. Ein Vertreter des BMF kommentierte den Kabinettsbeschluß jedoch unverzüglich vor der Presse dahin, „daß die an sozial gut gestellte Kriegsofopfer zu zahlenden Renten vorläufig teilweise einbehalten werden“ – was öffentlich und intern so viel Empörung auslöste, daß die Bundesregierung sich am 25. November 1954 distanzierte und am 26. November 1954 mitteilte: „Es steht außer jedem Zweifel, daß eine Kürzung der Grundrenten in irgendeiner Form seitens der Bundesregierung nicht in Frage kommt“ (Bulletin des Presse- und Informationsamts, Nr. 221, S. 2038 bzw. Nr. 222, S. 2045). – Das dann am 15. Dezember 1954 vom Bundestag einstimmig als 3. Novelle zum Bundesversorgungsgesetz verabschiedete Gesetz (BGBl I, S. 25) erhöhte allgemein die Grund- und Ausgleichsrenten – „eine empfindliche Schlappe“ für das Bestreben des BMF, „eine künftige Sozialreform im Sinne einer Verstärkung des Bedürftigkeitsprinzips zu beeinflussen“ (Soziale Sicherheit 4 [1955], S. 28).

¹⁸³ Kabinettsvorlage des Bundeswirtschaftsministers, 13. August 1954; Bundesinnenminister an BMA, 7. September 1954 (ZwA, B 136/788).

Das Arbeitsministerium verwarf beide Vorschläge, den ersten wegen der implizierten Bedarfsprüfung, den zweiten wegen Unvereinbarkeit mit dem Versicherungsprinzip.

Daß die wochenlangen interministeriellen Verhandlungen sich nicht vollends festfuhren und die Arbeitsministervorlage trotz aller Widerstände schließlich doch zum Zuge kam, war in erster Linie die Folge wachsenden externen Drucks. Innerhalb der CDU/CSU-Fraktion drängten starke Kräfte auf rasche Verabschiedung des seit langem angekündigten Aufwertungsgesetzes¹⁸⁴. Als besonders wirksam erwies sich jedoch der Zugzwang, in den sich die Regierung durch eine Initiative der sozialdemokratischen Opposition gesetzt sah. Die SPD brachte am 1. September einen Gesetzentwurf ein, der eine einmalige Zulage in Höhe einer Monatsrente vorsah. Nun schien Eile geboten. In einer von Zeitnot diktierten ungewöhnlichen Verfahrensweise verabschiedete das Kabinett den Arbeitsministerentwurf am 15. September¹⁸⁵. Es leitete ihn am selben Tage dem Bundesrat zu, ließ ihn aber zugleich von den Regierungsparteien als Initiativgesetzentwurf einbringen, „damit er in der nächsten Woche gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf der sozialdemokratischen Partei [im Bundestag] behandelt werden kann“¹⁸⁶. Im wesentlichen unverändert, aber mit einer Kostensteigerung auf rund 830 Millio-

¹⁸⁴ Mit „starkem Beifall“ war die entsprechende Forderung des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden v. Brentano schon auf dem Kölner Parteitag der CDU im Mai 1954 aufgenommen worden. Vgl. 5. Bundesparteitag der CDU, Köln, 28.–30. Mai 1954, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der CDU, o. O. o. J., S. 41. Vgl. ferner Even, Wir erwarten baldige Erhöhung der Altersrenten, in: Ketteler Wacht, 15. Mai 1954 („Sollte der Herr Bundesarbeitsminister nicht in der Lage sein, dem Bundestag eine entsprechende Gesetzesvorlage seines Ministeriums vorzulegen, so werden wir Abgeordnete der CDU eine Gesetzesvorlage einbringen“); Arndgen, Hilfe für die Altrentner, in: Deutschland-Union-Dienst, A, Nr. 117, 22. Juni 1954.

¹⁸⁵ In der Kabinettsitzung vom 14. September 1954 kam wegen des Widerstands des Finanzministers noch keine Einigung zustande. Das Kabinett setzte daraufhin einen Ministerausschuß mit dem Auftrag ein, umgehend einen Einigungsvorschlag zu unterbreiten. Dieser Ausschuß schlug am 15. September 1954 vor, dem Entwurf mit der Maßgabe zuzustimmen, daß der Beitragssatz zur RV um 1% (von 10% auf 11%) erhöht und zur Arbeitslosenversicherung um 1% (von 4% auf 3%) gesenkt werde. Den Ministern wurde daraufhin mitgeteilt, daß der Entwurf in dieser Form als verabschiedet gelte, wenn bis zum Abend (18 Uhr) des 15. September kein Widerspruch erhoben werde – ein in der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht vorgesehener Entscheidungsmodus. Mit Spannung wartete man auf das Votum des Finanzministers, der in der Ausschußsitzung sein Placet nicht gegeben hatte und durch formellen Einspruch die erneute Behandlung des Entwurfs auf einer weiteren Kabinettsitzung erzwingen konnte. Schäffer meldete telegrafisch, daß er nicht zustimme, aber auf den Gebrauch seines Einspruchsrechts verzichte. Ob Adenauer selbst auf Schäffer Druck ausgeübt hat, wie die „Frankfurter Rundschau“ am 20. September 1954 berichtete, ist aus den Kanzleramtsakten nicht ersichtlich.

¹⁸⁶ BMA an StS BKA, 15. September 1954, mit Bericht über die Ministerausschußsitzung vom selben Tage (ZwA, B 136/788).

nen DM, wurde der Entwurf Mitte Oktober vom Bundestag einstimmig verabschiedet¹⁸⁷. Das Gesetz erhöhte die Renten im Durchschnitt um 13% (Arbeiter-) bzw. 14% (Angestelltenrenten)¹⁸⁸.

Trotz zustimmenden Votums in der Schlußabstimmung übte die SPD an dem Arbeitsministerium im allgemeinen und diesem Gesetz im besonderen heftige Kritik. Statt das Rentenproblem „vorweg so nebenher mal“ in Angriff zu nehmen, hätte der Minister es als einen „organischen Bestandteil der Gesamtreform“ sehen und lösen müssen. Als „Teilreform“ vorweggenommen, mache das Gesetz die „Gesamtreform“ nur noch schwieriger, denn es sei unklar, ob und wie es in die künftige Sozialreform hineinpasste. Im Unterschied zu der weniger kostspieligen, einmaligen Zulage nach dem SPD-Entwurf blockiere das Gesetz einen „großen Teil der gesamten Mittel, die überhaupt für die Sozialreform in Betracht zu ziehen sind“, so daß ein gerechter Ausgleich aller in der Sozialreform abzuwägenden Erfordernisse und Ansprüche nun schwieriger sei als zuvor¹⁸⁹.

Die sozialdemokratische Opposition argumentierte also ganz ähnlich wie die regierungsinternen Gegenspieler Storchs. Das Gesetz konnte sich daher nur in begrenztem Maße als eine Prestige- und Positionsverstärkung des Arbeitsministers auswirken, als das Kabinett die Frage „Einsetzung einer Regierungskommission“ Ende September 1954 auf Antrag des Finanzministers wieder aufgriff¹⁹⁰. Jedoch hatte die seit der letzten einschlägigen Kabinettsberatung (Mitte Juli) verstrichene Zeit in anderer Hinsicht für Storch gearbeitet: Der Beirat war auf-

¹⁸⁷ Analog zu Forderungen der SPD-Fraktion in der 1. Lesung (Sten. Ber., Bd. 21, S. 2191–2214, 24. September 1954) beschloß der Sozialpolitische Ausschuß des Bundestags auf Antrag eines CDU-Vertreters, die im Entwurf vorgesehene Begrenzung auf „Alttrentner“ (Männer ab 65 Jahre, Frauen ab 60 Jahre) fallenzulassen, also auch die Frühinvaliden einzubeziehen. Auf gemeinsamen Antrag eines CDU- und eines SPD-Vertreters beschloß der Ausschuß weiterhin, daß die „Ruhensbestimmungen“ (vgl. oben S. 190) auf den „Mehrbetrag“ keine Anwendung finden sollten. Vgl. Protokoll der Ausschußsitzung, 8. Oktober 1954 (PA, II/69 A). In dieser Form passierte der Entwurf in 2. und 3. Lesung das Plenum (Sten. Ber. Bd. 21, S. 2355–2372, 14. Oktober 1954). – Zum Gesetz (BGBl 1954 I, S. 345, 23. November 1954) vgl. im einzelnen Jantz, Das Renten-Mehrbetrags-Gesetz, in: BABI 5 (1954), S. 693–695. Zu den großen Schwierigkeiten der technischen Vorbereitung des Gesetzes vgl. Orda, Grundgedanken zur technischen Gestaltung des Renten-Mehrbetrags-Gesetzes, in: BABI 6 (1955), S. 863–868, sowie ders., Im Vorfeld der Rentenreform, in: Sozialpolitik nach 1945, S. 102–106.

¹⁸⁸ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger an die Vorstände der Verbandsmitglieder, 23. August 1955 (ZwA, B 149/700 7).

¹⁸⁹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 21, S. 2207 (Preller, 24. September 1954). Ähnlich Preller, Weg und Ziel einer Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), hier S. 87: „Das Versäumnis rechtzeitiger Vorarbeit darf nicht dazu führen, daß aus Zeitbedrängnis jene umfassende Sozialreform verbaut wird. Die Spuren der 800 Millionen DM, die das Rentenmehrbetragsgesetz – noch dazu ohne wesentlich politische Wirkung auf die Betroffenen – für die kommende Sozialreform blockiert hat, sollten schrecken.“

¹⁹⁰ Vgl. BMF an StS BKA, 17. September 1954 (ZwA, B 136/1360).

grund von Vorschlägen der beteiligten Ressorts personell erweitert worden, und die Ausschüsse hatten ihre Arbeiten erheblich intensiviert. „Kritischen Wünschen, die zeitweise berechtigt gewesen sein mögen“, sei damit „Rechnung getragen“, betonte Storch in einer vorbereitenden Kabinettsvorlage; wie man jetzt noch an eine „sogenannte Regierungskommission“ denken könne, sei „schwer verständlich“. Um auch dem gefährlichen Einwand, er betreibe keine in sich geschlossene Gesamtreform, die Spitze abubrechen, hob Storch nun erstmals ausdrücklich hervor, daß die vom Beirat „durchzuführenden Arbeiten die gesamte Sozialreform und nicht etwa nur einen Ausschnitt aus diesem Bereich“ zum Gegenstand hätten¹⁹¹. Mit diesen Argumenten vermochte Storch das in Abwesenheit Adenauers¹⁹² tagende Kabinett zu überzeugen. Insbesondere beeindruckte seine Ankündigung, daß er bereits in drei bis vier Wochen erste Ergebnisse des zügig vorankommenden Ausschusses für Grundsatzfragen vorlegen könne. Wenn dies so sei, räumte der Finanzminister ein, dann wolle er „sein Urteil über den Beirat und seine Arbeiten zurückstellen“ und den Ergebnisbericht abwarten. Storch sagte zu, diesen Bericht in wenigen Wochen vorzulegen¹⁹³.

Wiederum mit einem Mahnschreiben Adenauers bedacht¹⁹⁴, präsentierte

¹⁹¹ Kabinettsvorlage des BMA, 27. September 1954 (ZwA, B 136/1360). Nach wie vor dachte das BMA jedoch an eine in konkreten Einzelmaßnahmen sich entwickelnde Sozialreform und nicht an die Konzipierung eines „Gesamtplans“. Als das BKA in Zusammenarbeit mit den Ressorts im Herbst 1954 ein Gesetzgebungsprogramm für die 2. Legislaturperiode aufstellte (vgl. oben S. 123), nannte das BMA unter dem Stichwort „Sozialreform“ nur konkrete Einzelgesetze, nämlich (Gesetzesprogramm des BMA in der Fassung vom 18. November 1954, ZwA, B 136/837):

1) Gesetz über die Neuordnung der Rentnerkrankenversicherung (der BMA-Entwurf wurde am 21. Dezember 1954 vom Kabinett verabschiedet, das Gesetz am 12. Juni 1956 verkündet).

2) Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Sozialversicherung (dieses Gesetzesvorhaben wurde fallengelassen; die Rechtseinheit wurde vielmehr nach und nach in Gesetzen zur Reform des materiellen Rechts wiederhergestellt).

3) Neuordnung der Gesundheitsfürsorge in der Sozialversicherung (sie erfolgte z. T. in der Rentenreform von 1957, z. T. im Zuge der 1960 einsetzenden Bemühungen um ein Krankenversicherungs-Neuregelungsgesetz).

4) Altersversicherung für das deutsche Handwerk (eine vorläufige Reform erfolgte mit Gesetz vom 27. August 1956, eine umfassende Neuregelung traf ein Gesetz vom 8. September 1960; dazu v. Bethusy-Huc, S. 173–176).

5) 3. Novelle zum Bundesversorgungsgesetz (vgl. Anm. 182).

¹⁹² Adenauer nahm in seiner Eigenschaft als Außenminister an der Londoner Neunmächte-Konferenz (28. September bis 3. Oktober 1954) teil, die den Grundstein für die in den Pariser Konferenzen (21. bis 23. Oktober 1954) formulierten und unterzeichneten Pariser Verträge legte.

¹⁹³ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die Kabinettsitzung vom 29. September 1954 (ZwA, B 136/1360).

¹⁹⁴ Adenauer an Storch, 18. Oktober 1954. Das Schreiben ist im Wortlaut nicht ermit-

Storch die Vorlage nach zwei Monaten, Ende November 1954¹⁹⁵. Wer, wie anscheinend der nachträglich ins Bild gesetzte Kanzler, erwartet hatte, daß der Bericht „die Grundzüge einer Sozialreform“ zur Diskussion stellen werde¹⁹⁶, mußte enttäuscht sein. Denn der Grundsatzausschuß hatte sich – gegen den Wunsch einer Minderheit seiner Mitglieder, aber im Einklang mit dem Arbeitsressort – nicht das Ziel gesetzt, einen theoretisch geschlossenen Reformplan zu entwickeln¹⁹⁷. Er hatte vielmehr konkrete Einzelprobleme untersucht, insbesondere den Problembereich Frühinvalidität und Rehabilitation. Nur auf diesen Teilbereich erstreckten sich daher auch die bisher erarbeiteten Empfehlungen. Im Kanzleramt reagierte man ausgesprochen negativ: Dem Beirat sei es offensichtlich „nicht gelungen“, eine „Gesamtkonzeption zu entwickeln“. Es fehle „die Übersicht und Zusammenschau des gesamten Sozialleistungsgefüges, die die Voraussetzung für die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts bilden“¹⁹⁸.

Die November-Vorlage des Arbeitsministeriums enthielt jedoch nicht nur den Sachstandsbericht über die Beiratsarbeit. Erstmals legte das Ministerium auch „Leitgedanken“ zur Reformkonzeption vor. Es konterkarierte damit einen zwischenzeitlichen Versuch des Finanzressorts, die Reform auf dem Wege über einen Kabinettsbeschluß an bestimmte „Richtlinien“ zu binden. Im Oktober war man im Finanzressort zu der Überzeugung gekommen, daß der nun genau ein Jahr lang geführte Kampf um die Regierungskommission verloren sei. Die Konsolidierung des Beirats, der hartnäckige Widerstand Storchs, vielleicht auch Enttäuschung über die geringe Entscheidungskraft des Kanzlers in dieser Frage, ließen die

telt; Datum und Inhalt ergeben sich aus einer Kabinettsvorlage des BMA, 27. November 1954 (ZwA, B 149/392) und einer Ministervorlage der Abteilung IV des BMA, 13. Dezember 1954 (ebenda).

¹⁹⁵ Kabinettsvorlage des BMA, 27. November 1954 (wie Anm. 194).

¹⁹⁶ Am 11. Oktober 1954 teilte Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU mit: „Herr Storch hat geschworen. Er hat den Schwur vor einer Woche geleistet, daß er in spätestens 14 Tagen dem Kabinett die Grundzüge einer Sozialreform vorlegen werde. Ich hoffe, daß es ihm gelingt, Wort zu halten. Dann werden wir auch diese Grundzüge hier einmal beraten“ (Sitzungsprotokoll, S. 200).

¹⁹⁷ Vgl. im Rückblick Ausschußmitglied A. an Mitglied E.: „Im Sommer wurde das systematische Vorgehen bei der Behandlung von Grundsatzfragen auf Antrag von Herrn L. abgelehnt. Statt dessen wollte man Einzelfrage nach Einzelfrage behandeln. Das hat den Grundsatzausschuß in eine schwierige Lage gebracht, weil Grundsatzfragen sinnvoller systematisch behandelt werden“ (ZwA, B 149/421; Durchschlag). – Bis Ende 1956 lag das Schwergewicht der Arbeit des Beirats auf der Neuordnung der Alters- und Invaliditätssicherung. Vgl. Antoni, Zur Zwischenbilanz des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen, in: BABI 6 (1955), S. 552–561; Schewe, Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen in den letzten zwei Jahren, in: BABI 7 (1956), S. 335–342. – Nach der Rentenreform von 1957 führte der Beirat nur noch ein Schattendasein – mit Ausnahme des (Ende 1955 eingerichteten) Ausschusses für Fragen der Fürsorge, der wichtige Vorarbeit für das Bundessozialhilfegesetz von 1961 leistete.

¹⁹⁸ Vermerk des Referats 7 des BKA, 6. Dezember 1954 (ZwA, B 136/1360).

Hoffnung schwinden, daß der „ganze verfilzte Knoten um die Einsetzung und Organisation eines entsprechenden Gremiums“ doch noch durchhauen werden könnte¹⁹⁹. Mehr versprach man sich jetzt von der Methode, den Beirat zwar als Institution zu tolerieren, aber auf die Steuerung der Arbeitsergebnisse entscheidend Einfluß zu nehmen. Hatten Arbeits- und Finanzminister bisher primär mit den Mitteln des Streits um Organisationsformen gekämpft, so kamen die eigentlichen, nämlich konzeptionellen Divergenzen nun deutlicher zum Vorschein.

In diesem Zusammenhang ist eine Beschlußvorlage zu sehen, die Schäffer dem Kabinett Anfang Oktober unterbreitete²⁰⁰. Darin schlug er „verbindliche Richtlinien“ für die Arbeit des Beirats vor. Im Mittelpunkt stand die Forderung nach „Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Wirtschaftskraft und Sozialaufwand“. Das derzeitige Sozialleistungsvolumen, so erläuterte der Finanzminister, liege auf der Grenze des volks- und finanzwirtschaftlich Tragbaren, und es werde sich künftig wegen der „zunehmenden Überalterung unseres Volkskörpers“ auch ohne neue Leistungsverpflichtungen erheblich vergrößern. Ein Spielraum für Leistungsverbesserungen könne also nur durch kompensatorische Einsparungen gewonnen werden. Dieser Gedankengang des Finanzministers war altbekannt, ebenso seine wichtigsten Einsparungsvorschläge: „Neufestsetzung²⁰¹ der Altersgrenze und der Invaliditätsgrenze in der Sozialversicherung“; „Anwendung des Bedarfsprinzips auf die aus Steuermitteln stammenden Rententeile in der Sozialversicherung“. Neu war jedoch die Methode des Durchsetzungsversuchs: Da von Storch nicht zu erwarten war, daß er derartige Leistungskürzungen im Beirat zur Diskussion stellen oder gar befürworten werde, suchte Schäffer mit Hilfe von Kabinettsrichtlinien in Storchs Beirat hineinzuregieren.

Die November-Vorlage des Arbeitsministeriums wehrte diesen Versuch durch „Leitgedanken“ ab, die den „Richtlinien“ des Finanzministers in entscheidenden Punkten zuwiderliefen. Während der Finanzminister ein Kernstück der Sozialreform im „Bedarfsprinzip“ sah, also in der generellen Bindung steuerfinanzierter Sozialleistungen an eine Bedürftigkeitsprüfung, betonten die „Leitgedanken“, daß „auf die Leistungen der Sozialversicherung und möglichst auch auf die übrigen zur Abwendung von ‚Massennotständen‘ geeigneten Leistungen ein *Rechtsanspruch*²⁰² bestehen muß, der nicht beeinträchtigt werden darf“. Im Vordergrund der Reform, so wurde weiter ausgeführt, solle „ein Ausbau der vorbeugenden

¹⁹⁹ Leiter des Sozialhaushalt-Leitreferats des BMF an den Leiter des sozialpolitischen Referats des BMA, 27. Oktober 1954 (ZwA, B 136/1360). Daß das BMF den Regierungskommission-Plan aufgegeben habe, vermerkte das sozialpolitische Referat des BMA schon am 11. Oktober 1954 (ebenda).

²⁰⁰ Kabinettsvorlage des BMF, 8. Oktober 1954, mit einer offenbar nur ausgewählten Ressorts zugeleiteten Anlage „Erläuterungen“ (ZwA, B 136/1360).

²⁰¹ In den „Erläuterungen“ wurde die deutlichere Formulierung „Heraufsetzung“ gewählt.

²⁰² Hervorhebung im Original.

Gesundheitspflege“ stehen sowie ein Ausbau „aller Maßnahmen, die der Wiederherstellung der Gesundheit und der Wiedereingliederung in das Arbeitsleben (Rehabilitation) behinderter Personen dienen“. Durch verstärkte „soziale Investitionen“ zum Zwecke der Prävention und Rehabilitation solle zugleich eine „sinnvolle Umschichtung der sozialen Leistungen innerhalb des Sozialhaushalts“ angestrebt werden. Im Unterschied zu dem Finanzministerium verstand das Arbeitsministerium „Umschichtung“ also nicht als eine an den Rechtsanspruch rührende Umverteilung des derzeitigen Rentenaufwands (Kürzung bei „Nichtbedürftigen“ und Aufstockung bei „Bedürftigen“), sondern als künftige Ersparnis durch gegenwärtige Investition. Nicht Entlastung, sondern zusätzliche Belastung des derzeitigen Sozialhaushalts war die Folge dieses Umschichtungsverständnisses²⁰³. Die übrigen – relativ blassen – „Leitgedanken“ waren so abgefaßt, daß sie kaum Widerspruch hervorrufen konnten²⁰⁴.

Im Arbeitsressort hatte man die Gefährlichkeit der gewandelten Taktik des Gegenspielers schnell erkannt, und man rechnete damit, daß das Innenministerium sich an dem Versuch beteiligen werde, „die Arbeiten des Beirates zu unterlaufen und von dem Einfluß des Bundesministeriums für Arbeit zu entfernen“. Um so mehr sei darauf zu achten, so wurde gefolgert, „daß das Bundesministerium für Arbeit den Fortgang der Arbeiten führend in der Hand behält“. Dies könne jedoch nur gelingen, wenn den „Ressorts, die bereit sind, diese Führung anzuerkennen“, gezeigt werde, „daß das Bundesministerium für Arbeit nunmehr entschlossen ist, die Sozialreform durch Gesetzgebungsarbeit voranzutreiben“²⁰⁵. Die mit den „Leitgedanken“ Ende November eingeleitete Offensive wurde daher schon Anfang Dezember mit einer weiteren Kabinettsvorlage fortgesetzt: Sie

²⁰³ Im Referentenentwurf der Vorlage war dies ausdrücklich hervorgehoben; im revidierten Konzept ist der entsprechende Passus – vermutlich aus taktischen Gründen – gestrichen.

²⁰⁴ Die Vorlage enthielt insgesamt neun „Leitgedanken“: 1) Die Sozialreform solle „alle sozialen Leistungen“ umfassen (womit das Ressort dem auf eine „Gesamtreform“ hinauslaufenden Kabinettsbeschluß vom 1. Juni 1954 Rechnung trug, aber die Möglichkeit offenließ, evolutionär Schritt für Schritt vorzugehen). 2) Die sozialen Leistungen sollten für alle, die noch nicht endgültig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, nach dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ konstruiert werden, d. h. so, „daß sie es dem einzelnen ermöglichen, selbst wieder am Wirtschaftsleben teilzunehmen“. 3) „Notstände, deren Beseitigung über die Kraft des einzelnen hinausgeht, rechtfertigen eine von dritter Seite kommende Hilfe.“ 4) Diese Hilfe dürfe die „freie Entfaltung“ der „Persönlichkeit“ nicht beeinträchtigen (Art. 2 Abs. 1 GG), woraus sich das Prinzip des Rechtsanspruchs ergebe. 5) Prävention und Rehabilitation seien in den Vordergrund der Reform zu rücken. 6) Die dazu erforderlichen sozialen Investitionen sollten „einer sinnvollen Umschichtung“ der sozialen Leistungen dienen. 7) Eine Verstärkung des sozialen Ausgleichs nach dem Familienstand sei geboten. 8) Es sei an der „Eigenständigkeit“ der Sozialleistungsträger festzuhalten; gemeinsamen Aufgaben solle auf dem Wege der Bildung von Arbeitsgemeinschaften Rechnung getragen werden. 9) Möglichkeiten internationaler Harmonisierung des Sozialrechts seien zu prüfen.

²⁰⁵ Ministervorlage des Referats IVa1 des BMA, 4. Dezember 1954 (ZwA, B 149/392).

sollte die – nach dem Abgang des Abteilungsleiters Eckert und der Verabschiedung des Rentengesetzes – tatsächlich gewachsene Initiativkraft des Arbeitsressorts ad oculos demonstrieren. Die Vorlage unterbreitete drei Vorschläge für die Beschlußfassung des Kabinetts. Das Kabinett wurde gebeten,

– die in der November-Vorlage vorgetragenen „Leitgedanken“ formell zu beschließen und der Öffentlichkeit als Sozialreform-Leitsätze der Bundesregierung bekanntzugeben.

– dem Verfahrensvorschlag zuzustimmen, daß das Arbeitsministerium zeitlich parallel zu den Arbeiten des Beirats eine Neufassung der grundlegenden Sozialgesetze vorbereiten solle.

– den Arbeitsminister zu beauftragen, geplante Regelungen in lokalen „Modellversuchen“ zu erproben, wobei insbesondere an eine Erprobung verschiedener Gestaltungsformen der Rehabilitation, der Arbeitsunfähigkeitsbemessung und des vertrauensärztlichen Dienstes zu denken sei²⁰⁶.

Jeder dieser drei Vorschläge hatte eine taktische Komponente. Zum Beschluß erhoben, hätte der erstgenannte Vorschlag das „Bedarfs-“ und das „Umschichtungsprinzip“ in dem vom Finanzminister gemeinten Sinne aus der Diskussion eliminiert. Der zweite Vorschlag entsprach der Schritt-für-Schritt-Methode des Arbeitsressorts und bedeutete faktisch den Verzicht auf die Konzipierung eines der Gesetzesarbeit vorgelagerten „Gesamtkonzepts“. Die „Modellversuche“ schließlich konnten vom Arbeitsminister als Instrument zur zeitlichen Steuerung der Reformschritte eingesetzt werden. Gemeinsam dienten die Vorschläge dem Ziel, dem Arbeitsministerium die Schlüsselfunktion in der Sozialreform zu sichern.

Mitte Dezember 1954 beriet das Kabinett über die Vorlagen von Finanz- und Arbeitsressort, ohne jedoch über die darin unterbreiteten Vorschläge Beschluß zu fassen. Vielmehr wurde der Problemkreis „Sozialreform“ ein weiteres Mal an einen (siebenköpfigen) Ministerausschuß delegiert, diesmal mit dem Auftrag, „umgehend einen Zeitplan für die vorbereitenden Arbeiten zur Sozialreform auszuarbeiten und zu prüfen, welche personelle Ausstattung zur Einhaltung dieses Zeitplanes als notwendig angesehen wird“²⁰⁷. Dieser Auftrag knüpfte an eine in den Arbeitsministervorlagen erhobene Forderung an, die auf eine starke Planstellenvermehrung im Arbeitsressort zielte: Es sei „völlig ausgeschlossen“, der erdrückenden Aufgabenfülle „mit der derzeitigen Personalbesetzung“ Herr zu werden²⁰⁸. – Der Regierungskommission-Plan kam nicht mehr zur Sprache; man betrachtete ihn stillschweigend als erledigt. Auch der Kanzler verfolgte diesen Plan nicht weiter. Dabei gab vermutlich die Überlegung den Ausschlag, daß die Sache aussichtslos sei, „wenn man nicht einen Austritt des Bundesarbeitsministers

²⁰⁶ Kabinettsvorlage des BMA, 4. Dezember 1954 (ZwA, B 149/392).

²⁰⁷ Vgl. Adenauer an Storch, 7. Januar 1955 (ZwA, B 149/393).

²⁰⁸ So in der Vorlage vom 27. November 1954; eine entsprechende Forderung auch in der Vorlage vom 4. Dezember 1954.

aus dem Kabinett will“²⁰⁹. Das Risiko eines solchen Eklats wollte Adenauer offenbar nicht eingehen, obgleich er einen Ministerwechsel durchaus erwogen und den langjährigen Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich, Johannes Kunze (CDU), als neuen Arbeitsminister in Betracht gezogen zu haben scheint²¹⁰. Der Verzicht auf die Regierungskommission beseitigte nunmehr einen Konflikt, der die Sozialreform-Vorbereitung ein Jahr lang im Stadium des Verfahrensstreits festgehalten hatte. Nach wie vor stand jedoch die Verabschiedung konzeptionell steuernder Leitsätze ebenso wie die abschließende Klärung der administrativen Voraussetzungen und die Festlegung eines Zeitplans aus.

Adenauer übernahm den Vorsitz im Ministerausschuß nicht selbst, suchte jedoch auf die Beratungsergebnisse richtungweisend einzuwirken. Im Kabinett bestehe darin Übereinstimmung, schrieb er dem Arbeitsminister rechtzeitig vor Beratungsbeginn Anfang Januar 1955, daß die Gesetzesvorbereitenden Arbeiten zur Sozialreform bis Ende 1955 abgeschlossen sein müßten. Die Zeit sei mithin „sehr knapp“ bemessen, und es gelte daher, „die Arbeiten nunmehr mit größter Intensität voranzutreiben“. Aus diesem Grunde halte auch er die vom Arbeitsressort gewünschten personellen Verstärkungen für notwendig. Er glaube aber, daß dabei nicht nur an eine Verstärkung der Gesetzgebungsreferate gedacht werden solle. Ebenso wichtig erscheine ihm der Aufbau eines „ständigen Sekretariats“, das – mit einem „Stab hervorragender, gut bezahlter Fachleute aus der Wissenschaft und der Verwaltung“ besetzt, ungestört durch die laufende Gesetzgebungs- und Verwaltungsarbeit – ausschließlich für die Sozialreform-Vorbereitung zur Verfügung stehe und die Sitzungen des Reform-Beirates „nicht nur formell, sondern auch materiell bis ins kleinste Detail“ vorbereite.

Mit diesem Vorschlag griff Adenauer einen Gedanken des sozialpolitischen Kanzleramtsreferats auf, der ursprünglich eine gegen den Arbeitsminister gerichtete Spitze gehabt hatte. Auf der Suche nach einem Kompromiß in der Alternati-

²⁰⁹ Vgl. aus einer Staatssekretär-Vorlage des Referats 7 des BKA, 27. Januar 1955: Die „Erfahrung der letzten eineinhalb Jahre“ habe gezeigt, „daß der Kampf darum, die Sozialreform einer unabhängigen Persönlichkeit zu übertragen, aussichtslos ist, wenn man nicht einen Austritt des Bundesarbeitsministers aus dem Kabinett will“ (ZwA, B 136/1360).

²¹⁰ Dies ergibt sich andeutungsweise aus den Akten (ZwA, B 136/1360). Im Zusammenhang mit entsprechenden Ambitionen Kunzes dürfte seine im Herbst 1954 einsetzende publizistische Aktivität auf dem Gebiet der Sozialreform zu sehen sein. Vgl. z. B. Kunze, Dringliche Sozialreform, in: Deutschland-Union-Pressedienst, 23. November 1954; ders., Die Sozialreform muß kommen. Gedanken zu einem brennenden Problem, in: Echo der Zeit, 28. November 1954. – Kunze (Verwaltungsdirektor der Bodelschwingschen Anstalten in Bethel; von 1949 bis zu seinem Tod 1959 Vorsitzender des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich) hatte sich bei der Vorbereitung des Lastenausgleichsgesetzes Adenauers Hochschätzung erworben.

Im Februar 1955 fragte Adenauer den damaligen Bundesminister für besondere Aufgaben, Franz Josef Strauß, der auf Übernahme des Verteidigungsressorts drängte, ob er nicht Arbeitsminister werden wolle.

ve: Regierungskommission oder Beirat hatte dieses Referat vorgeschlagen, den Beirat in der bestehenden Form beizubehalten, den Vorsitz jedoch einer vom Kabinett zu bestimmenden, unabhängigen Persönlichkeit zu übertragen und ihr ein aus hervorragenden Sachkennern gebildetes ständiges Sekretariat zur Seite zu stellen. „Das Schwergewicht der Sozialreform muß auf dieses Sekretariat verlagert werden, das in ununterbrochener Arbeit die Fülle des zur Sozialreform bereits erarbeiteten Materials sichtet und mit dem Vorsitzenden zu einem Konzept verdichtet“, hatte es in einem Referatsvermerk vom Dezember 1954 geheißen²¹¹. Dieses von Mißtrauen gegenüber Storch geprägte Junktim hatte das Referat zwischenzeitlich aufgelöst: Nach wie vor befürwortete es die „Bildung eines Braintrusts in Form eines Generalsekretariats“²¹²; es plädierte jedoch in der Vorlage für den Adenauer-Brief an Storch für eine Integration des Sekretariats in das Arbeitsressort. Demgemäß hob der Kanzler in diesem Schreiben hervor, daß er einen „engen Kontakt“, eine „ständige Fühlungnahme“, zwischen dem Sekretariat und den Gesetzgebungsreferaten des Arbeitsressorts für sachlich erforderlich halte, „um ein Nebeneinanderarbeiten und damit unvermeidbaren Zeitverlust zu vermeiden“. Er schlug dem Arbeitsminister daher vor, die Leitung des Sekretariats mit der Leitung der Sozialversicherungsabteilung seines Hauses in Personalunion zu verbinden. Natürlich hatte das Kanzleramt zuvor geprüft, wem der Minister die Leitung dieser nach dem Abgang Eckerts zunächst kommissarisch verwalteten Abteilung zu übertragen wünschte, und die Entscheidung war einvernehmlich auf den bisherigen Leiter des „Generalreferats für die Reform der Sozialversicherung“, Jantz, gefallen²¹³. Diese Personalentscheidung entsprach dem Wunsch des Ministers, und Adenauers Personalunion-Vorschlag bedeutete daher den Verzicht auf die taktische Finesse, das Gravitationszentrum der Reformarbeit mit Hilfe des Sekretariats aus dem Arbeitsministerium herauszulösen. Unter dem Aspekt der Eilbedürftigkeit schien es ihm nun wichtiger, die Bildung neuer Reibungsflächen zu vermeiden. In diesem Sinne sagte Adenauer dem Minister ausdrücklich auch „vollste Unterstützung“ bei der „haushaltmäßigen Durchsetzung“ der gewünschten personellen Verstärkungen zu²¹⁴.

Offenbar erwartete Adenauer, daß der Ministerausschuß sich auf der von ihm skizzierten Linie einigen und damit die lange Phase lähmender organisatorischer Auseinandersetzungen beenden werde. „Es wäre politisch unverantwortlich, wenn aus organisatorischen Gründen die Durchsetzung der Sozialreform verzögert würde“, hatte er daher in seinem Briefe abschließend hervorgehoben. Entge-

²¹¹ Vermerk des Referats 7 des BKA, 6. Dezember 1954 (ZwA, B 136/1360).

²¹² Staatssekretär-Vorlage des Referats 7 des BMA, 27. Januar 1955 (ZwA, B 136/1360).

²¹³ Vgl. Staatssekretär-Vorlage des Referats 7 des BKA, 5. Januar 1955 (ZwA, B 136/1360). Mit Verfügung vom 20. Januar 1955 wurde Jantz Leiter der Sozialversicherungsabteilung des BMA. Vgl. BABI 6 (1955), S. 70.

²¹⁴ Adenauer an Storch, 7. Januar 1955 (wie Anm. 192).

gen dieser Erwartung mußte der Beobachter des Kanzleramts Ende Januar 1955 melden, daß von den Ministern der Finanzen und des Inneren gegen den Personalunion-Vorschlag „Sturm gelaufen“ werde und die Verhandlungen des Ministerausschusses in dieser Sache „völlig festgerannt“ seien²¹⁵.

In der Tat fand zwar der Gedanke, ein „Generalsekretariat für die soziale Reform“ zu bilden, im Ministerausschuß allseits Zustimmung; und man einigte sich auch insoweit, daß die hauptbeteiligten Ressorts in diesem Sekretariat vertreten sein sollten. Unüberbrückbare Meinungsgegensätze brachen jedoch in der Frage auf, wem die Leitung des Sekretariats zu übertragen sei und wie die Weisungsbefugnis gegenüber den Ressortvertretern geregelt sein solle. Eine vom Arbeitsminister angeführte Minderheit von drei Ressortchefs machte sich den Personalunion-Vorschlag des Kanzlers zu eigen und wollte die Ressortvertreter an ein sachliches Weisungsrecht des Generalsekretärs bzw. des Arbeitsministers binden. Eine von den Ministern der Finanzen und des Inneren angeführte Mehrheit von vier Ressortchefs votierte in formeller Abstimmung gegen diese Lösung. Sie wollte die Leitung des Sekretariats in den Händen eines vom Kabinett zu bestimmenden „neutralen Vorsitzenden“ sehen und die Ressortvertreter an die Weisungen des entsendenden Ressortchefs gebunden wissen. Die vier opponierenden Minister durchbrachen Ende Januar 1955 die Verhandlungen des Ausschusses, indem sie dem Kabinett eine ihrer Organisationsvorstellung entsprechende Beschlußvorlage zuleiteten. Personalunion und Weisungsrecht, so argumentierten sie, würden den Einfluß des Arbeitsministers gegenüber den Beteiligten, für bestimmte Sozialgebiete (Fürsorge, Lastenausgleich, Mittelstandsfragen, Vertriebene, Familienfragen, Finanzierungsfragen) sachlich zuständigen Ministern derart verstärken, „daß die übrigen im Ministerausschuß vertretenen Bundesminister die ihnen übertragene Verantwortung kaum zu übernehmen vermöchten“²¹⁶.

Der Arbeitsminister antwortete unverzüglich und ungewöhnlich scharf. Mit Bedauern sah er seine Hoffnung enttäuscht, „daß die Periode organisatorischer Streitigkeiten endgültig vorbei sei und wir die ungeteilte Arbeitskraft der Sache der Sozialreform selbst zuwenden könnten“. Der Bundesfinanzminister sei offenbar bestrebt, „die früheren von ihm vorgebrachten organisatorischen Auseinandersetzungen in veränderter Form, aber in unveränderter Tendenz zu wiederholen“, nämlich mit der Tendenz, ein „selbständiges Gebilde“ nach Art der früher gewünschten „sogenannten ‚unabhängigen‘ Regierungskommission“ zu schaffen. Dies laufe auf eine „Ausschaltung des federführenden Ministers“, auf seine Unterordnung unter die „Vormundschaft“ eines „Kommissars für die Sozialreform“ hinaus. Eine solche Organisationsform würde „die Reibungen zum Dauerzustand

²¹⁵ Wie Anm. 212.

²¹⁶ Gemeinsame Kabinettsvorlage der Minister der Finanzen, des Innern, für Familienfragen und des Ministers für besondere Aufgaben (Mittelstandsfragen), Schäfer, 27. Januar 1955 (ZwA, B 136/1360). – Den Standpunkt des Arbeitsministers teilten die Minister für Wirtschaft und für Vertriebene.

erheben“ und schlechterdings „nicht arbeitsfähig“ sein. Im übrigen bat der Arbeitsminister, die Beschlußvorlage im Kabinett so lange nicht zu behandeln, bis er, als Vorsitzender des Ministerausschusses, ordnungsgemäß einen Abschlußbericht über die noch andauernden Beratungen vorgelegt habe. Dieser versteckten Verfahrensrüge an die Adresse der vorpreschenden Vierergruppe trug Adenauer Rechnung, indem er den Ausschußmitgliedern mitteilte, er wolle zunächst den Abschlußbericht abwarten²¹⁷.

Mitte Februar 1955 legte Storch diesen Bericht vor. Demnach bestand über den – erstaunlich optimistisch kalkulierten – Zeitplan Einvernehmen. Bis Ende 1955 sollten die Beiratsausschüsse die verschiedenen Sozialzweige zeitlich parallel in drei großen Abschnitten durchgearbeitet haben²¹⁸. Den Ausschüssen sollten in dem neu zu bildenden Generalsekretariat entsprechende Referate zugeordnet werden – mit der Aufgabe, die Ausschußberatungen detailliert vorzubereiten und die Ergebnisse in Form gesetzestechnischer Formulierungen auszuwerten. Über den Modus der personellen Besetzung des Sekretariats, konstatierte Storch, habe der Ausschuß sich nicht einigen können. Er selbst halte im Interesse einer reibungslosen Zusammenarbeit eine Personalunion zwischen dem Leiter des Generalsekretariats und dem Leiter der hauptsächlich beteiligten Abteilung seines Hauses für unbedingt erforderlich. Die Auswahl qualifizierter Sachverständiger für die Besetzung der Sekretariatsreferate müsse er sich vorbehalten. Er werde Vorschläge der beteiligten Ressorts berücksichtigen, lege jedoch Wert darauf, daß das Weisungsrecht einheitlich beim Arbeitsressort liege. Die notwendige Mitwirkung der Ressorts sei durch Beteiligung an den Beratungen der Beiratsausschüsse ausreichend gewährleistet. Storch legte den Entwurf einer Ergänzung zum Bundeshaushaltsgesetz 1955 bei, womit die haushaltmäßigen Voraussetzungen für die Errichtung des Generalsekretariates und zugleich für eine Verstärkung der Gesetzgebungsreferate des Arbeitsressorts und der hauptbeteiligten Ressorts geschaffen werden sollten²¹⁹.

Der vom Ministerausschuß vorgeschlagene Zeitplan war äußerst knapp bemessen: In zehn Monaten sollten die Vorbereitungen für eine Neufassung aller grundlegenden Sozialleistungsgesetze abgeschlossen sein! Indem der Arbeitsminister zustimmte, rückte er von seiner bisherigen Verfahrensvorstellung ab, „nur Schritt für Schritt vorzugehen und die reformerischen Teilmaßnahmen nur nacheinander

²¹⁷ Kabinettsvorlage des BMA, 1. Februar 1955 (ZwA, B 136/1360). Schnellbrief Adenauers an die Mitglieder des Ministerausschusses, 9. Februar 1955 (ebenda).

²¹⁸ Die Ausschüsse sollten jeweils im ersten Abschnitt die Abgrenzung des Personenkreises prüfen, im zweiten Abschnitt Vorschläge über Leistungen nach Art, Höhe, Voraussetzungen und gegenseitiger Abgrenzung erarbeiten, im dritten Abschnitt die Fragen nach Aufbringung und Verwendung der Mittel klären. Für den ersten Abschnitt veranschlagte der Arbeitsminister zwei Monate, für den zweiten drei bis vier Monate, für den dritten zwei bis drei Monate.

²¹⁹ Kabinettsvorlage des BMA, 14. Februar 1955 (ZwA, B 136/1360).

zu erledigen“. Er übernahm die von Finanzminister und Kanzler, von Fachpublizistik und Opposition – aus unterschiedlichen Motiven – gewünschte Methode, „das gesamte Gebiet auf einmal anzupacken“²²⁰. Da ein Kabinettsbeschuß, „das gesamte Sozialrecht noch in dieser Legislaturperiode neu zu kodifizieren“, vorlag²²¹, blieb ihm faktisch auch keine andere Wahl, obgleich man im Arbeitsressort sowohl die Wünschbarkeit²²² als auch die Realisierbarkeit dieses Programms skeptisch beurteilte. In Anbetracht des Mißverhältnisses, in dem die Größenordnung der Aufgabe zu den geringen personellen Ressourcen des Arbeitsressorts stand²²³, war diese skeptische Einschätzung der Realisierungschance wohl begründet – jedenfalls dann, wenn das Kabinett nicht durch schleunige Verabschiedung der Haushaltsergänzungsvorlage die Voraussetzung für die Heranziehung zusätzlicher Fachkräfte schuf. Storch hob dies in seinem Abschlußbericht sehr deutlich hervor und gab zu verstehen, daß der Zeitplan ohne „unverzügliche Verabschiedung des Nachtragshaushalts“ illusorisch sei.

3. Versuche der Stagnationsüberwindung (1955): Initiativen von Kanzler und Kanzleramt

Bevor das Kabinett die Beratungen über die Vorlage des Arbeitsministers aufnahm, ergriff Adenauer eine Initiative, mit der er der im Ressortstreit weitgehend lahmgelegten Sozialreform zum entscheidenden Durchbruch verhelfen zu können glaubte. Ohne die Ressortchefs in Kenntnis zu setzen, um „strengvertrauliche Behandlung dieses Auftrags“ bittend, beauftragte er Ende Februar 1955 eine Gruppe von vier Sozialwissenschaftlern, ihm „möglichst kurzfristig“ eine „Gesamtkonzeption über die Neuordnung des Systems der sozialen Sicherheit“ vorzulegen. Der beim Arbeitsministerium gebildete Beirat, erläuterte er, habe verdienstvolle Ergebnisse zu Teilfragen der Sozialreform erarbeitet, aber kein „Gesamtkonzept“ entwickelt. Ihm liege aber sehr an der „Erarbeitung eines Gesamtbildes“, denn er glaube, „daß es der Bundesregierung im Hinblick auf den engen inneren Zusammenhang aller sozialen Hilfeleistungen nicht zugemutet werden kann, zu reformerischen Einzelmaßnahmen Stellung zu nehmen, ohne das Ganze

²²⁰ Vgl. oben S. 257.

²²¹ Vgl. oben S. 263.

²²² Vgl. oben S. 257.

²²³ Mit dem 1. Januar 1955 wurde die Sozialversicherungsabteilung des BMA (Abt. IV) entlastet, indem die bisherige Unterabteilung „Kriegsopferversorgung“ (Abt. IV b) herausgelöst und in eine selbständige Abteilung (Abt. V) umgewandelt wurde (vgl. BABI 6 [1955], S. 70). Gleichzeitig wurde das bisherige „Generalreferat für die Reform der Sozialversicherung“ (IV a 1) in „Generalreferat für die Sozialreform“ (IV 1) umbenannt, wobei die Besetzung (1 Referent, 1 Hilfsreferent, 1 Sachbearbeiter) personell und zahlenmäßig identisch blieb. Der Leiter dieses Referates wurde zugleich Abteilungsleiter, was die Koordination zwischen Generalreferat und Fachreferaten verbesserte, die Arbeitskraft des Generalreferates jedoch in gewisser Hinsicht schmälerte.

zu sehen“²²⁴. Dabei sei „nicht nur die enge sachliche Verzahnung der einzelnen Säulen des Sozialleistungssystems ineinander bedeutsam“, sondern darüber hinaus müßten auch „die weitgehenden Auswirkungen aller sozialen Hilfsmaßnahmen auf den Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik und nicht zuletzt auf die Gestaltung des Gesellschaftsbildes in der Bundesrepublik gesehen werden“²²⁴.

Diesem Beauftragungsschreiben waren Sondierungen vorausgegangen, die in den Dezember 1954 zurückreichen. In diesem Monat knüpfte Adenauer Kontakt zu dem Münsteraner Professor für Christliche Sozialwissenschaften, Joseph Höffner, der als Mitglied des Grundsatzausschusses dem Arbeitsminister-Beirat angehörte. Über einen seiner Söhne, der bei Höffner studierte, ließ Adenauer fragen, ob Höffner bereit sei, zusammen mit einigen anderen, noch auszuwählenden Persönlichkeiten eine Denkschrift über Grundsatzfragen der Sozialreform auszuarbeiten. Höffner erklärte sich dazu bereit und empfahl, Ludwig Neundörfer, Leiter des Soziographischen Instituts an der Universität Frankfurt und ebenfalls Beiratsmitglied, hinzuzunehmen²²⁵. Im Laufe der Sondierungsgespräche – in die Adenauer außer seinem Staatssekretär Globke nur noch den Leiter des sozialpolitischen Kanzleramtsreferates einschaltete – wurden zwei weitere Beiratsmitglieder einbezogen: die Frankfurter Professoren Hans Achinger (Sozialpolitik) und Hans Muthesius (Fürsorgerecht, Jugendwohlfahrtsrecht und Recht der Sozialversicherung)²²⁶. Die vier Professoren sagten zu, sich etwa drei Monate lang – bis

²²⁴ Adenauer an Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer, 25. Februar 1955 (ZwA, B 136/1381; von Adenauer paraphierter Entwurf mit Absendevermerk).

²²⁵ Mündliche Mitteilung von Msgr. Paul Adenauer, bestätigt durch Paul Adenauer an StS Globke, 26. Januar 1955 (ZwA, B 136/1381). Dazu jetzt auch ein Diskussionsbeitrag Paul Adenauers in: Die dynamische Rente, S. 78 f.

Auslösendes Moment für den Entschluß des Kanzlers, selbst initiativ zu werden, war harte Kritik an der schleppenden Sozialreformvorbereitung der Bundesregierung, die er am 11. Dezember 1954 auf einer Tagung der „Gemeinschaft für christlich-soziale Schulung und öffentliche Meinungsbildung“ zu hören bekam. (Auszüge aus der Rede, die Adenauer auf dieser Tagung hielt, veröffentlichte die „Politisch-Soziale Korrespondenz“ 4 [1955], S. 3 f.; diese Zeitschrift war das Organ einer 1952 unter maßgeblicher Mitwirkung von Heinrich Krone als eine Art Nachfolgeorganisation für den ehemaligen „Volksverein für das katholische Deutschland“ gegründeten Gemeinschaft, deren Programmatik, Aktivität und Einfluß eine besondere Untersuchung lohnen würde.) Von dieser Tagung zurückgekehrt, besprach Adenauer mit seinem Sohn Paul, wie der Sozialreform ein wirksamer konzeptioneller Impuls gegeben werden könne, und dabei wurde der Gedanke geboren, maßgebliche, in der christlichen Soziallehre verwurzelte Wissenschaftler im persönlichen, vertraulichen Auftrag des Kanzlers ein Gutachten über Grundsatzfragen ausarbeiten zu lassen. Neben Höffner wollte Adenauer zunächst auch den (in den USA lehrenden) Soziologen und Volkswirtschaftler Goetz Briefs heranziehen.

²²⁶ Zu Muthesius vgl. oben Anm. 169. – Daß sich bei der Viererbesetzung konfessionelle „Parität“ (zwischen den Katholiken Höffner und Neundörfer und den Protestanten Achinger und Muthesius) ergab, war in dieser Form Zufall, entsprach jedoch dem Wunsch

Ende Mai 1955 – voll auf die Erarbeitung der Denkschrift zu konzentrieren und die Angelegenheit vertraulich zu behandeln. Hierauf legte Adenauer – wohl im Interesse eines störungsfreien Ablaufs – besonderen Wert²²⁷, ohne jedoch verhindern zu können, daß sich Gerüchte über seinen Alleingang schon Ende März wie ein Lauffeuer verbreiteten und nicht nur im brüskierten Arbeitsministerium, sondern auch im Beirat, wo man sich in Mitglieder erster und zweiter Klasse aufgeteilt fühlte, „eine gewisse Erregung“ hervorrief²²⁸. Inhaltliche Weisungen oder Auflagen gab Adenauer nicht²²⁹, wohl aber erhielten die Autoren alle wesentlichen Kabinettsvorlagen zum Thema Sozialreform.

Adenauers Initiative ist als ein Versuch zu werten, die noch immer in technischen Vorarbeiten und Ressortauseinandersetzungen steckende Reform konzeptionell ein entscheidendes Stück voranzubringen. Unverkennbar spielte zugleich Mißtrauen gegenüber dem Arbeitsministerium mit. Adenauer scheint zu der Überzeugung gelangt zu sein, daß von diesem Ministerium zwar eine Reihe von

Adenauers, keinesfalls ein ausschließlich katholisches Gremium zusammenzustellen. In diesem Sinne bat Adenauer Anfang 1955 den Präsidenten der Wirtschaftsvereinigung Bergbau, Heinrich Kost, ihm einen protestantischen Sachverständigen zu empfehlen, der ihn bei der Reform der Sozialgesetzgebung beraten könne. Nach verschiedenen Erkundigungen teilte Kost im April 1955 einen Namen mit, woraufhin Adenauer antwortete, daß zwischenzeitlich schon eine Lösung gefunden sei. Vgl. Kost an Adenauer, 12. April 1955, und Adenauer an Kost, 18. April 1955 (ZwA, B 136/1381).

²²⁷ Vgl. StS Globke an Muthesius, 15. März 1955 (ZwA, B 136/1381).

²²⁸ Zitat aus einem Vermerk des Referats 7 des BKA über die Sitzung des Grundsatzausschusses des Beirats vom 29. März 1955 (ZwA, B 136/1381). Im Arbeitsministerium war man zu diesem Zeitpunkt nur gerücheweise informiert, wobei man drei der vier Namen zutreffend erfahren hatte. Vgl. einen (nicht genau datierten) Vermerk des Referats IV 1 des BMA von Ende März 1955 (ZwA, B 149/418). Den Vorschlag, einen der „Abtrünnigen“ durch einen kurzfristigen Gutachterauftrag in die Zange zu nehmen (in der Erwartung, daß er mit Hinweis auf den Kanzlerauftrag ablehnen müsse), griff Arbeitsminister Storch nicht auf (Notiz auf dem Vermerk ebenda). – Offiziell wurde der Arbeitsminister erst nach Fertigstellung der Denkschrift informiert, und zwar mit Rundbrief des StS Globke an alle Bundesminister, 27. Mai 1955, dem jeweils ein Exemplar der Denkschrift beilag. Als eine späte Geste der Höflichkeit ist ein persönliches Schreiben Adenauers an Storch, 6. Juni 1955, zu sehen, mit dem er die Denkschrift als eine „Ergänzung“ (und also nicht als Konkurrenz) der Reformvorschläge des Arbeitsministeriums in Empfehlung brachte (ZwA, B 136/1381).

²²⁹ Dementsprechend hoben die Autoren in einer Vorbemerkung zur Druckfassung der Denkschrift hervor, daß es sich um „die unbeeinflusste gemeinsame Meinung der Verfasser“ handele. – Adenauer selbst traf mit den vier Beauftragten nur einmal – gegen Ende ihrer Arbeit – persönlich zusammen. Berichten von Beteiligten zufolge referierte dabei Muthesius ausführlich über die Grundzüge des (in der Druckfassung 136 Text- und 50 Anmerkungsseiten umfassenden) Gutachtens. Adenauer habe stillschweigend zugehört und am Ende lediglich, zu Globke gewandt, bemerkt: „Das müssen wir schnell drucken lassen“ (mündliche Mitteilung von Achinger und Neundörfer).

Novellierungsvorschlägen, aber keine in sich geschlossene, umfassende und auf ein gesellschaftliches Leitbild bezogene Gesamtkonzeption zu erwarten sei. Genau daran aber war dem Kanzler, so pragmatisch er sonst denken mochte, gelegen. Er wünschte eine Reform, „die nicht auf die Bismarckschen Gesetze das tausendste oder elfhundertste neue Gesetz setzt, sondern die von Grund auf die ganze Sozialgesetzgebung der jetzigen Zeit anpaßt“²³⁰.

Prüft man seine – verstreuten und nicht immer im wünschbaren Maße konkret gefaßten – Äußerungen zur Sozialreform auf die leitenden Ziele, so zeigt sich vor allem dies: Die Improvisationsperiode der Nachkriegszeit sollte abgeschlossen und im sozialpolitischen Bauabschnitt des neuen Staates systematisch Klarheit und Ordnung geschaffen werden. Adenauer wünschte, das zersplitterte und schlecht koordinierte Sozialrecht „zu einem Ganzen neu verarbeitet“ zu sehen²³¹, „etwas Geordnetes zu bringen“²³². Diese zunächst eher rechtstechnische, kodifikatorische Aufgabe sollte mit tiefgreifenden Sachreformen verbunden werden, um „die Wandlung unserer Gesellschaftsstruktur seit Bismarck in unserer Sozialgesetzgebung zu berücksichtigen“²³³. Bismarcks Sozialgesetze seien in seiner Zeit „beispielhaft“ gewesen; „aber wir sind verpflichtet, nachdem die beiden Kriege über uns gekommen sind und die Technik einen solch veränderten Zustand bei der Bevölkerung geschaffen hat, zu untersuchen, ob nicht [. . .] die gesellschaftliche Struktur unseres Landes so geworden ist, daß wir zu einer anderen Ordnung kommen müssen“²³⁴. Dieser Gedanke durchzieht zahlreiche Sozialreform-Äuße-

²³⁰ So in einer Rede im baden-württembergischen Landtagswahlkampf, (Stuttgart) 3. Februar 1956 (Mitschrift in der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf).

²³¹ Im Bundesparteivorstand der CDU am 2. Mai 1955: „Wir müssen eine Sozialreform herbeiführen. Wir müssen auf diesem Gebiet eine Zusammenführung herbeiführen. Soweit ich die Zahl im Kopfe habe, hat die ursprüngliche Versicherungsordnung im Laufe der Zeit 1000 [. . .] Zusätze bekommen. Das muß nun zu einem Ganzen neu verarbeitet werden. Es muß untersucht werden, ob unsere gegenwärtige Zeit eine solche andere gesellschaftliche Struktur erhalten hat gegenüber der Zeit Bismarcks, als die soziale Frage in dieser Weise gelöst worden ist. Wir müssen in der Frage der Sozialreform evtl. zu neuen Konzeptionen kommen“ (Sitzungsprotokoll, S. 19). Ähnlich z. B. in einem Interview am 5. August 1955: Es komme „nicht nur darauf an, die bestehende soziale Gesetzgebung, die in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen verstreut ist, neu zu ordnen, sondern es muß das Ziel einer echten, einer wirklichen Sozialreform sein, die Wandlung unserer Gesellschaftsstruktur seit Bismarck in unserer Sozialgesetzgebung zu berücksichtigen mit dem Ziel der Schaffung der sozialen Sicherheit“ (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 147, 10. August 1955, S. 1237).

²³² Im Bundesparteivorstand der CDU am 26. April 1954: Das Sozialrecht sei „so etwas mehr zufällig gewachsen“; er hoffe, daß es gelinge, „noch rechtzeitig vor den nächsten Bundestagswahlen wirklich etwas Neues, etwas Geordnetes zu bringen und eine Sozialreform zu beschließen, die den Menschen eine gewisse Sicherheit für ihr Alter und für Krankheiten gleichmäßig gibt. Das ist ein großes Ziel, das wir unter allen Umständen erreichen müssen“ (Sitzungsprotokoll, S. 24).

²³³ Vgl. Anm. 231.

rungen Adenauers, wobei aber – soweit ersichtlich – nur einmal der für die Reform bedeutsame Gesellschaftswandel ausführlicher beschrieben ist: „die ständige Zunahme der Rentenempfänger infolge des veränderten Altersaufbaus“ sei zu beachten; „ebenso die Steigerung der Krankheitshäufigkeit, die Spezialisierung der Berufe, die Zunahme der Unselbständigen, das vermehrte Sicherheitsbedürfnis der sozialschwachen Selbständigen infolge von Substanzverlusten in den letzten Jahrzehnten; die Verschiebung endlich von der ländlichen zur städtischen Daseinsform“²³⁵.

Wie die Reform den Gesellschaftswandel auffangen und ihrerseits auf die „Gestaltung des Gesellschaftsbildes“ einwirken sollte, deutete Adenauer nur umrißhaft an. Die Reform sollte „den Menschen eine gewisse Sicherheit“ gewährleisten, dem „Ziel der Schaffung der sozialen Sicherheit“ dienen, also der sozialstaatlichen Verantwortung für die Existenzsicherheit der Bürger Rechnung tragen²³⁶ – zugleich jedoch Grenzen markieren, um ein Abgleiten in den „Versorgungsstaat“ zu verhindern, den Adenauer dort beginnen sah, wo „bei dem Einzelnen der Wille zur Selbsthilfe immer mehr erlahmt und die gesamte Verantwortung für seine Existenz auf den Staat abgewälzt wird“²³⁷. Hier die richtigen Grenzen zu

²³⁴ Im Bundesparteivorstand der CDU am 3. Juni 1955 (Sitzungsprotokoll, S. 26).

²³⁵ In der Stuttgarter Wahlkampfrede vom 3. Februar 1956 (wie Anm. 230). Leicht modifiziert in einer am Tage zuvor in Karlsruhe gehaltenen Rede (Mitschrift in der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf).

²³⁶ Vgl. Anm. 231 und 232. In dieser Hinsicht betrachtete Adenauer die Reform zugleich als ein attraktives Wahlkampfthema: „Wir müssen in den Wahlkampf [1957] hineingehen mit dem Bewußtsein, daß wir auf dem Gebiet der sozialen Leistungen ebenfalls unsere Pflicht getan haben. Wir müssen dies auch in überzeugender Weise den Wählern zeigen können. Daher glaube ich, daß wir gerade dieser Aufgabe unsere besondere Aufmerksamkeit widmen müssen. Ich habe die Hoffnung und die Zuversicht, daß auch unsere Fraktion im Bundestag die Bedeutung gerade dieser Angelegenheit erkennen wird. Wir müssen im Bundestag bemüht sein, diese wichtige Aufgabe zu erfüllen“ (im Bundesparteivorstand der CDU am 3. Juni 1955; Sitzungsprotokoll, S. 27).

²³⁷ Rundbrief Adenauers an die Bundesminister, 16. Januar 1955 (ZwA, B 136/1385). In diesem Rundbrief betonte Adenauer, daß „die gegenwärtige Gestaltung einzelner Sozialleistungen“ (vermutlich war besonders an die zu rund 40% aus dem Steueraufkommen finanzierte Rentenversicherung gedacht) sowie „die verschiedenen Formen staatlicher Subventionspolitik auf den Gebieten der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaft, des Wohnungsbaues usw.“ eine „bedenkliche Annäherung an versorgungsstaatliche Prinzipien erkennen“ ließen. Um „einen Gesamtüberblick über die bisherige Entwicklung und über die sich für die Zukunft abzeichnenden Tendenzen“ zu gewinnen, bat er die Minister um Berichte, „auf welchen Gebieten Ihres Zuständigkeitsbereiches und in welchem Umfange der Staat auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene unmittelbar und mittelbar Hilfen leistet, die versorgungsstaatliche Elemente in sich tragen, und ob und inwieweit noch nicht realisierte weitere Forderungen auf diesem Gebiete erkennbar sind“. Nach Eingang der Stellungnahmen, schrieb Adenauer, wolle er „dieses Problem zum Gegenstand einer Kabinettsberatung machen“, wozu es anscheinend aber nicht gekommen ist.

ziehen, betrachtete Adenauer als die wichtigste und schwierigste Aufgabe der Sozialreform, wobei die Ambivalenz sozialer Sicherung: notwendiges Element sozialen Friedens und Ausgleichs einerseits, potentielles Element eines Leistungsstreben und Eigeninitiative abdrüsselnden „Versorgungsstaats“ andererseits, ihn tief beunruhigte und seine Äußerungen zu diesem Problem unsicher, teilweise auch widersprüchlich machte²³⁸. Um so notwendiger schien es ihm, die Reform eben nicht mit der Verabschiedung des einen oder anderen Einzelgesetzes, sondern mit der „Erarbeitung eines Gesamtbildes“ zu beginnen, sie also in eine perspektivisch klare Lösung einmünden und nicht in opportunistischer Tagespolitik aufzehren zu lassen. Die Möglichkeit, ein auf prinzipielle Fragen ebenso prinzipiell antwortendes „Gesamtkonzept“ zu entwickeln, schien ihm die katholische Soziallehre mit den Prinzipien der „Solidarität“ und „Subsidiarität“ zu bieten: In diesen Prinzipien sah er „die Grundsätze, nach denen wir das Ganze gestalten wollen“²³⁹. Adenauer scheint nicht viel eigene gedankliche Anstrengung in die Frage investiert zu haben, wie und inwieweit diese formalen – mehr zur Normenkontrolle als zur Ableitung konkreter Lösungen tauglichen – Prinzipien die programmatische Arbeit tragen könnten; „sich schwindlig zu denken“ war bekanntlich Adenauers Sache nicht²⁴⁰. Aber er suchte die Zuarbeit von professionalisierter Seite und erwartete von ihr die Umsetzung christlicher Sozialprinzipien in konkrete Handlungsempfehlungen. Diese Erwartung dürfte der maßgebliche Grund für die Beauftragung der vier Gutachter gewesen sein; ein Grund auch dafür, daß die Zusammenstellung der Gutachtergruppe mit der Wahl eines expo-

²³⁸ Besonders widersprüchlich sind seine Äußerungen zum Problem sozialer Sicherung der Selbständigen. So brachte er im Kabinett am 14. Dezember 1955 bei Beratungen über die Altersversorgung von Handwerk und freien Berufen seine „tiefe Besorgnis“ darüber zum Ausdruck, daß immer weitere Bevölkerungskreise sich in den staatlichen Sicherheitschutz drängen und damit „die Tendenz zum Versorgungsstaat“ verstärkt werde (ZwA, B 136/1385; diese Kabinettsitzung nahm er zum Anlaß für den Rundbrief vom 16. Januar 1955; vgl. Anm. 237).

Dagegen votierte er Ende 1955 selbst dafür, die Selbständigen „bis zu einem bestimmten Einkommen“ in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen (Randnotiz auf einer Kanzleramtsvorlage vom 27. Dezember 1955, vgl. unten S. 321, und schlug im Sozialkabinett am 18. Januar 1956 vor, „für die Alters- und Invaliditätssicherung der Selbständigen ein Parallelgesetz [zu den Rentenreformgesetzen] zu schaffen, wenn dieser Personenkreis nicht in einem Gesetz mit den Arbeitnehmern erfaßt werden könne“; er könne „keinen wesentlichen Unterschied zwischen Selbständigen und Unselbständigen hinsichtlich ihres Sicherungsbedürfnisses sehen“ (Kurzprotokoll, ZwA B 126/13804).

²³⁹ So in der Karlsruher Rede am 2. Februar 1956 (wie Anm. 235); definierend fügte er hinzu: „Der Einzelne oder die Familie sollen primär für sich sorgen; die größere Gemeinschaft aber muß eintreten, soweit die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen.“ Ähnlich in dem Rundbrief an die Bundesminister vom 16. Januar 1955 (wie Anm. 237): „Der Staat sollte nur da helfend eingreifen, wo die Kräfte des Einzelnen bzw. einzelner Gemeinschaften nicht ausreichen.“

²⁴⁰ Vgl. Golo Mann, Selbstporträt eines Patriarchen, in: Die Zeit, 5. November 1965.

nierten Vertreters der katholischen Soziallehre, Höffner, begonnen wurde. Insofern war diese Initiative anscheinend durchaus bewußt auch als eine Probe gedacht, ob und wie „Grundsätze des Christentums“, die Adenauer als eine programmatische Klammer seiner Partei so oft beschwor²⁴¹, gesellschaftspolitisch konkret zur Geltung gebracht werden könnten.

Die beiden bisher herausgehobenen Intentionen – kodifikatorische Ordnung und zugleich umfassende, prinzipiengesteuerte Reform des Sozialrechts – waren durch eine dritte verbunden: Adenauer sah in einer Neuordnung der sozialen Leistungen eine Chance zur innenpolitischen Fundamentierung des neuen Staates, komplementär – wenn auch phasenverschoben – zu der außenpolitischen Grundlegung, die 1955 abgeschlossen wurde. Genau diesen Zusammenhang dürfte er im Auge gehabt haben, als er Mitte 1955 im Bundesparteivorstand der CDU zu der emphatischen Formulierung griff: die Sozialreform solle die Arbeit von Partei und Regierung „in gewisser Hinsicht krönen“²⁴². Daß Adenauer äußere Sicherheit und innere Stabilisierung in einem engen Zusammenhang sah, ist nicht allein, aber in hohem Maße auf die exponierte Stellung der Bundesrepublik im Spannungsfeld des Ost-West-Konflikts zurückzuführen. Denn dieser Antagonismus soziopolitischer Ordnungssysteme, von Adenauer als ungeheure Bedrohung freiheitlicher, humaner, christlicher Wertmaximen wahrgenommen, gab seiner inneren und äußeren Politik einen gemeinsamen Bezugsrahmen: primär in dem defensiven Sinne, den westdeutschen Staat gegenüber kommunistischer Penetration außen- und sicherheitspolitisch ebenso wie „wirtschaftlich und sozial widerstandsfähig zu machen“, aber auch in dem offensiven Sinne, die Bundesrepublik für die DDR-Bevölkerung „attraktiv“ zu gestalten, um von der innenpolitischen Seite her eine langfristig angelegte Wiedervereinigungspolitik abzustützen²⁴³. Schlaglichtartig werden äußere und innere Dimension des von Adenauer anvisierten Stabilisierungsziels durch die Auswahl der Themen beleuchtet, denen er sich, wie er Mitte 1955 im kleinen Kreise erläuterte, künftig persönlich besonders widmen wollte: dem Aufbau der Bundeswehr und der Sozialreform²⁴⁴.

Während die vier Professoren – zunächst wöchentlich zur Koordinierung zu-

²⁴¹ Eines von zahllosen Beispielen (in einer rückblickenden Rede vor dem 14. CDU-Bundesparteitag am 21. März 1966): „Das [. . .] waren die beiden tragenden Gedanken, die sich glücklicherweise miteinander vereinten: eine große Volkspartei und eine Partei, die auf den ethischen Grundsätzen des Christentums beruhte.“ Druck: Schwarz, S. 473–482, hier S. 474. – Zur christlichen Motivkomponente in Adenauers Sozialreform-Interesse vgl. jetzt auch einen Erfahrungsbericht von Paul Adenauer in: Die dynamische Rente, S. 78 f.

²⁴² Im Bundesparteivorstand der CDU am 3. Juni 1955 (Sitzungsprotokoll, S. 27).

²⁴³ Vgl. Adenauers Vorwort zum Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für 1955: Deutschland im Wiederaufbau, S. IV, bzw. Protokoll der Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU vom 13. Juni 1956, S. 33. Zum Ganzen ausführlicher und mit weiteren Belegen: Hockerts, Adenauer als Sozialpolitiker. – Zur konzeptionellen Verbindung von National- und Sozialpolitik auf gewerkschaftlich-sozialdemokratischer Seite vgl. Beier, S. 227 f.

²⁴⁴ Im Bundesparteivorstand der CDU am 2. Mai 1955 (Sitzungsprotokoll, S. 19).

sammentreffend, dann in gemeinsamer Klausur auf Burg Rothenfels – die Arbeit aufnahmen, beriet das Kabinett im März 1955 über den von Storch vorgelegten Ministerausschußbericht. Diese zur Zeit nur indirekt rekonstruierbare Sitzung hatte zwei Hauptergebnisse: Storch wurde gebeten, kurzfristig – bis Anfang April – „eine große Übersicht über den Gesamtplan der Reform dem Kabinett vorzulegen“²⁴⁵, und es wurde „die Bekanntgabe von Grundsätzen zur Sozialreform in der Form einer Regierungserklärung vor dem Bundestag noch vor den Sommerferien“, also spätestens in der ersten Julihälfte, in Aussicht genommen²⁴⁶. Der Vorschlag, ohne vorherige „Gesamtplan“-Fixierung Reformgesetze vorzubereiten, fand also offenbar nicht die Zustimmung des Regierungschefs. Er bedachte den Arbeitsminister vielmehr mit demselben Auftrag, den er kurz zuvor vertraulich auch den vier Professoren gegeben hatte – wobei das zweigleisige Vorgehen an eine Taktik erinnert, die einer seiner Mitarbeiter in das Bild gefaßt hat, „Adenauer habe immer mehrere Pferde laufen lassen und erst auf der Zielgeraden auf ein bestimmtes Gesetz“²⁴⁷. Über die Besetzung des Generalsekretariats und über den von Storch gewünschten Ergänzungshaushalt wurde noch kein Beschluß gefaßt. „Der tiefere Grund für diese Einstellung des Kabinetts“, vermutete später ein Referent im Kanzleramt, „dürfte vielleicht darin zu sehen sein, daß man sich scheute, über bedeutende personelle Verstärkungen beim Bundesminister für Arbeit Beschluß zu fassen, so lange man kein Gesamtkonzept für eine Sozialreform vorliegen hat.“²⁴⁸ Freilich hatte der für die Vorlage von Ergänzungshaushalten zuständige Minister, Schäffer, dafür gesorgt, daß ein formeller Haushaltsbeschluß gar nicht erst möglich war, denn er hatte keinen Anlaß gesehen, dem Kabinett den im Ministerausschuß vorgeklärten Entwurf zuzuleiten. Der sich später verdichtende Verdacht liegt nahe, daß er dem Generalsekretariat die haushaltsrechtliche Grundlage so lange vorzuenthalten wünschte, wie damit zu rechnen war, daß diese Institution eine Positionsverstärkung des Arbeitsministers bewirken würde. Immerhin beschloß das Kabinett, daß der Finanzminister dem Arbeitsminister überplanmäßige Mittel für die Einstellung zusätzlicher Kräfte bewilligen solle, und Schäffer erklärte sich dazu bereit²⁴⁹.

Die vom Kabinett geforderte „Übersicht über den Gesamtplan“ legte Storch in der ersten Aprilwoche 1955 unter dem Titel „Grundgedanken zur Gesamtreform

²⁴⁵ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 58, 25. März 1955, S. 473 f. – Die Kabinettsitzung fand am 22. März 1955 statt.

²⁴⁶ Vgl. einen (nicht näher datierten) Entwurf für ein (nicht abgegangenes) Schreiben Adenauers an den Finanzminister vom April 1955, wo die Kabinettsitzung vom 22. März 1955 in dieser Form resümiert wird (ZwA, B 136/1360).

²⁴⁷ Mündlicher Diskussionsbeitrag von Horst Osterheld auf einer wissenschaftlichen Klausurtagung, mitgeteilt in: Gotto, Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Adenauer-Studien III, hier S. 90.

²⁴⁸ Kanzlervorlage des Referats 7 des BKA, 14. April 1955 (ZwA, B 136/1360).

²⁴⁹ Rückblickend festgehalten in der in Anm. 248 bezeichneten Vorlage.

der sozialen Leistungen“ vor²⁵⁰. Zum Teil Beiratsergebnisse auswertend, hatten Referent und Hilfsreferent des „Generalreferats“ diese Vorlage in Tag- und Nacharbeit verfaßt – nicht ohne den salvatorischen Hinweis, daß „eine umfassendere Darstellung“ erarbeitet worden wäre, wenn die im Dezember geforderte personelle Verstärkung rechtzeitig ermöglicht worden wäre²⁵¹. Die Vorlage ließ das Organisations- und Kompetenzgefüge des bestehenden Sozialleistungssystems unangetastet und konzentrierte sich auf Verbesserungen²⁵² im Leistungsrecht. Dabei legte sie das Schwergewicht mit Nachdruck auf die Probleme der Invaliditäts- und Alterssicherung. Im Bereich der Invalidität dominierte der moderne Gedanke „den Schaden nicht nur nachträglich zu vergüten, sondern ihn von vornherein zu verhüten oder zu beheben“. Daher wurde – ohne sehr ins Detail zu gehen – ein großzügiger Ausbau von Prävention (Vorsorgeuntersuchungen) und Rehabilitation vorgeschlagen, wobei die Koordinierung von medizinischer und beruflicher Rehabilitation durch Arbeitsgemeinschaften der Sozialleistungsträger erfolgen, also nicht zu Organisationsveränderungen und Kompetenzverlagerungen führen sollte – was das die Vorlage insgesamt kennzeichnende Bemühen zeigt, Widerstände von seiten der bestehenden Verwaltungsapparate auszuschließen. Um die Rehabilitation von der wirtschaftlichen Seite her abzustützen, schlug die Vorlage die Einführung einer neuen Leistungsart („Übergangshilfe“) der Rentenversicherung vor: Sie sollte „die Eingliederung in die Arbeit, ggf. auch durch Berufsumstellung und Umsiedlungsmaßnahmen sichern und den Lebensunterhalt auch für die Familie gewährleisten“. Die Invaliditätsrente selbst sollte nicht mehr streng nach dem Versicherungsprinzip, sondern auf eine günstigere – nicht näher gekennzeichnete – Weise berechnet werden, da die meist geringe Versicherungszeit des Invaliden nur selten zu einer befriedigend hohen Rente führe. Im Bereich

²⁵⁰ Kabinettsvorlage des BMA, 7. April 1955 (ZwA, B 136/1379). Der Text dieser Vorlage wurde durch eine Indiskretion bekannt und ging „unter ‚vertraulich‘ in Bonn von Hand zu Hand“ (so: Der Volkswirt, 28. Mai 1955). Am 10. Juni 1955 gab das BMA die Vorlage zur Veröffentlichung frei (Druck: M. Richter, B III 1) – mit dem Einverständnis Adenauers, der etwa gleichzeitig die „Rothenfelder Denkschrift“ der vier Professoren veröffentlichten ließ.

²⁵¹ Vorbemerkung zum Referentenentwurf der Vorlage (Kopie aus Privathand im Besitz des Verf.).

²⁵² In zwei Punkten wurden Abstriche am bisherigen Leistungsrecht vorgeschlagen bzw. angedeutet: 1) Die Versicherten sollten an den Arzt- und Medikamentenkosten „in einem sozial tragbaren Maße“ beteiligt werden. 2) Gegenüber Witwen im arbeitsfähigen Alter, die „nicht für eine Familie zu sorgen haben“, sei die Erwartung „nicht ungerechtfertigt“, daß sie sich in das Arbeitsleben eingliedern. Damit war wohl die Bereitschaft angedeutet, vom Recht auf unbedingte Witwenrente abzugehen. Das Ziel lag jedoch weniger in einer Leistungseinschränkung als vielmehr in einer Leistungsveränderung: Es „sollten für Witwen Maßnahmen vorgesehen werden, die es ihnen erleichtern, einen Beruf auszuüben. Dazu gehört, daß ihnen durch Umschulungsmaßnahmen, Ausbildungsbeihilfen und Übergangshilfen der Weg zu einem Beruf geebnet wird“.

der Alterssicherung empfahlen die „Grundgedanken“, die Bismarcksche Konzeption einer „Zuschuß“-Rente endgültig beiseite zu schieben und eine Rentenformel einzuführen, die das frühere Arbeitseinkommen in einer den erarbeiteten Lebensstandard sichernden Höhe substituiert. Auch hier legte die Vorlage sich nicht auf konkrete Realisierungswege fest, betonte aber, daß die Rentenversicherungsreform nicht in „fernerer Zukunft“, sondern unverzüglich in Angriff genommen werden müsse. Unter den übrigen Vorschlägen zu Einzelfragen der Reform ragt die – in eine vorsichtige Form gekleidete – Empfehlung hervor, das bisher nur den Angestellten zustehende Recht auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch auf die Arbeiter auszuweiten. Insgesamt zeigten diese Vorschläge die Tendenz, die Versicherungsträger auf Kosten von Bund und Unternehmen zu entlasten²⁵³. Mit Spitze gegen das Bundesfinanzministerium war der Grundsatz vorangestellt, daß soziale Leistungen – mit Ausnahme des Fürsorge-Bereichs – nicht von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht werden dürften.

Aus unterschiedlichen Gründen stieß diese Vorlage, die zunächst auf dem Wege einer Indiskretion, dann durch offizielle Publikation bekannt wurde, sowohl innerhalb der Bundesregierung wie auch in der Öffentlichkeit auf viel Kritik. Man bemängelte zunächst die begrenzte Themenstellung: Storch wünsche „eine ganz kleine Sozialreform“, die „lediglich einige allzu deutlich gewordenen Unzulänglichkeiten der Sozialversicherung beheben“ wolle²⁵⁴. Weite Bereiche, wie Arbeitslosenhilfe, Fürsorge, Sicherung der Selbständigen, selbst die publizistisch heiß diskutierte Frage: Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren in der Rentenversi-

²⁵³ Dementsprechend heißt es in einer Ministervorlage des Leitreferats für den Sozialhaushalt des BMF, 14. April 1955 (ZwA, B 136/1379): „Kostenlasten größten Umfanges werden z. T. mit recht fadenscheinigen Begründungen von den Versicherungsträgern auf den Staat und die Unternehmer übergewälzt.“ Für die Unternehmen ergaben u. a. folgende Vorschläge Mehrbelastungen: Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall (und damit Entlastung der Krankenkassen von Krankengeldzahlung); völlige Entlastung der Krankenkassen von Leistungen bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit, die künftig allein von der (arbeitgeberfinanzierten) Unfallversicherung getragen werden sollten. Kostenverlagerungen auf den Staat implizierten u. a. folgende Vorschläge: Entlastung der Krankenversicherungsträger von allen Kosten zur Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Krankenhäuser und Übertragung der Kosten auf die öffentliche Hand, Ablösung von Kriegsofferrenten für Leichtbeschädigte (auf Antrag) durch einmalige Kapitalabfindung zwecks Eigentumsbildung (worin die BMF-Vorlage vom 14. April 1955 eine „gigantische Vorbelastung“ des Bundesetats sah); Änderung der Kürzungsbestimmungen beim Zusammentreffen von RV-Rente und Kriegsofferrente: In Umkehrung der bisherigen Regelung sollte künftig nicht die (steuerfinanzierte) Kriegsofferrente, sondern die RV-Rente gekürzt werden (was zwar dem Versicherungsprinzip zuwiderlief, aber den Versicherungsträgern zu Ersparnissen zu Lasten des Staates verhalf).

²⁵⁴ So z. B. Frankfurter Rundschau, 16. April 1955 (Artikel „Eine ganz kleine Sozialreform“) bzw. 12. Mai 1955 (Artikel „Neue Impulse für die Sozialreform“, wo auch beanstandet wird: „Die Vorlage Storchs bürdet dem Staat nur zusätzliche Lasten für bessere Leistungen auf, macht aber keine Vorschläge für eine Entlastung des Sozialhaushalts“).

cherung, seien nicht behandelt. Vergebens suche man auch nach Vorschlägen für den „Allgemeinen Teil“ eines künftigen Sozialgesetzbuchs, in dem „Grundaufgaben eines sozialen Rechtsstaats, Grundsätze für die einzelnen Sozialleistungszweige, gemeinsame Regelungen für alle Sozialleistungszweige“ zu normieren seien²⁵⁵. Man kritisierte ferner, daß die Vorlage „klare Entscheidungen“ vermissen lasse, sich in „schüchternen Andeutungen“ ergehe, „ein Spielen mit Möglichkeiten“ biete²⁵⁶ und vor allem die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen im unklaren lasse.

In der Tat verzichtete die Vorlage vielfach auf Präzisierungen, und dies nicht ohne Absicht: Die Verfasser verfahren nach der Maxime, die Vorschläge so zu fassen, „daß zumindest nicht ohne weiteres erkennbar ist, ob eine höhere finanzielle Belastung für den Bund als bisher entsteht“²⁵⁷. Gleichwohl konnte der Finanzminister unschwer „eine noch nicht abzuschätzende Milliardenmehrbelastung“ erkennen, und seine Kritik fiel dementsprechend hart und kompromißlos aus²⁵⁸. Auch im Kanzleramt beanstandete man, daß die Vorlage zwar „eine Fülle von zusätzlichen Ausgaben“, aber keine „Vorschläge über etwaige Einsparungen“ enthalte und daher dem Programm einer „Umschichtung des Sozialhaushalts“ nicht entspreche²⁵⁹. Die Kritik des Innen- und des Wirtschaftsministeriums setzte daran an, daß die Vorlage „teilweise zu allgemein und unbestimmt gehalten sowie keineswegs vollständig“ sei; sie biete zwar, insbesondere im Hinblick auf Prävention und Rehabilitation, „einige beachtliche Ansatzpunkte“, stelle aber „noch keine Gesamtkonzeption einer Sozialreform dar, die für eine abschließende Beratung im Kabinett sowie als Grundlage für die vom Kabinett vorgesehene Regierungserklärung geeignet wäre“. Diese beiden Ressorts teilten im übrigen das Bedenken, daß die Reformvorschläge „eine wahrscheinlich nicht unwesentliche Erhöhung des finanziellen Aufwandes zur Folge haben, ohne daß gleichzeitig dargelegt wird, auf welche Weise sie im Rahmen des finanzwirtschaftlich und volkswirtschaftlich Tragbaren realisiert werden könne“²⁶⁰.

²⁵⁵ Kabinettsvorlage des Bundesinnenministeriums, 20. Mai 1955 (ZwA, B 136/1379).

²⁵⁶ In der Reihenfolge der Zitate: Deutsche Versicherungszeitschrift 5 (1955), S. 102 (Artikel „Der Weg ist noch weit“); Der Volkswirt, 28. Mai 1955 (Artikel „Bumerang Sozialreform“); undatierte Stellungnahme des Leiters der Zweigstelle Bonn des Internationalen Arbeitsamtes, Friedrich Georg Seib, in den Akten des BKA (ZwA, B 136/1379).

²⁵⁷ „Aufbau des vom BMA vorzulegenden Sozialplans (Konzept)“ (Kopie aus Privat-hand im Besitz des Verfassers).

²⁵⁸ Kabinettsvorlage des BMF, 13. Mai 1955 (ZwA, B 136/1379). – Schäffer hatte zuvor versucht, die Minister für Wirtschaft und des Inneren für eine gemeinsame Kabinettsvorlage zu gewinnen; es setzten auch entsprechende Vorarbeiten auf Referentenebene ein (vgl. Staatssekretär-Vorlage des Referats 7 des BKA, 28. April 1955; ZwA, B 136/1379). Das Finanzministerium wünschte jedoch eine derart scharfe Diktion, daß das gemeinsame Vorhaben scheiterte.

²⁵⁹ Staatssekretär-Vorlage des Referates 7 des BKA, 15. April 1955 (ZwA, B 136/1379). Diese Beurteilung traf allerdings nicht ganz zu (vgl. Anm. 252).

Das Kanzleramt zögerte eine Behandlung der „Grundgedanken“ im Kabinett hinaus, weil es den Eingang des Professoren-Gutachtens abwarten wollte. Dieses als „Rothenfelser Denkschrift“ bekanntgewordene, voluminöse Gutachten traf am 26. Mai 1955 im Kanzleramt ein. Es wurde unverzüglich den Bundesministern zugeleitet, zugleich auch in Druck gegeben und in der ersten Junihälfte in Buchform an alle Parlamentarier, an die Presse, an mittelbar und unmittelbar beteiligte Verbände und sozialpolitisch interessierte Persönlichkeiten verteilt²⁶¹. Daß die

²⁶⁰ Zitate aus einer Kabinettsvorlage des Bundeswirtschaftsministeriums, 21. Mai 1955 (ZwA, B 136/1379); im Tenor ähnlich die Vorlage des Innenministeriums (wie Anm. 255).

Der Text der Kabinettsvorlagen von Finanz-, Innen- und Wirtschaftsministerium ist auf damals ungeklärte Weise in das September-Heft 1955 der sozialpolitischen Monatsschrift des DGB, Soziale Sicherheit, gelangt und dann bei M. Richter (B IV 1, B V 1, B VI 1) wiederabgedruckt worden. Erst jetzt stellt sich heraus, daß die „undichte Stelle“ im BKA selbst zu lokalisieren ist: Am 24. August 1955 übersandte der Leiter des Sozialpolitischen Referats des BKA die Vorlagen an den Vorsitzenden des Sozialpolitischen Ausschusses und Leiter der Hauptabteilung „Sozialpolitik“ im DGB-Bundesvorstand, Willi Richter (SPD) (BA, NL Richter, Nr. 6). Richter gab die Vorlagen an den Chefredakteur von „Soziale Sicherheit“ weiter, teilte jedoch niemandem mit, woher er sie habe (mündliche Mitteilung von Auerbach).

Am 16. Juli 1955 hatte Richter in seiner Eigenschaft als Ausschußvorsitzender Adenauer schriftlich gebeten, persönlich oder durch einen Vertreter „den Ausschuß für Sozialpolitik in einer seiner nächsten Sitzungen über die Grundkonzeption für die Sozialreform ausführlich“ zu informieren. In einem Vermerk des Leiters des sozialpolitischen Referats des BKA vom 26. Juli 1955 wurde daraufhin empfohlen, „bei der Einschaltung der parlamentarischen Körperschaften in die Beratungen um die Grundsätze einer Sozialreform äußerste Zurückhaltung“ zu üben, „um der Opposition nicht zu frühzeitig Material in die Hände zu spielen“ (ZwA, B 136/1380). Demgemäß antwortete Adenauer erst spät (23. September 1955) und inhaltend. Daß der Referent die Vorlagen zwischenzeitlich Richter zuleitete („bezugnehmend auf unser gestriges fernmündliches Gespräch“; eine Bitte um vertrauliche Behandlung fehlt), steht im Widerspruch zu dieser Taktik. Da in den Kanzleramtsakten keine Spuren dieses Vorgangs zu finden sind, dürfte es sich um einen Alleingang des Referenten gehandelt haben – möglicherweise in der Absicht, den von Storch in der Öffentlichkeit erweckten Eindruck, seine Vorlage sei „die“ Konzeption der Regierung, zu neutralisieren.

Freilich waren Teile dieser Kabinettsvorlagen ohnehin schon öffentlich bekannt geworden (zutreffende Inhaltswiedergaben z. B. in: Handelsblatt, 3. Juli 1955), wobei vermutlich ein Wirtschaftskorrespondent Zwischenträger war, der schon die „Grundgedanken“ vom 7. April 1955 in die Presse gebracht hatte und – nachdem man dies regierungseitig ermittelt hatte – zugab, daß diese Ministervorlage ihm „von einem Ministerium zugänglich gemacht“ worden sei, jedoch „weder aus dem Finanzministerium noch aus dem Arbeitsministerium“ (vgl. Kabinettsvorlage des BMF, 6. Juni 1955, ZwA, B 149/393). Insgesamt illustrieren diese Vorgänge ein Urteil des langjährigen Pressesprechers der Adenauer-Regierungen: „Eine der größten Behinderungen für die Arbeit eines Pressechefs in Bonn stellt der fast völlige Mangel an Diskretion sowohl im Kreise der Regierung als auch im Parlament dar.“ Vgl. v. Eckardt, S. 557.

²⁶¹ Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift, auf Anregung des Herrn Bundes-

Denkschrift „auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers erstattet“ worden sei, hob das Titelblatt der Druckfassung augenfällig hervor. Die Schrift fand in der großen Tagespresse freundliche Resonanz; bei aller Kritik im einzelnen fielen anerkennende Worte auch von seiten führender Sozialpolitiker der SPD²⁶². Unabhängig vom sachlichen Ertrag in der regierungsinternen Reformvorbereitung hatte die Denkschrift daher einen ersten Zweck bereits erfüllt: Sie ermöglichte eine publizistische Offensive, die dem Eindruck sozialpolitischer Immobilität der Bundesregierung, des Kanzlers zumal, entgegenwirkte. Um den Arbeitsminister nicht allzu stark in den Hintergrund zu rücken, regte Adenauer zugleich auch die offizielle Publikation der „Grundgedanken“ an²⁶³.

Die „Rothenfelser Denkschrift“ war breit angelegt. Sie ging von einer sozialstrukturellen Bestandsaufnahme („Wandel und Stand der Lebensverhältnisse“) aus und erörterte sodann in einem theoretischen Teil Prinzipien der sozialen Sicherung und die Interdependenz von Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik; es

kanzlers erstattet von den Professoren Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer, Köln 1955. – Auf diese Druckfassung beziehen sich die im folgenden in den Text eingefügten Seitenzahlen.

Die Zahl der bis zum 13. Juni 1955 verteilten Exemplare betrug 6000. Druck und Versand übernahm die „Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise“ – im Urteil von Rudolf Wildenmann „eine Propaganda-Institution der CDU/CSU, gespeist vom Bundespresseamt“, zur Zeit der Großen Koalition „kassiert“. Vgl. Wildenmann, CDU/CSU: Regierungspartei von morgen – oder was sonst?, in: Die zweite Republik, hier S. 368, Anm. 23.

²⁶² Vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine, 24. Juni 1955 (Artikel „Ein Sozialprogramm für mündige Menschen. Überblick über eine Denkschrift, die Adenauer veranlaßte“). Sehr lobend – wengleich mehr in der Absicht, den Arbeitsminister zu ramponieren – auch die Beurteilung in: Der Spiegel, Nr. 1, 4. Januar 1956 (Titelgeschichte über Storch: „Kombinationen für Witwen“).

Preller bescheinigte der Denkschrift „Mut zu neuem Denken“; er könne „mit wesentlichen Teilen einverstanden“ sein (Preller, Subsidiarität und Sozialprogramm, in: Neues Beginnen, Nr. 9, 1955, S. 129 f.). Dementsprechend im Rückblick: „Im ganzen zeichnete sich die Denkschrift – bei möglichen kritischen Einwänden gegen Einzelheiten – durch eine Unbefangenheit gegenüber dem Bestehenden aus, wie sie bisher noch kaum praktiziert worden war“ (Preller, Praxis und Probleme, Bd. 2, S. 561). „Ernste Bedenken“ meldete Auerbach an, nannte die Denkschrift jedoch „in Anlage und Form eine überaus beachtliche Leistung“, die durch den Versuch einer Zusammenschau das „Mosaikprogramm“ des Beirats beim BMA ergänze (Auerbach, Vier Professoren und ein Finanzminister, in: Soziale Sicherheit 4 [1955], S. 257–262, hier S. 258. In einem Referat vor Gewerkschaftskollegen führte Willi Richter Ende 1955 aus: „Es war für uns alle eine Überraschung, als wir die Denkschrift [. . .] bekommen haben: Ein umfassendes Werk, das sehr inhaltsreich ist und viel Anregung gibt. Es war nicht nur für uns eine Überraschung, sondern auch für [. . .] Anton Storch, daß sein Chef sich so um die Dinge kümmert“ (undatierter Redetext in: BA, NL Richter Nr. 4).

²⁶³ Dies teilte er im Bundesparteivorstand der CDU am 3. Juni 1955 mit (Sitzungsprotokoll, S. 25).

folgten praktische Vorschläge für eine Sozialleistungsreform, wobei alle „allgemeinen Lebenstatbestände, die gesellschaftliche Einwirkung bedingen“ (S. 49), einbezogen wurden: Jugend, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Tod 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 *eine* Leistung durch *einen*“²⁶⁴ verantwortlichen Träger“ (S. 135) zu konzipieren. Eben diese organisatorische Veränderungsfreudigkeit verringerte allerdings von vornherein die Realisierungschancen des Konzepts. Der in Fachpublizistik und Sozialverwaltung rasch aufkommende Widerstand ist aber nicht nur auf „Bestrebungen seitens der Verwaltungsapparate, einmal übernommene Aufgaben eifersüchtig zu verteidigen“²⁶⁵ zurückzuführen, sondern auch auf begründete Zweifel an der Praktikabilität der wichtigsten vorgeschlagenen Kompetenzverlagerungen²⁶⁶. 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 soziale Sicherungen bei besonders schweren Risiken²⁶⁷ mit einer Betonung von Eigenvorsorge

²⁶⁴ Hervorhebungen im Original.

²⁶⁵ So – ohne direkten Bezug auf die Rothenfelder Denkschrift, aber als genereller Erklärungsversuch für die „Einflusslosigkeit der Wissenschaft“ (S. 281) und die „Diktatur des bürokratischen Apparates der sozialen Sicherheit“ (S. 285) – v. Bethusy-Huc, S. 258.

²⁶⁶ Dies gilt z. B. für den Vorschlag (S. 79), den gesamten Bereich der medizinischen Rehabilitation ausschließlich den Krankenkassen zu übertragen (deren Vielgliedrigkeit die Autoren akzeptierten, wobei sie jedoch einen Ausgleich der Risikostruktur durch „Gemeinlast“ empfahlen [S. 66]). Dies hätte die von der Unfallversicherung, Rentenversicherung und Kriegsopferversorgung betriebenen, z. T. auf spezielle Bedürfnisse (Unfall-, Kriegsverletzte) zugeschnittenen Krankenhäuser, Kuranstalten und Rehabilitationszentren ihren bisherigen, leistungsstarken Trägern entzogen und viele, insbesondere kleinere Krankenkassen sachlich überfordert. Dementsprechend begrüßte der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zwar den Gedanken, „Rehabilitationsmaßnahmen auf breiterer Grundlage“ durchzuführen, betonte aber: „Träger solcher Maßnahmen können nur große Sozialversicherungsträger sein, wie sie sich uns in Gestalt der Rentenversicherungsträger und der Berufsgenossenschaften darbieten“ (Niederschrift über die a. o. Mitgliederversammlung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in Köln, 28. September 1955, S. 30). Ebenso argumentierten die „Bemerkungen des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften und des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften zum Rothenfelder Gutachten“, in: Zeitschrift für Sozialreform 1 (1955), S. 29–31. Vgl. ferner das – vom BMA zur Bekämpfung der Rothenfelder Denkschrift initiierte – Gutachten: Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelder Denkschrift.

²⁶⁷ Z. B. bei langwieriger Krankheit oder Invalidität: Rechtsanspruch auf zeitlich unbegrenzte Krankenhausbehandlung, also Fortfall der „Aussteuerung“ durch die Krankenkas-

und Kostenbeteiligung auf anderen Gebieten²⁶⁸; zum anderen schoben sie zwischen den einzelnen und den Staat eine Stufenfolge sozialer Hilfe, die die Funktionen „kleinerer Lebenskreise“ wie Gemeinde²⁶⁹ und Betrieb²⁷⁰ ausweitete, dage-

sen nach 26 Wochen; nach Erschöpfung des Anspruchs auf Lohnfortzahlung (den die Autoren für Arbeiter und Angestellte einheitlich geregelt wissen wollten) Rechtsanspruch auf „Unterhaltshilfe“ in Höhe von 80% des Lohns bis zum Abschluß der medizinischen und der beruflichen Rehabilitation (bisher „Krankengeld“ in Höhe von 50% des Lohns in zeitlich begrenzter Dauer); für langfristig erkrankte Selbständige wurden „Vertretungsdienste“ vorgesehen, die z. T. von Berufsverbänden, z. T. von einer neuzugründenden staatlichen Rehabilitationskasse finanziert werden sollten; der Vollerwerbsunfähige sollte eine Rente erhalten, „die in ihrer Höhe der entspricht, die er voraussichtlich unter normalen Umständen bei Erreichung der Altersgrenze erhalten hätte“ (S. 69–85).

Insgesamt legte die Denkschrift bemerkenswert viel Gewicht auf den Ausbau sozialer Dienste (Dienste zur Heilung und zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit, berufseingliedernde Dienste, Vertretungsdienste, Beratungsdienste); sie trug damit der für die soziale Sicherung in hochentwickelten Industriestaaten wachsenden Bedeutung immaterieller Leistungen Rechnung. In dieser Hinsicht stimmte die Denkschrift mit den „Grundgedanken“ des Arbeitsministeriums überein.

²⁶⁸ Mit Verweis auf das schwedische Beispiel wurde eine Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten in Höhe eines (offen gelassenen) Prozentsatzes der Ausgaben einer Indexfamilie vorgeschlagen (S. 63 f., S. 23*), ebenso die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags für Rentner (S. 105). In der gesetzlichen Krankenversicherung sollten variable Tarife eingeführt werden (was dem einzelnen Wahlfreiheit ermöglicht, aber den sozialen Ausgleich verringert hätte). Als Alterssicherung wurde ein Satz von „etwa 75% des Arbeitseinkommens“ konzipiert, wobei im Normalfall die Rentenversicherung 50%, Eigenvorsorge und betriebliche Altershilfe 25% decken sollten (S. 103–109). – Die Problematik der betrieblichen Altersrenten: zwar von der Allgemeinheit (über die Preise und durch Steuerausfall) finanziert zu sein, aber nur einem vom Zufall der Arbeitsstätte begünstigten Teil der Arbeitnehmer zugute zu kommen, zogen die Autoren nicht in Betracht.

²⁶⁹ Die Gemeinden sollten – über die traditionellen Fürsorge-Bereiche hinaus – grundsätzlich zuständig werden für: Witwenhaushalte mit unversorgten Kindern, Ausbildungsbeihilfen für Jugendliche, langfristig Arbeitslose; ferner sollten sie soziale Beratungsdienste einrichten (S. 136) und „Sozialanwälte“ (S. 113) unterhalten. Damit die Gemeinden diese Aufgaben unabhängig von der unterschiedlichen örtlichen Finanzkraft erfüllen könnten, sollte an der bisherigen Trägerschaft für die Aufbringung der Mittel nichts geändert werden (den Gemeinden sollten also die aus dem Bundesversorgungsgesetz und der Rentenversicherung für Witwen und Waisen fließenden Mittel, die aus dutzendweise zerstreuten Quellen stammenden Ausbildungsbeihilfen und die aus Bundesmitteln stammenden Beträge für die Arbeitslosenhilfe zufließen); zudem sollte eine beim Bund zu errichtende Sonderkasse für einen überregionalen Ausgleich sorgen und „die aus der sonst gegebenen Finanzkraft nicht mehr möglichen Hilfen“ tragen (S. 119, S. 112).

Die mit dem Subsidiaritätsprinzip begründete (S. 24) Funktionsausdehnung der Gemeinden diente zugleich zwei weiteren Zielen: 1) Konzentration von Leistungsverpflichtungen auf eine einzige, für den einzelnen leicht überschaubare und zugängliche Stelle. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das geltende Recht in einem geradezu die Rechtssicherheit gefährdenden Maße unübersichtlich war: Eine Kieler Stichprobe ermittelte 109 Möglichkeiten von

gen unmittelbare Versorgungsleistungen des Staates eng begrenzte. Daher wurde nicht nur eine steuerfinanzierte Staatsbürgergrundrente, wie sie die SPD forderte, abgelehnt, sondern ebenso die traditionelle Zuschußbeteiligung des Staates an der gesetzlichen Rentenversicherung; sie sollte – nach einer längeren Übergangsphase – auf eine Liquiditätsgarantie reduziert werden²⁷¹. Die liberale Tradition der Ausgrenzung von Staatseinfluß und das – programmatisch vorangestellte – christlich-soziale Subsidiaritätsprinzip trafen hier also in dem Versuch zusammen, die

Sozialleistungskombinationen für Witwen (vgl. Hampel, Verflechtung, S. 620); schwer überschaubar waren auch die Ausbildungsbeihilfemöglichkeiten, deren „planlose Überschneidungen“ (S. 52) die Autoren skizzierten. 2) Gemeindliche Kompetenz sollte „eine individualisierende Behandlung jedes einzelnen Falles“ (S. 89) ermöglichen. Versicherungsrechtliche Witwenrenten sollten beibehalten, jedoch für Witwen mit Erziehungspflichten von der Gemeinde ausgezahlt werden, integriert in eine fürsorgerechtlich nach Maßgabe des „Lebens- und Erziehungsbedarfs“ aufgestockte Gesamtsumme (S. 92–95).

Die Ausdehnung gemeindlicher Kompetenzen stieß auf viel Kritik, da sie die Leistungen in die Nähe der Fürsorge gerückt und zu einer Zunahme von Ermessensentscheidungen geführt hätte. Negative praktische Konsequenzen einer Verweisung langfristiger Arbeitsloser auf gemeindliche Hilfe wiesen nach: Siebrecht, Wer soll den Arbeitslosen helfen?, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 190–195; Schmidt, Zur Reform der Arbeitslosenfürsorge, in: BABI 6 (1955), S. 857–863.

²⁷⁰ Als branchenmäßige Unternehmenszusammenschlüsse sollten „Betriebsgenossenschaften“ alle Lohnersatzleistungen für Arbeiter und Angestellte (bei Krankheit, Unfall, Rehabilitationsverfahren, saisonaler Arbeitslosigkeit) übernehmen und im Umlageverfahren finanzieren (S. 81–83, S. 116). Dies bedeutete u. a. eine völlige Entlastung der Krankenkassen von Krankengeldzahlung. Die Begründung ist bemerkenswert: „Unterhaltshilfe im Falle der Arbeitsunfähigkeit ist Aufgabe des Nächststehenden, dem der Kranke in gesunden Tagen seine Arbeitskraft gewidmet hat: des Betriebs“ (S. 81). In gewisser Hinsicht suchte diese Argumentation die Ausgliederung von „social costs“, die mit dem frühen kapitalistischen Arbeitsvertrag einsetzte, zu revidieren und an Elemente vorindustrieller Arbeitsverfassung (Sorgepflicht des Arbeitgebers auch in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit) anzuknüpfen.

Im Horizont „berufsständischer Ordnung“ waren die „Betriebsgenossenschaften“ nicht gedacht (mündliche Mitteilung von Neundörfer; vgl. dazu auch die Kritik von Neundörfer an v. Nell-Breunings Versuchen, „der berufsständischen Ordnung ein zeitgemäßes Gesicht zu geben, sie als Ordnungsprinzip für unsere Zeit anzubieten“, in: Zeitschrift für Sozialreform 3 [1957], S. 127).

²⁷¹ Zukunftsweisend in diesem Zusammenhang die Empfehlungen, eine „bewegliche Altersgrenze“ (S. 105) einzuführen, das Kapitaldeckungsverfahren preiszugeben (S. 108), eine Rentenformel zu entwickeln, die die Rentenhöhe an die „Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung“ bindet (S. 107 f.).

Im System sozialer Sicherung sollte der Staat folgende Funktionen als unmittelbarer Träger übernehmen:

1) Errichtung und Finanzierung eines vertrauensärztlichen Dienstes, dessen Gutachten für alle Sozialleistungszweige verbindlich sein sollten und den zu einem Hin- und Herschieben des Versicherten führenden negativen Kompetenzkonflikten (ausgelöst durch unter-

Anspruchshaltung gegenüber dem Staat gleichsam abzuschichten und zahlreiche Sicherungsfunktionen „nach unten“ auf Familie, Gemeinde, „Betriebsgenossenschaften“ und gesetzliche Versicherungsgemeinschaften zu verlagern.

Die Begrenzung unmittelbar staatlicher Versorgungsleistungen beruhte jedoch auf der Prämisse, daß der Staat „das Gesamt der Voraussetzungen für eine gedeihliche Entfaltung der Einzelmenschen, der kleineren Lebenskreise und der Gesamtgesellschaft“ schafft (S. 22). Dem Staat wurde somit die Aufgabe zugesprochen, „vorgeschaltete Voraussetzungen“ (S. 126) zu bieten, 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, S. 93); allen in ihrer Arbeitskraft geminderten Bürgern umfassende medizinische und berufliche Rehabilitation (mit Hilfe einer staatlichen Rehabilitationskasse) zugänglich zu machen (S. 69–85); allen Arbeitsfähigen durch aktive Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik, insbesondere auch durch überregionalen „Ausgleich der Arbeitschancen“, das „Recht auf Arbeit“ real zu ermöglichen (S. 88, S. 90–92, S. 124–126). Die Bedeutung staatlicher Vorleistungen für die Funktionsfähigkeit des Systems sozialer Sicherung im engeren Sinne wurde also stark betont; ebenso wurde anerkannt, daß soziale Leistungen nicht nur unter dem Aspekt der volkswirtschaftlichen Belastung, sondern auch als „Voraussetzung für den produktiven Einsatz der Kräfte“ und als Element „konjunktureller Stabilisierung“ bewertet werden müssen²⁷². Mit der Alternative: ja oder nein zum Wohlfahrtsstaat läßt sich die Denkschrift also nicht fassen; sie verbindet Elemente beider Gedankenrichtungen²⁷³.

schiedliche Begutachtungen durch Vertrauensärzte der Landesversicherungsanstalten oder der Berufsgenossenschaften, durch Ärzte des Arbeitsamts, Versorgungsärzte oder gemeindliche Gesundheitsämter) ein Ende bereiten sollten.

2) Errichtung und Finanzierung einer zentralen Rehabilitationskasse (zur Kostenbeteiligung bei allen Maßnahmen, „die zur Wiederherstellung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit des einzelnen Bürgers und zu seiner Wiedereingliederung in das Wirtschaftsleben notwendig sind“).

3) Ausgleichskasse für gemeindliche Leistungen.

4) Zuschüsse zu den gesetzlichen Rentenversicherungen für eine Übergangszeit; danach Deckung eventueller „Differenz zwischen Aufkommen und Ausgaben“.

5) Alle Sicherungsaufgaben, die aus Kriegsfolgen erwachsen sind.

²⁷² Bemerkenswerterweise werden die sozialen Leistungen auch nicht nur unter dem Gesichtswinkel der Lohnniveau-Belastung (durch Abzweigen von Abgaben), sondern auch unter dem Aspekt der Lohnniveau-Stabilisierung gesehen: Durch Arbeitslosenhilfe und Fürsorge-Richtsätze werde eine „Untergrenze“ gesetzt, „unter die die Löhne nicht fallen können“, was verhindere, „daß sich Arbeitssuchende zu unerträglich niedrigen Löhnen anbieten“ und eine „Schleuderkonkurrenz um Arbeit“ einsetze (S. 35).

²⁷³ Dementsprechend wurde von Arbeitgeberseite kritisiert, daß die Denkschrift „erheblich weiter auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat“ führe. Vgl. Reermann (Bundesvereini-

In Zugzwang geraten, versammelte der Arbeitsminister während der Drucklegung der Denkschrift den Beirat zu einer Tagung, auf der – in „untunlicher Hast“, wie ein Mitglied kritisierte²⁷⁴ – über die am weitesten gediehenen Teile der Ausschubarbeit Beschluß gefaßt wurde. „In richtiger Wertung des Schwerpunktes bei den notwendigen Reformarbeiten“, wie man von seiten des Arbeitsministeriums hervorhob, stand das Thema „Neuordnung der Rentenversicherungen“ im Zentrum der unverzüglich veröffentlichten Beiratsentschließung. Ausdrücklich als „Zwischenbilanz“ deklariert, beließ es die Entschließung im Hinblick auf sonstige Themen bei ganz abstrakt gehaltenen Empfehlungen (Vereinheitlichung bzw. Koordination der Begriffe, Bemessungsmethoden und Leistungsvoraussetzungen in allen Sozialleistungszweigen, Ausbau von Prävention und Rehabilitation); zu Fragen der Organisation und Kompetenzabgrenzung der Sozialleistungsträger nahm sie nicht Stellung²⁷⁵.

Im Juni 1955 lag also eine Reihe von Materialien zur konzeptionellen Reformvorbereitung vor: „Grundgedanken“ des Arbeitsministeriums mitsamt ausführlichen Ressortstellungen, die Rothenfelder Denkschrift und die Beiratsentschließung. Nach wie vor stand jedoch eine abschließende Klärung der administrativen Voraussetzungen von Programmentwicklung und Entscheidungsvorbereitung aus. Schäffer hatte den Arbeitsminister die Machtfülle des Haushaltsministers spüren lassen und sich so lange es irgend ging geweigert, dem Kabinett den von Storch dringend gewünschten Nachtragshaushalt zuzuleiten und so den Weg für den Aufbau des Generalsekretariats freizugeben. Selbst die Freigabe überplanmäßiger Mittel, mit denen Storch einzelne Kräfte im Vorgriff auf den Nachtragshaushalt einstellen wollte, mußte – im Widerspruch zu dem von Schäffer mitgetragenen März-Beschluß des Kabinetts – auf das mühsamste erkämpft werden. Gewiß war Schäffer ein sprichwörtlich sparsamer Mann und sein Staatssekretär hatte bei der Einbringung des Bundeshaushalts für das Etatjahr 1955 treffend betont, daß der Minister „sich mit Hartnäckigkeit gegen jede nicht ganz unabwiesbare Personalvermehrung zur Wehr“ setze²⁷⁶. Aber der Verdacht lag nahe, daß in diesem Falle weniger das Sparsamkeitsprinzip als vielmehr der Wunsch entscheidend war, eine Positionsfestigung des Arbeitsministeriums mit Hilfe der Haus-

gung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Soziale Reformen sind eine Daueraufgabe, in: *Industriekurier*, 9. Juli 1955. Ähnlich Gassert in dem Arbeitgeberorgan „Arbeit und Sozialpolitik“ 9 (1955), S. 371: Die Denkschrift verlange „Staatshilfe selbst in Fällen“, in „denen sie bisher nicht für nötig erachtet wurde“. Ähnlich in kritischer Absicht ein ungezeichneter Beitrag in: *Deutsche Versicherungszeitschrift* 9 (1955), S. 154.

²⁷⁴ Ein Beiratsmitglied an Storch, 12. Juni 1955 (ZwA, B 149/412).

²⁷⁵ Neuordnung der sozialen Leistungen. Ergebnisse der Arbeitstagung des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen vom 2. bis 4. Juni 1955, in: *BABl* 6 (1955), S. 539–542. – Zitat aus dem Kommentar eines Beamten des BMA: Antoni, Zur Zwischenbilanz des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen, in: *BABl* 6 (1955), S. 552–561, hier S. 557.

²⁷⁶ Vgl. *Sten. Ber.*, Bd. 22, S. 2951 (8. Dezember 1954).

haltstechnik zu behindern. In einem scharf gefaßten Beschwerdebrief bat Storch den Kanzler im April um ein Eingreifen: Schäffer blockiere die Reformarbeit des federführenden Ressorts, und der „tiefere Grund“ sei eindeutig: Ihm gehe es „im wesentlichen um die Einführung des Bedürftigkeitsprinzips“, die Bereitstellung von Haushaltsmitteln mache er davon abhängig, ob sie diesem Ziele dienen oder nicht. Damit versuche er, „Richtlinien für die Politik des federführenden Ressorts aufzustellen“, das eine „Geburt der Sozialreform aus dem Geiste des Bedürftigkeitsprinzips“ ablehne²⁷⁷. Damit „unter keinen Umständen der Fortgang der Arbeit durch Mangel an geeigneten Arbeitskräften gehindert“ werde, intervenierte Adenauer in dem gewünschten Sinne²⁷⁸. Ende April 1955 leitete Schäffer daraufhin den Nachtragshaushalt dem Kabinett zu, wo er im Umlaufverfahren schnell verabschiedet wurde²⁷⁹. Der Bundestag stimmte diesem Haushalt, der eine kräftige Stellenvermehrung vorsah, im Juni 1955 ohne Abstriche zu²⁸⁰. Daß die Bundesregierung so spät erst daran gehe, „Fachkräfte für die Vorarbeiten zur Sozialreform“ zu gewinnen, war in der parlamentarischen Haushaltsdebatte ein Punkt sozialdemokratischer Kritik, dem der Vertreter des Arbeitsministers nur zustimmen konnte: Auch der Minister bedauere es „außerordentlich“, erst jetzt eine haushaltsrechtliche Grundlage für die seit langem angeforderten Verstärkungen zu erhalten²⁸¹.

Anfang Juni 1955 erörterte das Kabinett das weitere Procedere. Adenauer erläuterte, daß er „nach englischem Vorbild die Frage der Sozialreform durch eine unabhängige Kommission habe prüfen lassen“, denn er messe dieser Frage, auch mit Blick auf die Bundestagswahl von 1957, „eine ganz besondere Bedeutung“ zu.

²⁷⁷ Storch an Adenauer, 7. April 1955 (ZwA, B 136/1360).

²⁷⁸ Zitat aus einem Schreiben Adenauers an einen Abteilungsleiter im BKA, 13. April 1955, mit dem er um Nachprüfung der von Storch gegen Schäffer erhobenen Vorwürfe (willkürliches Hinauszögern des Nachtragshaushalts; Verweigerung überplanmäßiger Mittel) bat. Am 20. April 1955 teilte Adenauer dem Arbeitsminister dann mit, daß er mit Schäffer gesprochen habe, der die Angelegenheit in einer mündlichen Aussprache bereinigen wolle. Adenauer bat um Mitteilung, „ob diese Besprechung stattgefunden hat und zu Ihrer Zufriedenheit ausgefallen ist“ (ZwA, B 136/1360).

²⁷⁹ Kabinettsvorlage des BMF, 28. April 1955 (ZwA, B 136/1360).

²⁸⁰ Vgl. den schriftlichen Bericht des Haushaltsausschusses zum Einzelplan 11 (Kap. 1109 – Sozialreform), 3. Juni 1955, und Verabschiedung des Einzelplans 11 im Plenum, 15. Mai 1955 (Sten. Ber., Bd. 25, S. 4905 bzw. S. 4875). – Das Kap. 1109 schuf 30 Planstellen und 37 Stellen für außertarifliche, übertarifliche und tarifliche Angestellte, jedoch mit k. w.-Vermerk (also künftig wegfallend) und Sperrvermerk (was die Freigabe der Stellen an die Einwilligung des Finanzministers band). Das Kap. 1109 sollte die Durchführung der Sozialreform „mit qualifizierten Mitarbeitern, teils durch Abordnung, teils durch Übernahme aus den Länder- und Kommunalverwaltungen sowie den sozialen Selbstverwaltungskörperschaften und Kreisen der Wissenschaft und Wirtschaft“ ermöglichen.

²⁸¹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 25, S. 4846 (Abg. Schellenberg) bzw. S. 4850 (Staatssekretär Sauerborn).

Die Kommission habe „schnell und gründlich“ gearbeitet, und das Resultat enthalte „zum Teil ausgezeichnete Gedanken“. Zur Vorbereitung abschließender Beschlüsse über Grundsätze und gesetzgeberische Ausgestaltung der Reform halte er die Bildung eines interministeriellen Referentenausschusses sowie eines „Kabinettsausschusses für die Sozialreform“ für zweckmäßig. Man trennte sich ohne konkrete Beschlüsse, aber in der Absicht, den Problembereich „Sozialreform“ zum Gegenstand einer Sondersitzung des Kabinetts zu machen, die in den nächsten Wochen „an einem ruhigen Ort“ stattfinden sollte²⁸².

Die zu der Einladung nach Moskau (7. Juni) und zur Genfer Gipfelkonferenz (17. bis 23. Juli) führende Entspannungsoffensive der Sowjetunion drängte das Thema „Sozialreform“ in diesen Wochen jedoch in den Hintergrund. Adenauer selbst, ohne dessen Anwesenheit man die in Aussicht genommene Sondersitzung nicht durchführen wollte, reiste zu Abstimmungs- und Sondierungsgesprächen in die USA und nach London. Erst in der zweiten Juliwoche griff er wieder in die Sozialreformediskussion ein, und zwar mit einem Schnellbrief an die Bundesminister, der in Form einer Kabinettsvorlage „Organisatorische Maßnahmen zur zügigen Weiterführung der Beratung über Grundlagen einer Sozialreform“ vorschlug. Das Ziel dieser vom sozialpolitischen Kanzleramtsreferat aufgrund handschriftlicher Aufzeichnungen Adenauers vorbereiteten Initiative lag darin, die Organisations- und Kompetenzstreitigkeiten endgültig zu überwinden und die Beratungs- und Entscheidungsverläufe zu beschleunigen.

Der gegenwärtige Stand der Beratungen, schrieb Adenauer, lasse bezweifeln, ob der seinerzeit vorgesehene Zeitplan – Abschluß der gesetzestvorbereitenden Arbeiten bis Ende 1955 – eingehalten werden könne. Es werde daher „kaum möglich“ sein, „die Kodifizierung der Neuordnung des Sozialleistungssystems noch in dieser Legislaturperiode abschließend durchzuführen“. Zumindest aber müsse die „Entwicklung eines Gesamtkonzeptes“ gelingen, „das die Grundlage für das zukünftige Gesetzgebungswerk bilden kann“. Zur „zügigen Durchführung der notwendigen Beratungen“ schlug der Kanzler sodann 1) die Bildung eines ständigen Kabinettsausschusses (Sozialkabinett) unter seinem bzw. des Vizekanzlers Vorsitz vor. Zur Vorbereitung der Beschlüsse dieses Ausschusses solle 2) aus je einem Beamten der im Sozialkabinett vertretenen (sieben) Ressorts ein Interministerieller Ausschuß gebildet werden. Den Vorsitz in diesem Gremium übertrug Adenauers Organisationsplan dem Leiter des beim Arbeitsministerium aufzubauenden 3) „Generalsekretariats für die Sozialreform“, wobei – dem früheren Personalunion-Vorschlag entsprechend – die Leitung von Generalsekretariat und Sozialversicherungsabteilung in einer Hand liegen sollte. Dem Generalsekretariat wies der Plan die Geschäftsführung für den Interministeriellen Ausschuß, „die Sichtung und Zusammenfassung des vorliegenden Materials“ sowie die „Vorbereitung der Kodifizierung“ zu. 4) Der Beirat sollte „zur Unterstützung der vorge-

²⁸² Auszug aus dem Kurzprotokoll über die Kabinettsitzung am 2. Juni 1955 (ZwA, B 136/1360).

nannten Organe“ in der bisherigen Form – bei Geschäftsführung des Generalsekretärs – weiterarbeiten²⁸³.

Insgesamt gesehen trug dieser Plan die Züge eines Kompromisses zwischen dem Federführungsanspruch des Arbeitsministers und dem Einflußstreben der vom Finanzminister angeführten Opponenten. Diese konnten zweierlei auf der Habenseite verbuchen: Storch mußte die Federführung praktisch an ein Kollegialorgan, das Sozialkabinett, abtreten und die in den Interministeriellen Ausschuß entsandten Referenten blieben ihren Ministern gegenüber weisungsgebunden, wurden also nicht auf dem Wege über die Eingliederung in das Generalsekretariat einem Weisungsrecht des Arbeitsministers unterstellt. Andererseits erhielt das Arbeitsressort mit dem „Generalsekretariat“ ein Organ, das sich von der praktischen Seite her – bei geschickter Leitung – zum eigentlichen „Hauptquartier der Sozialreform“²⁸⁴ ausbauen ließ: Der Generalsekretär teilte sich mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramts in die Geschäftsführung des Sozialkabinetts; er führte den Vorsitz im Interministeriellen Ausschuß, steuerte dessen Geschäftsführung und war schließlich Geschäftsführer des Beirats. Die Einflußfäden verknöteten sich gleichsam in seiner Hand und boten die Chance, das Schwergewicht der Arbeiten auf das Generalsekretariat zu ziehen, zumal inzwischen ein Stab hervorragender Fachkräfte zum Abruf in dieses Sekretariat bereitstand. Adenauers Organisationsplan war also letzten Endes ambivalent: Wurde mehr von „oben nach unten“ gearbeitet, diktierte also das Sozialkabinett durch Delegation fest umrissener Aufgaben die Marschroute, so konnte er das Gewicht der an einer Schwämmerung des Arbeitsministereinflusses interessierten Ressorts vergrößern; wurde aber mehr „von unten nach oben“ gearbeitet, so wuchs die Hebelkraft des Generalsekretariats und damit des Arbeitsministeriums. Der Organisationsplan verteilte die Schwerpunkte also auf eine variable Weise, baute durch den Kanzlervorsitz im Sozialkabinett jedoch die Möglichkeit zu wirksamer Koordination und verbindlicher Entscheidung ein. Der Vorsitz des Kanzlers entschärfte zugleich die mit der Kompetenzverteilung verbundenen Prestigefragen auf eine allseits annehmbare Weise. Das Kabinett verabschiedete die Vorlage Mitte Juli 1955 dann auch nach einer nur kurzen Aussprache, in der niemand Kritik erhob²⁸⁵. Auf einer Pressekonferenz zog der Generalsekretär Jantz die Bilanz, „daß auf organisatorischem Gebiet die Auseinandersetzungen damit endgültig zum Abschluß gekommen sind. Man arbeite nun gemeinsam unter der Leitung des Herrn Bundeskanzlers“²⁸⁶.

²⁸³ Kabinettsvorlage Adenauers, 11. Juli 1955 (ZwA, B 136/1360). Auszugsweise abgedruckt bei M. Richter, B II 2, S. 2–4.

²⁸⁴ So wurde das Generalsekretariat später – zutreffend – in der „Westdeutschen Allgemeinen“, 2. Oktober 1956, gekennzeichnet.

²⁸⁵ Auszug aus dem Kurzprotokoll über die Kabinettsitzung vom 13. Juli 1955 (ZwA, B 126/10942).

²⁸⁶ Vgl. den Bericht über die am 15. Juli 1955 auf Einladung des BMA abgehaltene Pressekonferenz in: DOK 37 (1955), S. 345 f.

4. Zielbeschränkung (1955/56): Rentenreform statt Gesamtreform

Wenige Tage nach der Verabschiedung des Organisationsplans trat Adenauer seinen Jahresurlaub in dem schweizerischen Kurort Mürren an. In einem vielbeachteten Interview wies er dort der „Durchführung einer großen Sozialreform“ hohe Priorität im Aufgabenkatalog der Bundesregierung zu: Er sehe darin nicht nur „ein gleichrangiges Problem innerhalb der übrigen mich bewegenden innerpolitischen Fragen“, sondern betrachte die Sozialreform als „das innenpolitische Thema Nr. 1 schlechthin“, dem er „schon seit langem“ seine „besondere Aufmerksamkeit“ widme. Die hohe Bedeutung, die er diesem Problem beimesse, könne man schon daran erkennen, „daß das Bundeskabinett erst kürzlich die Bildung eines besonderen Ministerausschusses für die Sozialreform beschlossen hat, dessen Vorsitz ich persönlich übernommen habe“²⁸⁷. Demgegenüber hat man im nachhinein betont, daß Adenauer den Vorsitz im Sozialkabinett „selbst nie wahrgenommen“ habe, und man hat darin die These bestätigt gesehen, er sei an „Sozialpolitik desinteressiert“ gewesen²⁸⁸. In Wirklichkeit leitete Adenauer – von Dezember 1955 bis Februar 1966 – drei entscheidende Sitzungen dieses Kabinettsausschusses, und seine frühere Nicht-Präsenz hatte Gründe, die auf ein Desinteresse nicht schließen lassen. Der Eilbedürftigkeit halber war Adenauer damit einverstanden, daß die konstituierende Sitzung noch in der Zeit seiner Mürrer Abwesenheit Mitte August, unter Leitung des freidemokratischen Vizekanzlers Blücher stattfand. Blücher behielt die Leitung auch im September, dem Monat der Moskau-Reise einer von Adenauer angeführten Regierungsdelegation, bei. Im Oktober wünschte Adenauer den Vorsitz jedoch selbst zu übernehmen, um dem Sozialkabinett den Bonner Volkswirtschafts-Privatdozenten Wilfrid Schreiber zu präsentieren, von dessen aufsehenerregendem Rentenreform-Plan noch die Rede sein wird²⁸⁹. Eine schwere Erkrankung durchkreuzte diese Absicht und machte den Kanzler bis Ende November geschäftsunfähig. Ab Mitte Dezember leitete er den Kabinettsausschuß dann bis zur Verabschiedung kabinettreifer Beschlüsse selbst.

Vom Kabinett mit dem Auftrag versehen, eine später in Form einer Regierungserklärung bekanntzugebende „Gesamtkonzeption“ zu erarbeiten²⁹⁰, trat das Sozialkabinett also unter Leitung des Vizekanzlers Mitte August 1955 in Aktion²⁹¹. Die Tagesordnung – Vortrag des Generalsekretärs; Referat eines der

²⁸⁷ Interview mit dem Hessischen Rundfunk, 5. August 1955, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 147, 10. August 1955, S. 1237.

²⁸⁸ Vgl. Hennis, S. 22.

²⁸⁹ Der Vortrag Schreibers im Sozialkabinett unter Vorsitz des Kanzlers war für den 25. Oktober 1955 vorgesehen; Adenauer erkrankte eine Woche zuvor.

²⁹⁰ Wie Anm. 286.

Rothenfelser Professoren über die Denkschrift; Aussprache – war ein mühsam erkämpfter Kompromiß zwischen Kanzleramt und Generalsekretariat. In der Absicht, die Rothenfelser Denkschrift zur Grundlage der Reformarbeiten zu machen, hatte das Kanzleramt zunächst nur Referat und Aussprache über die Rothenfelser Denkschrift auf die Tagesordnung setzen wollen²⁹². Umgekehrt suchte Storchs „Generalsekretariat für die Sozialreform“ die Denkschrift aus der Diskussion zu verdrängen – sowohl aus Prestige Gründen wie auch in der Überzeugung, daß gegen die Schrift „in verschiedenen Richtungen schwerste Bedenken zu erheben“ seien²⁹³. Die dort unterbreiteten Organisationsvorschläge hielt es für schlechterdings „irreal“²⁹⁴. Um dies nachzuweisen – und zugleich die Autorität der Kanzler-Professoren mit Hilfe von „Gegenprofessoren“²⁹⁵ zu neutralisieren – hatte es unverzüglich nach Publikation des Rothenfelser Gutachtens ein Gegengutachten einer Professorengruppe („Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift“) initiiert, das dann auch zu dem gewünschten Ergebnis, nämlich dem der Nicht-Realisierbarkeit, kam²⁹⁶. Divergenzen bestanden auch im Hinblick auf die Gestaltung des Leistungsrechts. So arbeitete das Generalsekretariat in der Alternative, „ob die Altersrente den Lebensunterhalt des alten Menschen in voller Höhe oder nur teilweise decken soll“, im Unterschied zu der Rothenfelser Denkschrift auf die weitergehende Lösung hin²⁹⁷. Und nicht zuletzt opponierte es gegen den Rothenfelser Vorschlag, „zunächst einen allgemeinen Teil eines Sozialgesetzgebungswerkes zur Verabschiedung zu brin-

²⁹¹ Vgl. Kurzprotokoll über die 1. Sitzung des Sozialkabinetts, 16. August 1955 (ZwA, B 126/10942).

²⁹² Vermerk des Generalsekretariats, 5. August 1955 (ZwA, B 149/392).

²⁹³ Vgl. eine vom BMA unter dem 11. Juli 1955 an die Bundesminister und das BKA gesandte Ausarbeitung: „Bemerkungen zu der Denkschrift ‚Neuordnung der sozialen Leistungen‘“ (ZwA, B 136/1381). – Die Ausarbeitung ist im Referat IV 1 des BMA, der Keimzelle des Generalsekretariates, entstanden.

²⁹⁴ So im Rückblick Winfried Haase (Referent im Generalsekretariat), Zur Kumulierung von Sozialleistungen, in: Sozialreform und Sozialrecht, hier S. 112.

²⁹⁵ So formulierte Adenauer – offenbar nicht ohne einen gewissen Respekt vor diesem geschickten Schachzug – in einer Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 13. Januar 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 83).

²⁹⁶ Es handelte sich um die Professoren Walter Rohrbeck, Erich Roehrbein und Carl Meyrich. Ihr Gutachten – vom Generalsekretariat informell angeregt, nicht förmlich in Auftrag gegeben – ist im Hinblick auf die positiven Vorschläge für das BMA nicht repräsentativ. Zum „Professorenstreit“, in dessen Windschatten das BMA das Gesetz des Handelns wieder in die Hand zu bekommen suchte, vgl. auch einen ungezeichneten Bericht: Drei Professoren kritisieren vier Professoren, in: DOK 37 (1955), S. 522–525.

²⁹⁷ Vgl. Schewe, Soziale Sachverhalte im Widerspruch zu sozialen Leistungen, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 215–219, hier S. 219. – Um den Stellenwert dieses Aufsatzes, einer Kritik an der Rothenfelser Denkschrift, zu ermessen, muß man wissen, daß der Autor Referent im Generalsekretariat (und Verfasser der in Anm. 293 annotierten regierungsin-ternen Stellungnahme des BMA) war.

gen“; denn es befürchtete, daß „die Kraft der Regierung und der gesetzgebenden Körperschaften auf dem Gebiete der Neuordnung der sozialen Leistungen“ in dieser Legislaturperiode „in heftigen Kämpfen um den allgemeinen Teil verbraucht und damit die Verabschiedung wichtiger Teile des konkreten Gesetzgebungswerks in diesem Zeitraum verhindert“ werde²⁹⁸. Als einen solchen, und zwar den wichtigsten Teil betrachtete das Generalsekretariat die Reform der Rentenversicherung: Diese umfaßte nahezu die Hälfte aller Sozialleistungsfälle und vor allem – wie die soeben abgeschlossene Sozialenquôte des Statistischen Bundesamts zeigte – die größten Notlagen. Mehr und mehr suchte das Generalsekretariat daher das Teilprojekt „Rentenreform“ in den Mittelpunkt der Beratungen zu rücken, was im September/Oktober 1955 dann auch gelang.

Gemäß dem Auftrag, eine „Gesamtkonzeption“ zu erarbeiten, delegierte das Sozialkabinett jedoch zunächst umfassendere Fragestellungen an den Intermini-

²⁹⁸ Wie Anm. 293. – Das Generalsekretariat lehnte auch die Einrichtung einer staatlichen Rehabilitationskasse und eines staatlichen vertrauensärztlichen Dienstes ab – vor allem wegen des Selbstverwaltungsprinzips und aus Sorge, daß das Gesundheitswesen sonst unter restriktive Zwänge des jährlichen Bundeshaushalts geraten könnte. Jantz erläuterte die Bedenken detailliert vor dem Sozialpolitischen Ausschuß des DGB am 6. Oktober 1955 (BA, NL Richter, Nr. 6); vgl. hierzu auch 4. Kap. Anm. 63.

Hans Achinger, Mitautor der Rothenfeler Denkschrift und Mitglied des Beirats beim BMA, hat seit 1955 in einer die sozialwissenschaftliche Literatur stark beeinflussenden Weise Kritik daran geübt, daß (nicht nur) in den 1950er Jahren auf sozialpolitischem Gebiet eine „von der Achtung vor wissenschaftlicher Arbeit getragene Beeinflussung der Praxis in der Regel“ nicht möglich gewesen sei, und zwar vor allem wegen der abschätzigen Haltung der Ministerialbürokratie. So z. B. Achinger, Sozialpolitik und Wissenschaft, S. 81 ff. (mit einem von Erinnerungsfehlern nicht ganz freien Erfahrungsbericht); vgl. auch schon eine Rede Achingers im Dezember 1955 (Zusammenfassung in: Die Sozialreform, S. 80 ff.), wo nicht zuletzt dem bürokratischen Apparat die Verantwortung für „ein ermüdendes Nacheinander von Fehlschlägen“ zugesprochen wird und die „Vorgänge des Jahres 1955“ mit „tiefem Pessimismus“ geschildert werden. Dabei ist jedoch zu beachten, daß der in der Tat relativ geringe Einfluß wissenschaftlicher Beratung im Vorfeld der Sozialreform nicht zureichend mit dem Gegensatz: bürokratische Macht versus wissenschaftlicher Sachverstand erklärt werden kann (wie es auch v. Bethusy-Huc, S. 287 versucht: „Den rein sachlich orientierten, wissenschaftlichen und – bis zu einem gewissen Grade leidenschaftslos vorgebrachten – Urteilen stehen also die durch Machtansprüche affektbesetzten Auffassungen der Funktionäre gegenüber“). Bei diesem Ansatz gerät aus dem Blick, daß die eigentlichen Gegensätze größtenteils auf der Ebene politischer Option lagen. Im konkreten Fall der Rothenfeler Denkschrift ignorierte bzw. bekämpfte das BMA den politischen Gehalt von Handlungsempfehlungen, nicht die wissenschaftliche Provenienz der Autoren. – Natürlich widerlegt dieses Fallbeispiel nicht generell Achingers Thesen zur Problematik einer Verwissenschaftlichung von Sozialpolitik. Vgl. hierzu grundsätzlich Kaufmann, Scheitern der Reformen (mit einer ebenso kritischen wie überzeugenden Beurteilung des Entwicklungsstands der Sozialpolitikwissenschaft in den 1950er und 1960er Jahren), sowie ders., Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse, in: Soziologie und Sozialpolitik, S. 35–75.

steriellen Ausschuß. Es erbat Vorlagen zu den Themen: „Die Bedeutung der gesellschaftlichen Tatbestände für die Sozialreform“; „Ordnungsprinzipien für die Sozialreform“; „Wirtschaftliche und finanzielle Fragen der Sozialreform“. Für den letztgenannten Problembereich richtete der Interministerielle Ausschuß einen Unterausschuß „Wirtschaft und Finanzen“ ein, der in der Folge erstmals systematisch die Zusammenhänge zwischen Sozialfinanzen und Wirtschaftsprozess untersuchte und wichtige Vorarbeiten für den Einbau des Sozialbudgets in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung leistete²⁹⁹. Die übrigen Themen beriet der Ausschuß anhand von Vorlagen des Generalsekretariats, wobei die Vorlage „Ordnungsprinzipien“ offensichtlich von dem Bestreben getragen war, das Thema auf dem Wege der Abstraktion zu verflüchtigen und zeitraubenden Diskussionen zu entziehen. „Betont akademisch“³⁰⁰ wurden Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge als Formen, Individualität, Solidarität und Subsidiarität als ethische Prinzipien sozialer Sicherung abgehandelt. Mit Bedacht waren die Aussagen so allgemein gehalten, daß allenfalls diese Allgemeinheit einen Ansatzpunkt für Kritik und Diskussion bieten konnte. Nur in einem Punkte, in dem der Vertreter des Finanzressorts auf eine Konkretisierung drang, traten dann auch Meinungsverschiedenheiten zutage: Die Vorlage definierte das Subsidiaritätsprinzip sowohl nach der negativen Seite, wonach „die größeren Vereinigungen nur Aufgaben an sich ziehen dürfen, die ebenso gut zu erfüllen die kleineren nicht in der Lage sind“, wie auch nach der positiven Seite, wonach „die Gesellschaft gegenüber dem Einzelnen und der Familie, die größeren gesellschaftlichen Vereinigungen gegenüber den kleinen dafür zu sorgen haben, daß der Einzelne, die Familie oder die

²⁹⁹ Vgl. Arbeitsprogramm des Unterausschusses „Wirtschaft und Finanzen“, 31. August 1955; Vorläufiger Arbeitsbericht des Unterausschusses „Wirtschaft und Finanzen“, 19. September 1955; Bericht des Unterausschusses über den Stand der Arbeiten, 9. November 1955 (ZwA, B 136/1361). – Von Seiten des BMA wirkte maßgeblich der Mackenroth-Schüler Hartmut Hensen mit, der von dem „Generalsekretär für die Sozialreform“ unverzüglich nach Abschluß seiner bahnbrechenden Dissertation in das Generalsekretariat übernommen worden war (vgl. Anm. 43).

Der erste Arbeitsschritt des Unterausschusses lag in der Ermittlung der aktuellen Zusammensetzung des Sozialhaushalts, wodurch eine für alle Ressorts verbindliche Zahlengrundlage gewonnen werden sollte. Da die Zahlen von BMA und BMF zum Teil voneinander abwichen und das BMF anscheinend aus taktischen Gründen an einer Berechnungsautonomie interessiert war, scherte es durch vorzeitige amtliche Veröffentlichung des eigenen Zahlenwerks aus der Gemeinschaftsarbeit aus. Vgl. Elsholz, Der Sozialhaushalt des Bundes, in: Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen, Beilage zu: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 186, 4. Oktober 1955. Vgl. hierzu eine ungezeichnete kritische Stellungnahme: Zahlen und Tatsachen, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 237 f.

³⁰⁰ So – die Absicht, das Thema mit Hilfe von Unverbindlichkeit rasch durch die Beratungen zu schleusen, durchschauend – der Vertreter des BMF im Interministeriellen Ausschuß in einer Ministervorlage, 6. Oktober 1955 (ZwA, B 126/10 942).

kleinere Vereinigung im Stande sind oder bei Störungen wieder in den Stand gesetzt werden, die ihnen zufallenden Aufgaben selbst zu erfüllen“. Dem stimmten alle Ressortvertreter zu, nicht jedoch der Folgerung, die das Finanzressort zu ziehen wünschte: Staatliche Mittel seien „nach dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich von einem individuellen Bedarf abhängig“ zu machen³⁰¹. Das fiskalisch motivierte Ziel, steuerfinanzierte Leistungen an eine Bedürftigkeitsprüfung zu binden, hätte somit eine sozialphilosophische Weihe erhalten. Der Interministerielle Ausschuß lehnte dies ab; das Sozialkabinett verabschiedete die „Ordnungsprinzipien“-Vorlage Anfang Oktober mit dem Vorbehalt einer späteren Entscheidung über das vom Finanzressort gewünschte Amendement³⁰².

Präziser war die Vorlage über die Bedeutung gesellschaftlichen Wandels und gesellschaftlicher Tatbestände. Die Sozialreform, so hieß es einleitend, müsse „die Veränderungen der sozialen Wirklichkeit gegenüber den Zeiten berücksichtigen, in denen die heutigen Formen der sozialen Sicherung geschaffen worden sind“; sie müsse „Folgerungen aus den sozialen Strukturwandlungen“ ziehen. In der vom Sozialkabinett Anfang Oktober verabschiedeten Form hob die Ausarbeitung folgende Faktoren und Folgerungen vor:

– Im Verlaufe einer Altersstrukturverschiebung werde die Zahl der alten Personen (über 65 Jahre) von 9,6% im Jahre 1953 auf 14,2% im Jahre 1973 steigen.

³⁰¹ So die Formulierung bei Elsholz (wie Anm. 299), S. 10. Entsprechend in der Ministervorlage vom 6. Oktober 1955 (wie Anm. 300), wo gebeten wird, diesen im Interministeriellen Ausschuß nicht durchsetzbaren Passus im Sozialkabinett durchzusetzen.

In der öffentlichen sozialpolitischen Diskussion suchte Elsholz das Subsidiaritätsprinzip auf den Aspekt der Ausgrenzung staatlicher Leistungsverpflichtungen zu beschränken (vgl. z. B. seinen Beitrag: Die Sozialreform im staatspolitischen Zusammenhang, in: Sozialer Fortschritt 4 [1955], S. 243–252) und stieß damit auf den Widerspruch führender katholischer Sozialtheologen. Von Nell-Breuning führte die publizistische Gegenoffensive an: „Wenn irgend etwas gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, dann sind es vermeidbare Bedürftigkeitsprüfungen, denn sie sind wirklich nicht dazu angetan, den Menschen in seiner Personwürde zu heben.“ Dieses Prinzip besage „nicht, das Glied (der Einzelne) habe vorzuleisten und erst dann, wenn seine eigene Kraft erschöpft sei und sich eine ergänzende Leistung von dritter Seite als erforderlich erweise, habe die Gesellschaft einzuspringen. Es verhält sich nahezu umgekehrt. Der gesellschaftliche Verband, sei es die Familie, sei es der Staat, hat ‚vorzuleisten‘, nämlich die Bedingungen und Voraussetzungen zu schaffen, unter denen [. . .] die einzelnen Staatsbürger, aber auch die Familien überhaupt erst imstande sind, ihre Leistung einzusetzen.“ Vgl. v. Nell-Breuning, Bedürftigkeitsprüfung oder Bedürfnis?, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 8–10; ähnlich ders., Zur Sozialreform. Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, in: Stimmen der Zeit 157 (1955/56), S. 1–11.

Einer mündlichen Mitteilung von Kurt Jantz zufolge erklärte der Nestor der Katholischen Soziallehre, Gustav Gundlach, bei einem Zusammentreffen mit Jantz 1955 ausdrücklich, daß das BMF das Subsidiaritätsprinzip verdrehe.

³⁰² Vgl. Kurzprotokoll über die 3. Sitzung des Sozialkabinetts, 7. Oktober 1955 (ZwA, B 126/10 942). Text der verabschiedeten (unveröffentlicht gebliebenen) Vorlage: ZwA, B 136/1361.

Eine „Verstärkung der zweiten Einkommensverteilung“ durch „vermehrte soziale Leistungen“ sei „insoweit unausweichlich“. Damit der steigende Sozialaufwand leichter getragen werden könne, müsse sowohl die Wirtschafts- als auch die Sozialpolitik auf eine Erhöhung des Sozialprodukts hinzielen. Als Beispiel für produktive Sozialpolitik nannte die Vorlage: den „in ihrer Erwerbsfähigkeit Geminderten zur Wiederherstellung ihrer Leistungsfähigkeit die notwendige Hilfe“ zu geben und neben Normalarbeitsplätzen vermehrt auch solche Arbeitsplätze zu schaffen, die „den Personen, die in ihrer Leistungsfähigkeit gemindert sind, eine ihrem Zustand nach Art und Zeit entsprechende Beschäftigung“ ermöglichen.

– Die Krankheitshäufigkeit sei gestiegen und innerhalb der Krankheitsarten wachse die Bedeutung langdauernder Krankheiten – teils als zivilisatorische Erscheinung (z. B. Herz- und Kreislaufkrankheiten), teils durch medizinische Fortschritte, die früher rasch zum Tode führende Krankheiten langfristig behandelbar machen. „Diesen Wandlungen muß durch die Verstärkung der Vorbeugung und die Verbesserung und Verlängerung der Hilfe bei langdauernden Krankheiten Rechnung getragen werden.“ Hierbei dürfte insbesondere an die Beseitigung der „Aussteuerung“ gedacht worden sein (wonach die Krankenkassen nur bis zur Dauer eines halben Jahres Krankenhausbehandlung und Krankengeld zu tragen verpflichtet waren) – eine Regelung, die in der Vorstellung wurzelte, daß der nach einem halben Jahr noch nicht Geheilte ein Fall für Invaliditätsrente sei und daher in die Zuständigkeit der Rentenversicherung gehöre.

– Die wirtschaftliche und soziale Situation der Selbständigen habe sich insofern gewandelt, als Betriebsvermögen, Familienhilfe und Eigenvorsorge nicht mehr ohne weiteres eine „auskömmliche Existenz“ in den Wechselfällen des Lebens sichern könne. „Die Erhaltung der Arbeitskraft der kleinen Selbständigen wie auch das Sicherungsbedürfnis ihrer Familien und der Wunsch nach Sicherung im Alter müssen daher als sozialpolitische Aufgabe anerkannt werden.“

– Nicht nur strukturell, sondern auch normativ – in den „Auffassungen über die Aufgaben der sozialen Sicherung“ – sei ein Wandel festzustellen, an dem „die Sozialreform nicht vorbeigehen“ könne. Insbesondere werde „heute von breiten Bevölkerungskreisen erwartet, daß die soziale Sicherung einem im Laufe des Arbeitslebens erworbenen Lebensstandard entspricht“. Der „erworbene Lebensstandard“ sei als „Maßstab für die Höhe sozialer Leistungen“ anzuerkennen, und zwar nicht nur „für die Zukunft“, sondern analog auch schon für die derzeitigen Sozialleistungsempfänger. Da „die Sozialeinkommen wesentlicher Teile dieser Bevölkerungsgruppe“ mit der „Entwicklung des Lebensstandards vergleichbarer Erwerbstätiger nicht Schritt gehalten“ habe, werde von der Sozialreform erwartet, „daß sie auch diese Bevölkerungsgruppe an dem Wachsen des Sozialprodukts beteiligt“. Das gelte „besonders für die Leistungen an alte Personen“.

Interministerieller Ausschuß und Sozialkabinett stimmten diesen Ausführungen zu. Zu Konflikten führte indessen die Frage nach der rechtlichen Verwertbarkeit „allgemeiner Lebensumstände“ wie „städtische und ländliche Daseinsform“ (billigere Lebenshaltung und Selbstversorgungsmöglichkeiten auf dem Lande);

„Wohnform“ (eigenes Haus oder Mietwohnung); „Kontakt zum Boden“ (Gartennutzung); „Haushalts- und Familienverband“ (Einkommenskumulierung und privat geleistete Sicherungsdienste); „Betriebszugehörigkeit“ (betriebliche Sozialleistungen). Die Rothenfelser Denkschrift ging davon aus, daß derartige „Lebensumstände“, einzeln oder kombiniert, in der Regel etwa ein Drittel der notwendigen Alterssicherung ermögliche, die gesetzliche Altersrente also nur etwa zwei Drittel des zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter notwendigen Bedarfs beizusteuern brauche. Da die Denkschrift „etwa 75% des Arbeitseinkommens“ als anzustrebenden Normalsatz der Alterssicherung betrachtete, bedeutete dies konkret: Die Rentenformel sollte so bemessen sein, daß sie nach einem normalen Arbeitsleben eine (mit Wertbeständigkeitsklausel versehene) Rente in Höhe von etwa 50% des durchschnittlichen Arbeitsverdienstes erbringt³⁰³. Dieser Vorschlag zielte zwar auf eine beträchtliche Erhöhung des Rentenniveaus – die durchschnittliche Rente der über 65 Jahre alten männlichen Arbeiter belief sich im August 1955 (allerdings einschließlich der meist niedrigeren Renten für die freiwillig Weiterversicherten) auf 30% des Durchschnittsnettoeinkommens der Industriearbeiter³⁰⁴. Doch orientierte sich das Generalsekretariat an einem weitergehenden Ziel: Die Rente sollte nach einem normalen Arbeitsleben „den Lebensunterhalt des alten Menschen in voller Höhe“ decken³⁰⁵. Mit Spitze gegen die Rothenfelser Denkschrift hatte es daher in der „Tatbestände“-Vorlage hervorgehoben, „Lebensumstände“ der genannten Art seien „unmittelbar und für sich nicht geeignet, an sie rechtliche Folgerungen anzuknüpfen“³⁰⁶. Dagegen wünschten Finanz-, Innen- und Wirtschaftsressort die konträre Formulierung: „Sehr große Bevölkerungskreise verfügen neben einem Sozialeinkommen über verschiedenartigste Einkommensquellen“ bei der Bemessung der gesetzlichen Altersrente müsse dies „gebührende Berücksichtigung“ finden. – Das Sozialkabinett stellte bei seiner Beschlußfassung Anfang Oktober 1955 die Entscheidung über diesen Punkt zurück³⁰⁷.

³⁰³ Vgl. Achinger, Höffner, Muthesius, Neundörfer, S. 103.

³⁰⁴ Im selben Zeitpunkt belief sich die durchschnittliche Angestelltenrente für den über 65 Jahre alten männlichen Angestellten (ebenfalls einschließlich freiwillig Weiterversicherter, die statistisch nicht gesondert ausgewiesen sind) auf 36% des Durchschnittsnettoeinkommens der Industriearbeiter. Vgl. Die Gestaltung der Rentenleistungen für die in der sozialen Rentenversicherung pflichtversicherten Personen, Anlage zu: Generalsekretariat für die Sozialreform an die Ausschüsse für Fragen der Rentenversicherung und für Grundsatzfragen des Beirats beim BMA, 1. Februar 1956 (ZwA, B 149/420).

³⁰⁵ Wie Anm. 297.

³⁰⁶ Als Ausnahme ließ es eine besondere Beitragsabstufung in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und in den landwirtschaftlichen Familienausgleichskassen gelten.

³⁰⁷ Vgl. Kurzprotokoll über die 3. Sitzung des Sozialkabinetts, 7. Oktober 1955 (wie Anm. 302). Text der unter Zurückstellung dieses Punktes verabschiedeten Ausarbeitung „Gesellschaftliche Tatbestände und ihre Bedeutung für die Sozialreform“: ZwA, B 136/1361.

Ohne die Delegation neuer Themenstellungen abzuwarten, hatte das Generalsekretariat die Beratungen des Interministeriellen Ausschusses zuvor schon auf den als vordringlich erachteten Teil des „konkreten Gesetzgebungswerks“, die Reform der Rentenversicherung, gelenkt³⁰⁸. Es gelang ihm, dieses Reformprojekt auch im Sozialkabinett in den Mittelpunkt der Beratungen zu rücken, obgleich die Ministerrunde sich damit von der ursprünglichen Aufgabe, eine „Gesamtkonzeption“ zu erarbeiten, mehr und mehr entfernte. In dem Bemühen, das Beratungsziel zu verändern, wurde das Generalsekretariat allerdings nachhaltig von anderer Seite unterstützt: indirekt durch den Zugzwang, in den eine sozialdemokratische Bundestagsinitiative Regierung und Regierungsfractionen brachte; direkt durch parallele Bemühungen des Kanzleramts, das von wiederum anderer Seite zu einer Umorientierung motiviert worden war:

Ende September 1955, ein Jahr nach Verabschiedung der letzten Rentenerhöhung, griff die SPD-Fraktion das Renten-Thema im Bundestag wieder auf. Sie brachte einen Gesetzentwurf ein, wonach in der gesetzlichen Rentenversicherung „bis zur Neuregelung der sozialen Leistungen“ alle vier Monate eine Sonderzulage in Höhe einer halben Monatsrente gezahlt werden sollte. Damit werde die Rente etwa in demselben Ausmaß erhöht, wie das Sozialprodukt im vergangenen Jahre gestiegen sei, nämlich um 12,5⁰‰, erläuterte ein Fraktionssprecher; zudem habe diese Lösung den besonderen Vorzug, „daß Regierung und Gesetzgeber alle vier Monate bei Fälligkeit der Sonderzulage daran erinnert werden, die Sozialreform endlich durchzuführen“³⁰⁹. Die CDU/CSU-Fraktion beantwortete diese Initiative Mitte Oktober mit einem Gegenentwurf, der die nach dem im Vorjahr verabschiedeten „Renten-Mehrbetrags-Gesetz“ zu zahlenden „Mehrbeträge“ verdoppeln wollte³¹⁰. In den Ausschußverhandlungen wurden die beiden Entwürfe ineinander verarbeitet, und der Bundestag verabschiedete das Resultat Mitte November einstimmig³¹¹. Der als „Sonderzulagen-Gesetz“ titulierte Kompromiß sah für Dezember 1955 und Juni 1956 die Zahlung einer „Sonderzulage“ in Höhe des Sechsfachen des monatlichen „Mehrbetrags“, mindestens aber in Höhe von DM 20,- vor. Es wurde also keine neue Dauerleistung, sondern eine befristete

³⁰⁸ In den Ausschußsitzungen vom 27. September und 5. Oktober 1955. Vgl. eine undatierte „Übersicht über die bisherigen Sitzungen des Interministeriellen Ausschusses“ (ZwA, B 136/1362).

³⁰⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Sonderzulagen in den gesetzlichen Rentenversicherungen (Deutscher Bundestag. 2. Wahlperiode 1953, Drucksache Nr. 1687, 21. September 1955) sowie Begründungsrede des Abg. Schellenberg am 20. Oktober 1955 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 26, hier S. 5874).

³¹⁰ Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Gewährung von Mehrbeträgen in den gesetzlichen Rentenversicherungen (Deutscher Bundestag. 2. Wahlperiode 1953, Drucksache Nr. 1780, 12. Oktober 1955).

³¹¹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 27, S. 6090–6094 (17. November 1955). Verkündet als „Gesetz über die Gewährung von Sonderzulagen in den gesetzlichen Rentenversicherungen (Sonderzulagen-Gesetz)“ am 2. Dezember 1955 (BGBl I, S. 733).

Leistung beschlossen, wodurch die SPD die Bundesregierung gezwungen sah, „nun endlich die so oft versprochene Neuordnung spätestens bis Juni 1956 durchzuführen“³¹².

Auch die CDU/CSU-Fraktion hob in der Schlußerklärung hervor, sie wünsche, daß „eine endgültige Neuordnung der sozialen Rentenversicherung“ weitere Sonderzulagen überflüssig machen werde; sie erwarte daher, bis Juni 1956 „einen Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Neuordnung der sozialen Rentenversicherung in Bearbeitung nehmen [zu] können“³¹³. Mit diesem Appell, für den sich intern besonders der eng mit Storch zusammenarbeitende Sozialversicherungsexperte Horn eingesetzt hatte³¹⁴, stärkte die Fraktion dem Arbeitsministerium den Rücken. Der Appell richtete sich unausgesprochen gegen die im Sozial-

³¹² Vgl. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1954/55, S. 408. Dementsprechend heißt es in einer Staatssekretär-Vorlage des Referates 7 des BKA, 3. Oktober 1955 (ZwA, B 136/1380): Die nächsten Sitzungen des Sozialkabinetts „werden – unter dem Druck der Initiativanträge der SPD zur Rentenerhöhung – ausschließlich der Frage der Alterssicherung gewidmet sein müssen, wenn man sich die Initiative in der Frage der Sozialreform nicht restlos aus der Hand nehmen lassen will“.

Der sozialdemokratische Konkurrenzdruck war während des ganzen Jahres 1955 sehr stark und wurde auf dem Wege über BKA-Vorlagen (wie die grünen Kanzler-Sichtstriche zeigen) von Adenauer sorgfältig registriert. So meldete z. B. eine Vorlage des Referats 7, 16. März 1955 (ZwA, B 136/1380) mit Bezug auf eine „gut unterrichtete Seite“, daß die SPD darangegangen sei, „die bisherigen Arbeitsergebnisse der verschiedenartigsten Gremien über Fragen der Sozialreform zu einem geschlossenen Sozialreform-Plan zusammenzufassen“; sie beabsichtige, den Plan „in Form eines Gesetzentwurfs noch vor den Sommerferien im Bundestag einzubringen mit dem Ziel, der Bundesregierung zuvorkommen“. Am 14. Mai 1955 wurde gemeldet, die SPD verstärke „ihre Aktivität in dieser Richtung von Tag zu Tag“; so habe sie am 10. Mai auf einer als überparteilich deklarierten Tagung, zu der auch die Rothenfelder Professoren eingeladen worden seien, zwölf „Leitsätze zur Sozialreform“ diskutiert. – Dem Kanzler lag z. B. auch ein Originalexemplar eines Schreibens des SPD-Parteivorstands vom 9. März 1955 vor (dann an Storch weitergereicht: ZwA, B 149/395), mit dem eine Sitzung sozialdemokratischer Sozialpolitiker zur Ausarbeitung strategischer Richtlinien für die Behandlung des Sozialreform-Themas anberaumt wurde; der begründende Hinweis, „daß die Bundesregierung in der Frage der Sozialreform eine besondere Aktivität entfalten will“, illustriert die wechselseitige Wirksamkeit des Elements massendemokratischer Parteienkonkurrenz.

³¹³ Vgl. Sten. Ber., Bd. 27, S. 6092 (Abg. Horn).

³¹⁴ Vgl. Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 10. November 1955, S. 95. – Das Thema „Sozialreform“ beschäftigte die Fraktionsvollversammlung erstmals am 21. September 1955; Arbeitsminister Storch und Generalsekretär Jantz hielten Referate zu diesem Thema, wobei sie den Problembereich „Alters- und Invaliditätssicherung“ in den Mittelpunkt rückten. In der Aussprache regte sich verhaltene Kritik an der Bundesregierung: Eine „Grundkonzeption der Bundesregierung zur Sozialreform“ sei noch nicht bekannt; was Storch vorgetragen habe, sei wohl lediglich die „Konzeption des Ministers“. Man wisse, daß „der Streit um Zuständigkeiten“ einen Teil Schuld daran trage, „daß man heute erst an diesem Punkte stehe“ (Protokoll, S. 40–49).

kabinetts vor allem von dem Finanzminister vertretene Meinung, es sei „verfrüht, schon jetzt die Ausarbeitung von Reformgesetzen vorzunehmen“; in der laufenden Legislaturperiode solle nur der „Allgemeine Teil“ eines umfassenden Sozialgesetzbuchs verabschiedet werden, in dem die – wie man hinzufügen darf: nichts kostenden – „sozialethischen, sozialpolitischen und organisatorischen Grundsätze“ des Reformwerks festgehalten seien. Während Schäffer sich davon überzeugt gab, daß der „Allgemeine Teil“ die gebotene „politische Wirkung auch im Wahlkampf nicht verfehlen“ werde³¹⁵, scheint auf die Fraktionsmitglieder das Argument mehr Eindruck gemacht zu haben, mit „Leitsätzen zur Sozialreform“ werde im Wahlkampf 1957 nicht viel zu gewinnen sein; dazu brauche man konkrete Gesetze, und zwar „gerade auf dem Gebiet der sozialen Rentenversicherung“³¹⁶.

Einen Monat vor der sozialdemokratischen Renten-Initiative hatte auf seiten des Kanzleramts bereits eine Entwicklung eingesetzt, die in der Folge entscheidend zu der Zielverengung: Rentenreform statt „Gesamtkonzeption“, beitrug. Auslösendes Moment war ein Signal aus dem Urlaubsort des Kanzlers. Adenauer ließ dem Kanzleramt im August sein „besonderes Interesse“ an einem Rentenreform-Plan mitteilen, den der Bonner Volkswirtschaftsdozent Schreiber im Juli 1955 veröffentlicht hatte³¹⁷. Das sozialpolitische Referat des Kanzleramts fand den Schreiber-Plan ebenfalls „sehr beachtlich“³¹⁸, führte ihn in die Beratungen des Interministeriellen Ausschusses ein und knüpfte Kontakt mit dem Autor, den Adenauer persönlich kennenzulernen „im hohen Maße interessiert“ war³¹⁹. Die Renten-Initiative der SPD brachte dieses Referat dann endgültig zu der Überzeugung, daß es an der Zeit sei, „die Grundsatzörterungen abzubrechen“ und die Beratungen auf eine „konstruktive Neuordnung“ der Rentenversicherung zu kon-

³¹⁵ Vgl. Kabinettsvorlage des BMF, 13. Mai 1955 (wie Anm. 258). Entsprechend: Ministervorlagen des Vertreters des BMF im Interministeriellen Ausschuss vom 23. November 1955 (ZwA, B 126/10942) und 10. Dezember 1955 (ZwA, B 136/1384; Durchschrift für das BKA). Im Sozialkabinetts unterstützte das Innenressort diese Linie. Vgl. Kurzsprotokoll über die 1. Sitzung des Sozialkabinetts, 16. August 1955 (ZwA, B 126/10942).

³¹⁶ Vgl. Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 21. September 1955, S. 46.

³¹⁷ Vgl. Paul Adenauer an den Leiter des Referats 7 des BKA, 26. August 1955 (ZwA, B 136/1384). Paul Adenauer, der jüngste Sohn des Kanzlers, hielt auch weiterhin Kontakt mit diesem Referat. Das „besondere Interesse“ des Kanzlers am Schreiber-Plan ist nicht zuletzt auf die Initiative dieses Sohnes zurückzuführen, der den gemeinsamen Urlaub in Mürren dazu nutzte, dem Kanzler Schreibers Schrift nahezubringen.

Indem Adenauer den Schreiber-Plan aufgriff, folgte er im übrigen einer Anregung der „Rothenfelder Denkschrift“, die – zur Abstützung ihrer sehr kursorisch gehaltenen Bemerkungen zur Rentenversicherung – auf den Reformplan Schreibers verwiesen hatte; den Autoren der Denkschrift hatte dieser Plan im Manuskript vorgelegen.

³¹⁸ Referat 7 des BKA an die Mitglieder des Interministeriellen Ausschusses, 30. August 1955 (ZwA, B 136/1384).

³¹⁹ Vermerk des Referats 7 des BKA, 12. Oktober 1955 (ZwA, B 136/1384).

zentrieren³²⁰. Anfang Oktober ließ Adenauer den beteiligten Ressorts dann mitteilen, er werde die nächste Sitzung des Sozialkabinetts selbst leiten und dabei Schreiber Gelegenheit geben, über seinen Reformplan zu berichten³²¹. Wenngleich diese Absicht wegen der Erkrankung Adenauers einstweilen nicht realisiert werden konnte, war es dem Generalsekretariat nun ein leichtes, die Rentenreform zum beherrschenden Beratungsthema zu machen. Der dank Adenauers Förderung ins Zentrum des allgemeinen Interesses rückende Schreiber-Plan³²² löste komplizierte Probleme mit einfachen Grundgedanken, die die traditionelle Rentenversicherungskonstruktion radikal in Frage stellten. Schreiber betrachtete die Rentenversicherung nicht mehr als einen gesetzlich erzwungenen Sparprozeß für das eigene Alter, wobei – vergrößert gesprochen³²³ – die Beiträge als Kapital angesammelt werden, um mit Zins und Zinseszins die spätere Rente zu garantieren. Nicht Sparvertrag nach dem Muster der privaten Lebensversicherung, sondern „Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen“ hieß Schreibers Lösungsformel: Jeder Erwerbstätige, also die aktive Generation, zahlt laufend eine Quote von x Prozent seines Bruttoeinkommens in eine „Rentenkasse des deutschen Volkes“, und diese gibt das jährliche Beitragsaufkommen jeweils voll an die vorhandenen Rentner, also an die nicht mehr aktive Generation, weiter (reines Umlageverfahren). In der radikalen Abkehr vom Kapitaldeckungsprinzip lag somit die erste Grundforderung Schreibers. Die zweite lag in einer neuartigen Rentenbemessungsformel: Der Beitragszahler erhält seine Beiträge nicht in Form eines nominellen Geldäquivalentes, sondern in Form von „Rentenanspruchspunkten“ gutgeschrieben; der jährlich neu zu errechnende Quotient aus allgemeinem Beitragsaufkommen und Summe aller Anspruchspunkte ergibt dann den jährlich neuen Rentenwert jedes Anspruchspunktes. Da das Beitragsaufkommen die Entwicklung der Erwerbseinkommen widerspiegelt, verband dieses Verfahren die

³²⁰ Vgl. einen nicht näher datierten Vermerk des Referats 7 des BKA, Oktober 1955 (ZwA, B 136/1384).

³²¹ Vermerk des Generalsekretariats, 6. Oktober 1955 (ZwA, B 149/392).

³²² Vgl. Wilfrid Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955. Mit einer Einführung und ergänzenden Bemerkungen wiederabgedruckt in: Soziale Sicherheit, hrsg. von Külpe, Schreiber, S. 276–309.

Schreiber, ein Schüler v. Beckeraths, hatte seinen Plan im Winter 1954/55 entwickelt und vor Veröffentlichung (Juli 1955) mit zahlreichen Fachleuten – insbesondere im Kreise des Bundes Katholischer Unternehmer, dessen Geschäftsführer er war – diskutiert. Wie Schreiber dem Verf. mündlich mitteilte, wurde die öffentliche Resonanz seines Planes stark durch eine ausführliche positive Besprechung gefördert, die v. Nell-Breuning im „Rheinischen Merkur“ veröffentlichte („Sicherung der Existenz“, 26. August 1955); dieser Artikel wurde auch als Sonderdruck verbreitet.

³²³ Das 1934 bis 1957 geltende Deckungsverfahren war kein reines „Kapitaldeckungsverfahren“, sondern ein „allgemeines Anwartschaftsdeckungsverfahren“ (bzw. in der seit 1942 amtlichen Terminologie: „offenes Deckungsplanverfahren“). Es erforderte keine volle Kapitaldeckung der Rentenansprüche.

Rente automatisch mit der Entwicklung des Lebensstandards der Erwerbstätigen, und es fing zugleich – die Rente an die Bewegung der Nominaleinkommen knüpfend – Geldwertveränderungen auf. Damit sah Schreiber einen gravierenden Konstruktionsfehler der „klassischen“ Rentenformel behoben. Diese bemaß die Rente nach dem Nominalwert der Beiträge, dem die Lohn- und Preisentwicklung längst davongeeilt war, wenn der Versicherte seinen Rentenantrag stellte; und auch während des Rentenbezugs sank dessen Lebensstandard bei steigenden Preisen und/oder wachsender Konsumkraft der Erwerbstätigen absolut oder relativ immer tiefer, sofern der Gesetzgeber sich nicht zu immer neuen, von Gunst oder Ungunst des Augenblicks abhängigen Eingriffen entschloß. Anders als Schreibers „dynamische Rente“³²⁴ enthielt die starre Formel des alten Konzepts also keinen Faktor, der dem „dynamischen“ Charakter moderner Industrielandschaft, der schnellen Entwicklung von Produktion, Löhnen und Preisen, irgendwie Rechnung trug.

Schreiber sah keine Staatszuschüsse, sondern eine reine Beitragsfinanzierung vor. Denn er hielt für gesichert, daß von Staatszuschüssen wegen des hohen Anteils indirekter Steuern und der weitgehenden Überwälzbarkeit direkter Steuern kein nennenswerter Redistributionseffekt zugunsten der Rentnerschicht oder bestimmter Teile dieser Schicht ausgehe³²⁵. Der Staat solle sich also nicht in die „durchaus unverdiente Gloriole des sozialen Wohltäters“ hüllen, zumal die zunehmende Stärke ihrer Marktposition die Arbeitnehmer aus der „Rolle des Hilfsbedürftigen, sozial Schwachen“ herausführe. Eine reine Beitragsfinanzierung sah Schreiber dadurch erleichtert, daß die Beiträge in vollem Umfang zur Rentenzahlung und nicht auch zum Aufbau eines Deckungsstocks verwandt werden sollten. Die bei privatwirtschaftlichen Lebensversicherungsunternehmen gebotene Kapitaldeckung schien ihm in der gesetzlichen Rentenversicherung sowohl überflüssig – da die Deckung in der Generationskontinuität der Erwerbsbevölkerung liege – als auch schädlich: Wollte man das Deckungskapital in Wirtschaftskrisen zum Ausgleich von Beitragsausfällen auflösen, so ergäbe dies – bei der in der gesetzlichen Rentenversicherung gegebenen Größenordnung – einen krisenverschärfenden, prozyklischen Effekt. Im Krisenfall, so erläuterte Schreiber mit keynesiani-

³²⁴ Der Terminus „dynamische Rente“ kommt in Schreibers Schrift nicht vor. Laut mündlicher Mitteilung von Schreiber ist dieser Begriff erstmals von dem Freiburger Volkswirtschaftler J. Heinz Müller in einer öffentlichen Diskussion über den Schreiber-Plan Anfang Oktober 1955 benutzt worden; er wurde von Schreiber adaptiert und rasch populär, obwohl regierungsoffiziell später zeitweilig (unter dem Einfluß des Wirtschaftsministers, der die Lohnkopplung der Renten zu einer „Produktivitäts“-Kopplung entschärfen wollte) von „Produktivitätsrente“ gesprochen wurde.

³²⁵ Belege für diese stark vereinfachende und anfechtbare These gab Schreiber nicht und konnte er auch nicht geben. Denn der damalige Kenntnisstand gestattete keine sichere Aussage z. B. zur Überwälzungsfrage. Es genüge hier der Hinweis auf die großen Kontroversen, die in den 1950er Jahren über Carl Föhls Thesen zur Frage der Einkommenssteuer-Überwälzbarkeit geführt wurden.

scher Argumentation, könne nur die Verpflichtung des Staates helfen, „der Rentenversicherung aus Mitteln der autonomen Kaufkraftschöpfung Zuschüsse zu leisten, die den krisenbedingten Ausfall an Beitragsaufkommen kompensieren“³²⁶.

Insgesamt gesehen machten weniger die einzelnen Grundgedanken als vielmehr ihre zugespitzte Form und die Integration in ein geschlossenes Modell die Originalität des Schreiber-Planes aus. Daß „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“ müsse und es insofern volkswirtschaftlich „immer nur ein Umlageverfahren“ gebe³²⁷, dies war im Jahr fünf nach 1950 nahezu Allgemeingut der sozialpolitischen Theorie geworden. Die vorherrschende Meinung befürwortete jedoch nicht die extreme Form des reinen Umlageverfahrens, sondern ein durch „Bildung angemessener Reserven“ modifiziertes Umlageverfahren, damit die Rentenversicherung nicht jeder Konjunkturschwankung empfindlich ausgesetzt sei³²⁸ und den Leistungsempfängern gleichsam eine „Hypothek auf das Sozialprodukt“ gegeben werde³²⁹. Unabhängig vom Schreiber-Plan war auch schon das Prinzip der „Lohnrente“, der „Bindung der Rentenhöhe an den jeweiligen Lohn“, vorgeschlagen und im Beirat beim Bundesarbeitsministerium diskutiert worden; dort stieß dieser Gedanke jedoch auf viel Widerstand, so daß man zu einer abschließenden Meinung und Konkretisierung noch nicht gekommen war³³⁰. Schon 1952 hatte der SPD-Sozialplan

³²⁶ So noch nicht explizit im Schreiber-Plan, jedoch in Schreibers „Memorandum zur Ergänzung meines Referats vor dem Ministerausschuß für die Sozialreform“, das er am 31. Dezember 1955 dem Sozialkabinett übersandte (ZwA, B 136/1384). – Adenauer hatte die Aussprache mit Schreiber im Sozialkabinett am 13. Dezember 1955 vor allem auf die Frage gelenkt, wie dieser „dem Problem der wirtschaftlichen Wechsellagen zu begegnen gedenke“; was geschehen solle, „wenn im Falle wirtschaftlicher Depression der Rentenzahlung keine genügende Anzahl von Lohnstunden gegenüberstehe, um daraus die erforderlichen Beiträge zu bestreiten“. Es müsse, so hatte Adenauer betont, „dafür gesorgt werden, daß im Falle wirtschaftlicher Depressionen die Rentenhöhe nicht unter ein gewisses Niveau absinke“; dagegen sei „nach dem von Dr. Schreiber unterbreiteten Vorschlag nicht klar, was in dieser Zeit mit den Rentnern geschehe“. Vgl. Kurzprotokoll über die 6. Sitzung des Sozialkabinetts, 13. Dezember 1955 (ZwA, B 126/13 804).

³²⁷ So Mackenroth 1952 in seinem berühmten Vortrag: Reform der Sozialpolitik, S. 41.

³²⁸ Vgl. Neuordnung der sozialen Leistungen. Ergebnisse der Arbeitstagung des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen vom 2. bis 4. Juni 1955 in Königswinter, in: BABI 6 (1955), hier S. 542.

³²⁹ So Bogs im Grundsatzausschuß des Beirats am 25./26. April 1955. Sitzungsprotokoll, S. 26 (ZwA, B 149/414).

³³⁰ Zitate aus dem von Walter Bogs im Auftrag des BMA erstatteten (im April 1954 abgeschlossenen) Gutachten, das dem Beirat als Beratungsgrundlage diente. Vgl. Bogs, S. 130. Erst nach den entsprechenden Beschlüssen des Sozialkabinetts faßte der Beirat eine EntschlieÙung zugunsten der lohngekoppelten Rente. Vgl. Ergebnisse der Arbeitstagung des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen am 6. und 7. März 1956 in Bonn, in: BABI 7 (1956), S. 234 f.

gefordert, daß die „Kaufkraft der Rente“ gesichert werde und der Rentner „in gleicher Weise wie der Arbeitende an der Steigerung des Sozialproduktes teilhaben“ solle; dabei war jedoch offengelassen, wie dies konkret geschehen könne³³¹. Dieselben Forderungen – „Erhaltung der Kaufkraft der Renten“ und Beteiligung der Rentner am „Zuwachs des Sozialproduktes“ – hatte der Frankfurter DGB-Bundeskongreß im Oktober 1954 erhoben³³². Aber auch hier waren entscheidende Fragen offengelassen: Sollte die Teilnahme am Sozialproduktzuwachs durch eine automatisch wirkende Formel oder durch jeweils gesonderte Gesetzgebungsakte gesichert werden? Sollte die Entwicklung der Nominallöhne oder der Real-löhne oder ein anderer Indikator als Anpassungsmaßstab dienen?³³³.

³³¹ Vgl. die Grundlagen des sozialen Gesamtplanes, hier S. 5. Als Referent auf einer sozialpolitischen Tagung der SPD am 23./24. Januar 1953 spezifizierte Preller: „Die Kaufkraft der Renten usw. sollte deshalb jeweils im Einklang mit der Lohnentwicklung stehen.“ Vgl. Preller, Der Sozialplan der SPD, in: Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, hier S. 38. Als Maßstab dürfte er die Reallohnentwicklung vor Augen gehabt haben, denn das Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-Parteivorstand vom 6./7. Dezember 1952 hält fest: Die staatliche Grundrente solle sich „mit steigendem Sozialprodukt, aber nur in Anpassung an Erhöhung des Reallohnes“ erhöhen. Vgl. Protokollauszug in einer vom sozialpolitischen Referat des SPD-Parteivorstandes 1955 besorgten hektographischen Zusammenstellung „Die Wirtschaftliche Sicherung im Rahmen des Sozialplans“, S. 9 (Materialien Reymann).

³³² Vgl. Die Quelle 5 (1954), S. 540. Dementsprechend hatte es in Willi Richters Kongreßreferat (abgedruckt bei Beier, S. 378–403) geheißen, es müsse „als einer der ersten Grundsätze jeder Reform festgelegt werden, daß bei künftigen Preiserhöhungen der Realwert der Rente unverzüglich wieder hergestellt wird“. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, „daß das Sozialprodukt heute von Jahr zu Jahr wächst. An diesem Zuwachs muß der Rentner durch eine Erhöhung seiner Rente beteiligt werden“ (a. a. O., S. 399). Beiers Kommentar (S. 637, Anm. 47), daß Richters Vorschlag sich nicht wie die spätere Regelung am steigenden Lohnniveau, sondern „nur an der Preissteigerungsrate“ orientiert habe, ist offensichtlich nicht ganz korrekt. – Johannes Schregle (Hauptabteilung Sozialpolitik des DGB-Bundesvorstands) schlug in einer Vorlage für Richter am 8. Dezember 1955 (BA, NL Richter, Nr. 6) nur die Formulierung vor: „Bei der Berechnung [der Renten] sind die Änderungen der Kaufkraft des Geldes im Sinne einer Aufwertung früher bezahlter Beiträge oder früher verdienter Arbeitseinkommen zu berücksichtigen.“

³³³ Eine vom DGB 1953 zur Sozialrechtsreformvorbereitung berufene „Studienkommission aus unabhängigen Sachverständigen“ (u. a. Bogs, Lünendonk, Preller, Stock), deren Arbeitsergebnisse in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 42–50 veröffentlicht sind, befürwortete „einen einheitlichen Rentenzuschlag als Ausgleich für alle Geldentwertungen der Vergangenheit“ sowie für die Zukunft eine Anpassung der Renten an den „veränderten Lebensstandard, wie er im erhöhten Reallohn seinen Ausdruck findet“ (a. a. O., S. 47). Insofern wurde hier (wie später seitens des Bundeswirtschaftsministeriums) an eine preisbereinigte Bezugsgröße gedacht.

Die Renten in „eine Relation zu dem jeweiligen Einkommen der noch in Arbeit stehenden Arbeitnehmer“ zu bringen, schlug der Leiter des Angestellten-Sekretariats im DGB, Killat, schon 1950 vor. Zur Weiterwirkung dieses Gedankens im Angestelltenflügel des

Im „Generalreferat“ der Sozialversicherungsabteilung des Bundesarbeitsministeriums, der Keimzelle des „Generalsekretariats für die Sozialreform“, lagen dagegen im Juli 1955 bereits mehrere Varianten einer „dynamischen“ Rentenformel bereit, die alle darauf abzielten, „daß zum Wertmaßstab der Beiträge nicht mehr der Nominalwert, sondern eine von Nominalwerten freie Bezugsgröße genommen wird“, nämlich „das Verhältnis aus individuellem Nominaleinkommen und dem durchschnittlichen Nominaleinkommen aller Versicherten“. Diese Formeln enthielten einen Faktor, der den Wert der vom Versicherten während seines Arbeitslebens gezahlten Beiträge auf das zur Zeit der Rentenfestsetzung aktuelle Lohnniveau hochrechnete; während der Zeit des Rentenbezugs sollte die Rente ebenfalls an die Lohnentwicklung gekoppelt werden³³⁴.

Die Formeln Schreibers bzw. des Generalsekretariats differierten jedoch in wesentlichen Punkten. In Schreibers Konstruktion war der Beitragssatz (und insofern das verteilbare Beitragsaufkommen) die feste und die Rente eine davon abhängige variable Größe. Eine solche Regelung gewährleistet eine Parallelität von Renten- und Lohnentwicklung insbesondere dann nicht, wenn das Wachstum der Rentnerquote die Steigerung des Lohnniveaus aufwiegt oder gar übertrifft. Schreiber sah und billigte diese Konsequenz: Zur Überwindung des (demographisch vorhergesehenen) Rentenbergs in den späten 1960er Jahren und im folgenden Jahrzehnt solle „auf eine Teilnahme der Rentner am allgemeinen Produktivitätsfortschritt verzichtet“ werden³³⁵. Ganz umgekehrt betrachtete das Generalsekretariat die Rente-Lohn-Relation als den konstanten und das Finanzierungssystem als den entsprechend zu variierenden Faktor³³⁶. Ein weiterer bedeutender

DGB vgl. jetzt den instruktiven Diskussionsbeitrag von Killat in: Die dynamische Rente, S. 60–67.

Von der Schwierigkeit einer Operationalisierung dieses Gedankens zeugen neben dem Bogs-Gutachten („Praktische Wege zu einer solchen ‚Lohnrente‘ zu finden, wird schwer sein“) u. a. auch Ausführungen des Leiters der Abteilung Sozialversicherung in der Hauptabteilung Sozialpolitik des DGB-Bundesvorstands von Ende 1954: „Die Renten an die Löhne anzulegen, dürfte nicht im Interesse der Rentner liegen, weil die Ermittlung des vergleichbaren Lohnes bei zahlreichen Rentengruppen schwierig wäre. Zweckmäßiger wäre es, die Kaufkraftanpassung auf Grund eines Index für die Lebenshaltungskosten vorzunehmen.“ Vgl. Lepinski, Die Rentenreform, in: Soziale Sicherheit 3 (1954), hier S. 257.

³³⁴ Vgl. eine vom 7. Juli 1955 datierte Ausarbeitung „Grundzüge einer zeitgemäßen Rentenformel“, in der ein Vorschlag von Hensen und eine Variante von Antoni gegenübergestellt sind (ZwA, B 149/7007). Unter dem Arbeitstitel „Punkt-mal-Zeitrete“ entwickelte Schewe – in einer undatierten Ausarbeitung – eine weitere Variante (ZwA, B 149/7010).

³³⁵ Vgl. Schreiber, Existenzsicherheit (Neudruck wie Anm. 322), S. 292 f.

³³⁶ Im Januar 1956 erläuterte Generalsekretär Jantz diesen Unterschied detailliert dem Sozialkabinett. Vgl. Kurzprotokoll über die 7. Sitzung des Sozialkabinetts, 18. Januar 1956 (ZwA, B 126/13 804). Dementsprechend übte er im Beirat des BMA daran Kritik, daß der Schreiber-Plan „die Rentenleistungen von einem bestimmten Finanzaufkommen abhängig mache. Ein solches Verfahren sei abzulehnen“. Vgl. Entwurf des Protokolls der Sitzung des Beirats vom 6./7. März 1956 (ZwA, B 149/410).

Unterschied lag darin, daß Schreibers Modell sich zur Frage nach dem anzustrebenden Rentenniveau indifferent verhielt; es ließ die Entscheidung über die Höhe des – dann konstant zu haltenden – Beitragssatzes offen. Dagegen verband das Generalsekretariat den Grundgedanken der Lohnkopplung mit dem anderen Grundgedanken: die Rente so zu bemessen, daß sie den erarbeiteten Lebensstandard im Alter aufrechterhält.

Die Ankündigung des Schreiber-Vortrags vor dem Sozialkabinett eröffnete dem Generalsekretariat eine unerwartete und hervorragende Chance, die eigenen Vorstellungen zwischenzeitlich im Interministeriellen Ausschuß zur Sprache zu bringen. Dies geschah in einer vorsichtig dosierenden Form, denn man war sich des hochexplosiven Charakters dieser – vom Finanzministerium als „Rentenformel-Abenteuer“³³⁷ abgelehnten – Vorschläge wohl bewußt; man mußte sogar vorbehaltlich der Zustimmung des eigenen Ministers operieren³³⁸, denn dieser zögerte und hielt die politische Durchsetzungschance für sehr gering. Immerhin fehlten internationale Erfahrungen mit einer Lohnbindung der Sozialrenten nahezu ganz³³⁹; die Alterssicherung gehörte vielmehr gerade in den sozialpolitisch

³³⁷ So der Vertreter des BMF im Interministeriellen Ausschuß in einem Schreiben an den Generalsekretär, 23. Dezember 1955 (ZwA, B 149/392).

³³⁸ In einem nicht näher datierten Vermerk (Anfang Dezember 1955) hielt der Vertreter des BMF im Interministeriellen Ausschuß fest, der Generalsekretär habe auf Befragen eingeräumt, daß die vom Generalsekretariat im Ausschuß zur Diskussion gestellte Rentenformel „noch nicht die Zustimmung des Bundesarbeitsministers gefunden“ hätte (ZwA, B 126/13 804).

³³⁹ Programmatisch ist diese Forderung – anscheinend erstmals – in der Empfehlung Nr. 67 („Sicherung des Lebensunterhalts“) erhoben worden, die die Internationale Arbeitskonferenz im Mai 1944 in Philadelphia verabschiedete: „Renten für dauernde Erwerbsunfähigkeit und Hinterbliebenenrenten sollen laufend an wesentliche Änderungen der Lohnhöhe im früheren Beruf des Versicherten angepaßt werden“ (Internationale Arbeitskonferenz, Übereinkommen und Empfehlungen 1918 – 1952, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt, Genf 1954, S. 489). Im Übereinkommen Nr. 102 („Übereinkommen über Soziale Sicherheit, Mindestnormen“), das die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 1952 verabschiedete, ist diese Empfehlung dahin modifiziert: Dauerrenten „sind nach namhaften Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen in den Lebenshaltungskosten ergeben, zu überprüfen“ (BABI 3 [1952], S. 386). Damit wurde auf Realwertesicherung, nicht auf Teilhabe am Produktivitätsfortschritt abgehoben.

Um der Lohnbindung der Renten die hemmende Aura eines „spektakulären Schritts in sozialpolitisches Neuland“ (so die Neue Zürcher Zeitung, 23. Januar 1957, zur deutschen Rentenreform) zu nehmen, wies Auerbach (Durchbruch einer Konzeption, in: Sozialer Fortschritt 5 [1956], S. 82–83, wiederabgedruckt in: ders., Beiträge, S. 241–243) auf dem Höhepunkt des Streits um die Rentenreform auf diesen „großen Strom der internationalen sozialpolitischen Überlegungen“ hin, und er betonte, daß die Lohnwertrente 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 Renten Anpassung bei Lohnniveauperänderung – als „völlig unzurei-

fortschrittlichsten Staaten zu den unbefriedigend gelösten, im Mittelpunkt heftiger Reformdiskussionen stehenden Problemen: Rund 25% der Altersrentner in England ließen ihre Rente (1957) aufgrund eines Bedürftigkeitsnachweises von der Fürsorge aufstocken³⁴⁰; das schwedische System, das Altersrenten, für Männer und Frauen gleichermaßen, erst ab dem 67. Lebensjahr ermöglichte, wurde nur durch an Einkommensprüfungen gebundene staatliche und kommunale Ergänzungsleistungen funktionsfähig gehalten, da der Einheitssatz der allgemeinen Volkspension den Lebensunterhalt in der Regel nicht sicherte³⁴¹. Daß diese Staaten, ebenso wie Norwegen, Dänemark und Österreich im System der Alterssicherung „Ausgleichszahlungen aufgrund einer Bedarfsprüfung“ vorsahen, konnte das Finanzministerium daher als ein Argument gegen das Ziel des Arbeitsministeriums ins Feld führen, eine von Bedarfsprüfungen unabhängige Rente in einer den erarbeiteten Lebensstandard sichernden Höhe einzuführen³⁴². Im Dickicht divergierender Meinungen und hinhaltender Taktiken stagnierten dann auch die interministeriellen Verhandlungen, so daß noch Mitte November, wie in einer Fragestunde des Bundestages offenkundig wurde³⁴³, ein Zeitpunkt für die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Rentenversicherungsreform völlig unbestimmbar war.

In dieser Situation gewann die am 13. Dezember 1955 unter Adenauers Leitung stattfindende Sitzung des Sozialkabinetts weichenstellende Bedeutung. Im Mittelpunkt stand ein Vortrag Schreibers über die Grundzüge seines Reform-

chend“ (Riess, S. 140), so daß Kritiker die Frage aufwarfen, inwieweit „man überhaupt von einer Altersversorgung in Frankreich sprechen“ könne. (Osterkamp, S. 170 f.) Bei der Vorbereitung der deutschen Rentenreform haben französische Erfahrungen keine Rolle gespielt (mündliche Mitteilung von Jantz). – Die in den Niederlanden am 1. Januar 1957 in Kraft getretene Altersrentenreform koppelte die (relativ niedrige) Einheitsgrundrente an einen Lohnindex, wobei aber zu berücksichtigen ist, daß Lohnveränderungen nur nach staatlicher Genehmigung möglich waren (Messing, 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 (Rotzoll, S. 101 f.).

Im Hinblick auf eine lohnggebundene Rente in einer den individuell erarbeiteten Lebensstandard sichernden Höhe blieb das Studium von Auslandserfahrungen für die deutschen Reformer also so gut wie unergiebig. Vgl. dazu im einzelnen eine „Synoptische Darstellung von Alterssicherungssystemen des Auslands unter Berücksichtigung des Ausgleichs von Geldwertschwankungen“, die das Generalsekretariat für die Sozialreform am 15. November 1955 dem Interministeriellen Ausschuß vorlegte (ZwA, B 136/1388). Zum internationalen Diskussionsstand am Ende der 1950er Jahre vgl. Liefmann-Keil, *Index-based Adjustments*.

³⁴⁰ Vgl. Sweede, *Dynamische Renten in England?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 3 (1957), S. 206 f.

³⁴¹ Vgl. Bexelius, *Die Sozialversicherungen in Schweden*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2 (1956), S. 257–262; Liefmann-Keil, *Wirtschaftliches Wachstum und Altersversicherung. Zur Sozialreformdebatte in Schweden*, in: *Sozialer Fortschritt* 5 (1956), S. 17 f.

³⁴² Vgl. BMF an StS BKA, 7. Dezember 1955 (ZwA, B 136/1362).

³⁴³ Vgl. *Sten. Ber.*, Bd. 27, S. 6015 (10. November 1955).

plans³⁴⁴. In der Diskussion erläuterte Adenauer, „daß er den vorgetragenen Vorschlägen durchaus positiv gegenüberstände“, denn er sei der Meinung, „daß die Rentner an den steigenden Ansprüchen der Arbeitnehmer teilnehmen sollen“. Die Reform der Rentenversicherung müsse Konsequenzen aus der Erfahrung ziehen, daß „die Kaufkraft und die Ansprüche an das Leben“ sich in den Zeitspannen, mit denen es diese Institution zu tun habe, sehr ändern; dieses Problem sei „mit der jetzigen Konstruktion der Rente nicht zu lösen“. Die Aussprache ergab als „überwiegende Meinung der Mitglieder des Ministerausschusses, daß die Rente dem jeweiligen Lohn angepaßt werden soll“ und ein modifiziertes, nämlich eine Rücklage „in noch zu bestimmender Höhe“ einschließendes Umlageverfahren dem von Schreiber vorgeschlagenen Verfahren vorzuziehen sei³⁴⁵. Gegen die von Schreiber empfohlene Einbeziehung aller Erwerbstätigen, also auch der Selbständigen, in die gesetzliche Rentenversicherung meldete der Wirtschaftsminister schwerste Bedenken an; jedoch erörterte man diese Frage wie auch die sonstigen

³⁴⁴ Vgl. das in Anm. 326 annotierte Kurzprotokoll. Das Vortragsmanuskript Schreibers ist unter Nr. 135 im Privatarchiv Schreiber, Köln, aufbewahrt. In die Presse gelangten einigermaßen zutreffende Informationen über den Sitzungsverlauf (vgl. z. B. Handelsblatt, 15. Dezember 1955).

Zuvor hatte – wesentlich auf Initiative Paul Adenauers und zur Vorbereitung des Vortrags im Sozialkabinett – ein „Sozialwissenschaftliches Symposium“ im Kölner Benedikt-Schmittmann-Haus Schreibers Thesen diskutiert. Hierfür waren zu diesem katholischen Gesprächskreis (dessen geistlicher Berater Hermann Josef Wallraff war) auf den 19. November 1955 u. a. Wilfrid Schreiber, der Freiburger Volkswirtschaftler J. Heinz Müller, der Leiter des Referats 7 des BKA und Hartmut Hensen (Generalsekretariat für die Sozialreform) als Gäste eingeladen worden (Protokoll der Sitzung des Symposiums vom 19. November 1955: ZWA, B 136/1359). Paul Adenauers Initiative hatte das Ziel, eine Verbindung zwischen Reformgedanken Müllers und Schreibers zu fördern, denn er glaubte, „daß einige Gedanken Müllers wesentlich zur Realisierbarkeit des Schreiberschen Systems beitragen könnten“ (Paul Adenauer an Referat 7 des BKA, 27. November 1955; ZWA, B 136/1359). Von Müller stammt insbesondere die (in die Gesetze von 1957 eingegangene) Idee, die Rentenformel auf einen gleitenden Mehrjahresdurchschnitt der Lohnentwicklung zu beziehen. Darin sah er sowohl einen sozialpolitischen (Glättung der Veränderungsraten des Rentnereinkommens) wie einen konjunkturpolitischen Vorteil (antizyklische Wirkung). Schreiber bezog Müllers Vorschläge nur peripher in seinen Sozialkabinett-Vortrag ein; sie wirkten aber über Hensen unmittelbar auf die Reformarbeit im BMA ein.

³⁴⁵ Für den Übergang zum Umlageverfahren (bei einer „gewissen Reservebildung“) setzte sich insbesondere der Wirtschaftsminister ein; zum Prinzip der Lohnbindung äußerte er sich (wenn man diesen positiven Schluß aus dem Schweigen des Protokolls ziehen darf) nicht. Zu einem vorklärenden Gespräch auf Referentenebene war Schreiber am 17. November 1955 im Bundeswirtschaftsministerium empfangen worden (Schreibers Redemanuskript im Privatarchiv Schreiber, Nr. 132); zu einer weiteren Aussprache – mit Minister, Staatssekretär, den Ministerialdirektoren Müller-Armack und Kattenstroth und deren Mitarbeitern – kam Schreiber am 7. Februar 1956 ins Wirtschaftsministerium (Resümée im Privatarchiv Schreiber, Nr. 141).

mit einer Rentenversicherungsreform zusammenhängenden Problemkreise nicht näher.

Formelle Entscheidungen wurden in dieser Sitzung nicht getroffen, und auch das weitere Procedere wurde nicht festgelegt. Gleichwohl waren die Weichen nun in Richtung „Rentenreform“ gestellt, und dies bedeutete politisch dreierlei:

1) Ziel der regierungsinternen Reformvorbereitung war nicht mehr ein Neuordnungsentwurf für das gesamte Sozialrecht – ein „umfassendes Sozialprogramm“, wie Adenauer in der Regierungserklärung von 1953 angekündigt hatte –, sondern ein Neuordnungsentwurf für die Rentenversicherung. Gemessen an dem Ergebnis der 1955 vorgelegten Sozialenquôte: Alter und Invalidität als bedeutendste Ursache für das Weiterbestehen von Armut, bedeutete die Konzentration auf diesen Teilbereich eine Beschränkung auf das Vordringliche. Sie bedeutete aber zugleich den Verzicht auf eine „Sozialreform“ im Sinne eines umfassenden – von einer „Gesamtkonzeption“ getragenen und auf eine Sozialrechtskodifikation hin angelegten – Gesetzgebungswerks.

2) Es fand eine Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundesarbeitsministeriums statt, das sich unverzüglich und nicht ohne Erfolg daran machte, die von außen her – durch Schreiber mit Hilfe von Adenauer – geschlagene Bresche zur Durchsetzung eigener Vorstellungen zu nutzen³⁴⁶. Daß dieses bisher überwiegend in der Defensive stehende Ressort jetzt zum „Hauptquartier“ der Reformarbeit wurde, zeigte sich nicht zuletzt in einer Frontenverschiebung auf der interministeriellen Referentenebene: Hatten die zuständigen Referate von Finanzministerium und Kanzleramt bisher oft in kritischer Distanz zum Arbeitsressort zusammengewirkt, so sah man den Kanzleramtsreferenten jetzt fest an der Seite des Generalsekretariats – bereit, dem Finanzressort notfalls „mit bemerkenswerter Schärfe“ entgegenzutreten³⁴⁷.

3) Es setzten nun auch von seiten der SPD intensive Anstrengungen ein, um einen eigenen Gesetzentwurf zur umfassenden Neuregelung der Rentenversicherung auszuarbeiten. Dies führte auch innerhalb dieser Partei zu einer Gewichtsverschiebung: Der sozialpolitische Ausschuß beim Parteivorstand, unter Leitung von Preller am theoretischen Ziel eines „Sozialen Gesamtplans“ orientiert, verlor an Bedeutung, während die Praktiker der Fraktion, unter Schellenbergs Führung am konkreten parlamentarischen Erfolg orientiert, nach vorn rückten³⁴⁸. In Er-

³⁴⁶ Der regierungsinterne Siegeszug der dynamischen Rente ist also durchaus nicht als Sieg eines Außenseiters über die Ministerialbürokratie zu interpretieren (so etwa die Tendenz bei Hönig, *passim*, und Tennstedt, *Sozialgeschichte*, S. 418 und S. 483). Vielmehr konvergierten und verstärkten sich hier gleichgerichtete Bestrebungen, und es dürfte in erster Linie der geringen Hebelkraft der politischen Leitung des Bundesarbeitsministeriums zuzuschreiben sein, daß erst durch den Kontakt Adenauer-Schreiber wirklich Bewegung entstand.

³⁴⁷ So z. B. in einer Referentenbesprechung vom 19. Mai 1956; vgl. die berichtende Ministervorlage des BMF-Vertreters vom selben Tage (ZwA, B 126/13 807).

³⁴⁸ Nach der schweren Wahlniederlage der SPD 1957 – für die primär die „Baracke“

wartung eines komplizierten Aushandlungsprozesses innerhalb von Bundesregierung und Regierungskoalition rechnete man sich sogar die Chance aus, trotz apparativer Unterlegenheit und trotz der enormen Schwierigkeit der Materie einer Regierungsvorlage zuvorzukommen. Da man auf die Expertenhilfe sozialdemokratisch geführter Länderarbeitsministerien und Landesversicherungsanstalten zurückgreifen konnte³⁴⁹, war diese Chance real gegeben; allein auf die Ressourcen angewiesen, die die Parlamentsorganisation dem Träger der Oppositionsfunktion zuwies, wäre der Versuch einer eigenständigen Rentenreform-Vorlage wohl zum Scheitern verurteilt gewesen.

Von Regierung und Opposition gleichermaßen als „die vordringlichste Aufgabe des Jahres auf dem Wege zu einer sozialen Neuordnung“ betrachtet, rückte die Rentenreform 1956 in den Mittelpunkt der sozialpolitischen Szene³⁵⁰.

verantwortlich gemacht wurde – verlagerte sich der Schwerpunkt (nicht nur auf sozialpolitischem Gebiet) vollends vom Parteivorstand auf die Bundestagsfraktion. Dies führte schnell – ungeachtet warnender Kritik, z. B. von Preller – zu einer Austrocknung der Ausschüsse beim Parteivorstand und der Fachreferate im Parteivorstand. Vgl. hierzu Soell, Bd. 1, S. 308 f., Bd. 2, S. 871. – Der rapide politische Einflußverlust Prellers (er wurde 1957 nicht als Direktkandidat aufgestellt und gehörte seitdem dem Bundestag nicht mehr an) ist u. a. auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

³⁴⁹ Einer mündlichen Mitteilung von Auerbach zufolge leisteten zwei Länderarbeitsministerien und mehrere Landesversicherungsanstalten bei der (von dem Abg. Schellenberg geleiteten) Ausarbeitung des Rentenreform-Entwurfs Hilfe.

³⁵⁰ Zitat aus dem Vortrag „Unser Weg zur Sozialreform“, den Schellenberg auf einem am 14./15. Januar 1955 veranstalteten Kongreß der SPD hielt. Vgl. den Protokollband: Die Neuordnung Deutschlands, hier S. 20. Dieser Vortrag demonstrierte die personelle (Schellenberg statt Preller) und thematische (Priorität der Rentenreform) Akzentverlagerung innerhalb der SPD. – „Daß die lässige Handhabung der Fragen der Gesamt-Sozialreform Regierung wie Opposition gezwungen hat, die Rentenfrage vorweg – ohne Gesamt-Sozialreform – zu regeln, ist der außerordentliche Vorwurf gegen den amtierenden Bundesarbeitsminister, den er vor der Historie zu verantworten haben wird“, resümierte Preller (Handelsblatt-Beilage vom 26. September 1956, Artikel: „Schwere Mängel trotz richtiger Grundzüge“).

4. Kapitel

Schritt auf sozialpolitisches Neuland: Die Rentenreform 1956/57

I. Die Entstehung des Regierungsentwurfs

1. Vorentscheidungen im Sozialkabinett

Das Sozialkabinett¹ hatte Mitte Dezember 1955 über die Grundzüge des Schreiber-Plans diskutiert, jedoch noch keine Entscheidungen getroffen, auf denen die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes hätte aufbauen können. Um diese Entscheidungen vorzubereiten, forderte Adenauer vom Kanzleramt eine „Zusammenstellung der Grundsatzfragen der Alters- und Invalidensicherung“ an. Ende Dezember erhielt er die gewünschte Vorlage; das sozialpolitische Referat des Kanzleramtes hatte sie zusammen mit dem Generalsekretariat ausgearbeitet. In den Tagen der Jahreswende 1955/56 arbeitete der Kanzler diese Vorlage in seinem Rhöndorfer Wohnhaus durch². Dabei nahm er mit kurzen Randnotizen zu den wichtigsten Einzelproblemen Stellung. Er stimmte dem Gedanken einer Kopplung der Renten an die Entwicklung der Löhne und Gehälter zu, und zwar ausdrücklich nicht nur für die Erstfestsetzung der Rente (Hochrechnung aller früheren Beitragswerte auf das beim Eintritt ins Rentenalter aktuelle Lohnniveau), sondern er befürwortete „eine Anpassung der Rente an die Lohn- und Gehaltsentwicklung auch während der Laufzeit der Rente“. Weiterhin akzeptierte er den Gedanken, daß die Altersrente „den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard“ sichern solle und stimmte mit einem kurzen „ja“ dem Hinweis zu, daß bei dieser Zielsetzung eine Rente unter 50% des Bruttoeinkommens vergleichbarer Arbeitnehmer „bereits unrealistisch“ sei. Er befürwortete eine verstärkte Bekämpfung der Frühinvalidität durch Prävention und Rehabilitation und wünschte, daß die Invalidi-

¹ Eine informative – allerdings auf zeitgenössisch publizierte Texte beschränkte – Darstellung der Entstehung der Rentenreformgesetze hat Hönig vorgelegt. Eine Darstellung aus der Sicht eines opponierenden Interessenverbandes: Die Rentenreform 1956/57, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer. Die laufenden einschlägigen Berichte der „Deutschen Versicherungszeitschrift“ sind wiederabgedruckt bei: Vesper, Tagebuch zur Sozialreform. – Einige Einblicke in die regierungsinterne Vorarbeit nunmehr bei Jantz, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Sozialpolitik nach 1945, S. 109–123 (mit Corrigendum S. 110: 18. Januar 1956 statt 13. Dezember 1955).

² Die Vorlage datiert vom 27. Dezember 1955 (ZwA, B 136/1359); am 3. Januar 1956 wurde sie an das Referat des BKA zurückgereicht.

tätsrente „eine ausreichende Lebenssicherung“ gewährleiste. Eine Knüpfung von Rentenzahlungen an Bedarfsprüfungen lehnte er uneingeschränkt ab. Im Hinblick auf die Finanzierung vermerkte er, daß von dem „Weg der Erhöhung der Staatszuschüsse“ ein „nur möglichst geringer Gebrauch“ gemacht werden solle. Zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen befürwortete er die Ansammlung einer Sicherheitsreserve. Zur Frage, ob das Prinzip der Beitragsäquivalenz durch Anheben niedriger und Senken hoher Rentenansprüche modifiziert werden solle, notierte Adenauer kurz: „Ich habe Bedenken.“ Mit Blick auf den versicherungspflichtigen Personenkreis ließ er erkennen, daß er es vorzöge, nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch große Teile der Selbständigen einzubeziehen³.

In der ersten Januarwoche 1956 suchte das sozialpolitische Referat des Kanzleramts die Gesetzesvorbereitenden Arbeiten zu beeinflussen, indem es dieses Kanzlervotum gezielt weitervermittelte. Es unterrichtete einerseits das Generalsekretariat im Bundesarbeitsministerium⁴; zum anderen den Bundesgeschäftsführer der CDU, Bruno Heck, der die Federführung eines zu diesem Zeitpunkt für die innerparteiliche Willensbildung der CDU zentralen Arbeitskreises „Sozialreform“ innehatte⁵. Dieser Arbeitskreis war im Juni 1955 unter Vorsitz des stellvertretenden Parteivorsitzenden und Sonderministers Robert Tillmanns eingerichtet worden, um einen für November 1955 geplanten Sozialreform-Parteitag der CDU vorzubereiten. Der geplante Parteitag war dann jedoch (im Endergebnis bis April 1956) verschoben worden; denn die programmatische Vorarbeit war noch nicht weit genug gediehen. Zudem wünschte Adenauer, monatelang erkrankt, einen Termin, zu dem er „bei der Behandlung dieses wichtigen Gegenstandes zugegen sein“ könne⁶. Tillmanns' plötzlicher Tod im November 1955 führte zu einer weiteren Verzögerung. – Dem Arbeitskreis gehörten Vertreter des Sozialpolitischen Ausschusses des BundesparteiVorstands und der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft an, weiterhin CDU-verbundene Mitglieder des Beirats beim Bundesarbeitsministerium sowie einer der „Rothenfelder“ Professoren. Zu einzelnen Besprechungen wurden führende Sozialpoliti-

³ Die Randnotiz heißt: „M. E. sollte man auch die Selbständigen einbeziehen bis zu einem bestimmten Einkommen oder wenn sie den Nachweis erbringen, daß sie in einer privaten ähnliche Ziele verfolgenden Versicherung sind. Vielleicht gehen auch die Lebensversicherungen zu einer Art ‚dynamischer Versicherung‘ über.“

⁴ Dies geht nicht aus den Kanzleramtsakten hervor, wohl aber aus einem Vermerk eines Mitarbeiters des Generalsekretariats, der am 4. Januar 1956 ins Kanzleramt gerufen und über die Kanzlermarginalien unterrichtet wurde (Vermerk vom 4. Januar 1956; Kopie im Besitz des Verfassers).

⁵ Daß wegen der Kanzlervorlage Kontakt zwischen dem BKA-Referat und Heck bestand, teilte dieser dem Verfasser mit. Das Referat knüpfte die Verbindung am 29. Dezember 1955 (ZwA, B 136/1359), danach bricht die Überlieferung in den Kanzleramtsakten ab.

⁶ Mitteilungen Tillmanns im BundesparteiVorstand der CDU am 10. November 1955 (Sitzungsprotokoll, S. 4).

ker der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie Generalsekretär Jantz hinzugezogen.

Mitte Januar 1956 berichtete Heck dem CDU-Bundesparteivorstand über die bis dahin vorliegenden Ergebnisse und Empfehlungen des Arbeitskreises. Der Bericht skizzierte die Grundzüge eines umfassenden Sozialreformprogramms, beschränkte sich also nicht auf das Thema Rentenreform⁷. Gleichwohl hob er als einmütige Meinung des Arbeitskreises hervor, daß „das wichtigste der zu lösenden Probleme“ zur Zeit die Alters- und Invaliditätssicherung sei; diese Aufgabe müsse „noch in dieser Legislaturperiode gesetzgeberisch geregelt“ werden. Die Vorschläge, die der Arbeitskreis zu diesem Problemfeld unterbreitete, harmonisierten mit den Vorstellungen des Generalsekretariats. Zugleich stimmten sie deutlich (zum Teil wörtlich) mit Adenauers Rhöndorfer Marginalien überein; diese dürften daher ein nicht unbedeutender Faktor in der frühen innerparteilichen Willensbildung gewesen sein. Wie Adenauer empfahl auch der Arbeitskreis „die Anpassung der Renten an Löhne und Gehälter, und zwar nicht nur für die Festsetzung der Renten, sondern auch während der Laufzeit der Renten“. Er befürwortete einen großzügigen Ausbau von Prävention und medizinischer wie beruflicher Rehabilitation, wobei besonderer Wert auf eine gute Koordinierung aller bestehenden (und in ihrem Bestand unangetasteten) Leistungsträger gelegt wurde. Der Arbeitskreis sprach sich gegen die Einführung von Bedürftigkeitskontrollen aus und stellte, was das Problem der Selbständigen betrifft, eine Alternative zur Wahl: entweder Einbeziehung bis zu einem bestimmten Einkommen in die allgemeine Pflichtversicherung oder Aufbau einer „eigenständigen Sicherungseinrichtung“ für bestimmte Berufsgruppen der Selbständigen.

Hecks Bericht verstand sich als eine Zwischenbilanz auf dem Wege zum Parteitag. Eine formelle Beschlußfassung über die Vorschläge des Arbeitskreises war daher im Rahmen dieser Januarsitzung des Parteivorstandes nicht vorgesehen. Auch die Aussprache war nur als eine vorläufige gedacht. Dennoch setzte sie ein

⁷ Vgl. Protokoll der Sitzung des Bundesparteivorstandes vom 13. Januar 1956, S. 51–68. Der Bericht ging (in Anlehnung an die Rothenfelser Denkschrift) von einer sozialstrukturellen Bestandsaufnahme aus und stellte sodann die Sozialreform unter fünf Leitfragen: „1. Wie ermöglichen wir den Alten einen Lebensabend, in dem der erarbeitete Lebensstandard einigermaßen erhalten bleibt? 2. Wie sichern wir den Lebensunterhalt derer, die unverschuldet, durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit, aus dem Arbeitsleben ausscheiden? 3. Wie verhindern wir, daß bei Familien mit mehreren Kindern der normale Lebensstandard und damit der Wille zum Kind ernsthaft gefährdet wird? 4. Wie erhalten wir die Gesundheit und damit die Arbeitskraft unseres Volkes? 5. Wie stärken wir den Willen zum Eigentum, und wie ermöglichen wir breiten Schichten unseres Volkes die Bildung von Eigenheimen?“ – Zu Punkt 2 schlug der Arbeitskreis insbesondere vor: sechswöchige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für alle Arbeitnehmer, verbunden mit der Einführung einer Kostenbeteiligung der Versicherten an den Krankheitskosten. Zu Punkt 4 empfahl er vor allem den Ausbau von Vorsorgeuntersuchungen. In den Punkten 3 und 5 hatte der Arbeitskreis sich noch nicht auf konkrete Empfehlungen geeinigt.

bedeutendes Datum, denn sie zeigte, daß im Parteivorstand für das Kernstück der geplanten Reform, die Lohnkopplung der Renten, viel Sympathie bestand⁸. Adenauer legte Wert auf die Feststellung, daß der Arbeitskreis seine Beschlüsse „in der Hauptsache einmütig“ gefaßt habe. Er selbst schlug vor, die weitere Parteitagsvorbereitung auf „einige ganz entscheidende und neue Punkte“ zu konzentrieren, um „da wirklich zu einer klaren Diskussion und Entscheidung“ zu kommen; nämlich auf die „ganz neue Sache“, daß „sich die Altersrenten nach dem jeweiligen Lohnniveau richten sollen“, und dann auf die Frage nach der Sicherung der Selbständigen.

Es war für den Verlauf der Sitzung entscheidend, daß Adenauer die latente Abneigung eines unbestimmbar großen Teils der Vorstandsmitglieder gegen die neue Rentenkonzeption nicht recht zur Artikulation kommen ließ. Ein „Mittelständler“ suchte das Argument zur Geltung zu bringen, daß es ungerecht sei, die Sozialrenten „wertbeständig“ zu machen, während der von einer Privatrente lebende Sparer eine vergleichbare Sicherung nicht habe: „Der Mittelstand bleibt jedesmal auf der Strecke, aber für die anderen wird gesorgt.“ Adenauer wehrte sogleich und ostentativ ab. Die zur Debatte stehende Reform habe „nicht die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß dem Mittelstand die Vollwertigkeit seiner Ersparnisse erhalten bleibt“, sondern sie solle die Sozialrentner in Zukunft so stellen, daß ihnen nicht immer wieder „unter großen Kämpfen nachgeholfen werden muß, so quasi im Wege des Almosens“. Dem Absinken der Rentner wolle „der neue Vorschlag einen Riegel verschieben“. Natürlich werde seine Realisierung den privaten Lebensversicherungen „eine außerordentlich harte Nuß“ zu knacken geben, „aber schließlich sind wir nicht dazu da, um hier diese Nuß zu knacken, wenn sie überhaupt geknackt werden kann. Wir sind dazu da, für diejenigen zu sorgen, für die die Sozialreform überhaupt gedacht ist“. – Als weiteres Procedere wurde festgelegt, daß der Arbeitskreis unter Hinzuziehung von Mitgliedern des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundesparteiorgans und in enger Verbindung mit Sozialpolitikern der Fraktion die Arbeit fortsetzen solle. Dabei, so warnte der auf Effizienz bedachte Kanzler, solle man sich auf keinen Fall „aus perfektionistischen Gefühlen heraus totberaten“. Eine so schwierige Materie solle man nicht auf Anhieb „für alle Ewigkeit“ regeln wollen; man könne ja „später immer noch verbessern und ändern“. Im übrigen nahm er für die Regierung eine relative Handlungsautonomie in Anspruch: Das Kabinett werde „bei der ganzen Sache eine wichtige Rolle spielen“; der zuständige Kabinettsausschuß sei „fleißig an der Arbeit“ und werde in Kürze wieder tagen. Die Regierung werde eine Gesetzesvorlage machen, denn diese Materie könne nicht „dem Parlament allein zur Einbringung überlassen“ werden.

In den Überlegungen des Parteivorstands spielte das Ziel, den Sozialdemokra-

⁸ Insofern trafen Zeitungsberichte zu, die eine Zustimmung des Parteivorstands zur dynamischen Rente meldeten; vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine, 16. Januar 1956 (Artikel: „Die Union für die dynamische Altersrente“).

ten konzeptionell zuvorzukommen, eine bedeutende Rolle. Adenauer sah dafür eine gute Chance: soweit er wisse, sei die SPD noch nicht zu einer Konzeption gekommen. Diese Meinung traf jedoch nicht zu, wie sich schon am Tage nach dieser Vorstandssitzung herausstellte. An diesem Tage hielt Ernst Schellenberg im Rahmen eines sozialdemokratischen Kongresses über „Die Neuordnung Deutschlands“ ein sozialpolitisches Grundsatzreferat, in dessen Mittelpunkt das Problem einer Neuordnung der Rentenversicherung stand⁹. Schellenberg kündigte einen Gesetzentwurf der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion an und skizzierte bereits die Grundlinien¹⁰. Wie er hervorhob, sah auch die SPD in der „Kopplung von Lohnhöhe und Rentenhöhe“ das Kernstück der gesetzlichen Neuregelung. Dabei legte er die SPD auf eine automatische – also ohne Zwischenschaltung des Gesetzgebers oder sonstiger Entscheidungsgremien funktionierende – Anpassung der Renten an die Lohnbewegung fest. Im Hinblick auf die Höhe des Rentenniveaus übernahm Schellenberg eine Forderung des DGB-Aktionsprogramms vom 1. Mai 1955: Nach einem „normalen Arbeitsleben“ solle die Altersrente „75 Prozent des Einkommens“ erreichen¹¹. Verfahrenstechnik und Bemessungsmethoden der geplanten Rentenformel konkretisierte Schellenberg jedoch nicht näher.

Rhöndorfer Marginalien, Empfehlungen des CDU-Arbeitskreises, sozialdemokratischer Konkurrenzdruck – die mit diesen Stichworten bezeichnete Entwicklung gab dem „Generalsekretariat für die Sozialreform“ kräftigen Rückenwind. Denn sie bestärkte dessen eigene Konzeption, die dem Sozialkabinett schon zur Vorbereitung der Sitzung vom 13. Dezember 1955 in Grundzügen unterbreitet worden war¹² und die offenbar auch Schellenberg genau kannte¹³. Seither arbeite-

⁹ Vgl. 3. Kap., Anm. 350. Der Teildruck bei M. Richter (G II 2) macht nicht alle Auslassungen kenntlich und stimmt nicht immer mit den im Protokollband festgehaltenen Formulierungen überein.

¹⁰ Es kann hier nicht geklärt werden, inwieweit Schellenbergs Vortrag – der in einigen wichtigen Punkten von früheren SPD-Programmäußerungen abwich (vgl. unten S. 353) – innerparteilich abgestützt war. Einer mündlichen Mitteilung von Hans Reymann zufolge war Schellenbergs Konzeption im Sozialpolitischen Ausschuß des SPD-Parteivorstands umstritten. Dasselbe vermerkte das sozialpolitische Referat des BKA am 14. Januar 1956 (ZwA, B 136/1386). Storch erzählte im Bundesvorstand der CDU am 13. Januar 1956, es seien zwei Sozialdemokraten bei ihm gewesen, „um sich Material gegen Herrn Professor Schellenberg geben zu lassen“ (Sitzungsprotokoll, S. 77). Jedenfalls kamen die von Schellenberg aufgezeigten Grundlinien in dem späteren Gesetzentwurf der SPD voll zur Geltung.

¹¹ Die Kriterien des Einkommensbegriffes (brutto oder netto; bezogen auf welche Phase des Einkommensverlaufs im Arbeitsleben?) legte Schellenberg nicht fest. Der DGB forderte „bei einem normalen Arbeitsleben“ eine Altersrente „bis zu 75% des in Betracht kommenden Einkommens“.

¹² Vgl. die Ausarbeitung: Die Gestaltung der Altersversicherung für die in der sozialen Rentenversicherung pflichtversicherten Personen, dem Sozialkabinett am 10. Dezember 1955 vom Generalsekretariat vorgelegt (ZwA, B 136/1362). Es handelte sich in der Sache

te die Gruppe um Jantz an einer Präzisierung ihrer Vorschläge. Im Januar 1956 kamen diese dem späteren legislatorischen Resultat in wichtigen Teilen schon recht nahe¹⁴. Damit der Versicherte beim Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß „nicht ein plötzliches stärkeres Absinken seines Lebensstandards in Kauf nehmen“ müsse, strebte das Generalsekretariat „vor allem“ für die erste Festsetzung

um eine Ausarbeitung des Generalsekretariats, formal um einen Bericht des Interministeriellen Ausschusses. Einwände, die in den interministeriellen Besprechungen vor allem das BMF erhoben hatte, wurden in der Vorlage zwar erwähnt, aber zugleich argumentativ zurückgewiesen. – Eine kürzere, präzisere Fassung übersandte das Generalsekretariat am 1. Februar 1956 zwei Ausschüssen (Grundsatzfragen, Rentenversicherung) des Beirats (ZwA, B 149/420).

¹³ Schellenberg deutete in seinem Referat an, ein „wohlunterrichteter Informationsdienst“ habe über „die Frage der Koppelung von Renten und Lohn Überlegungen des sogenannten Interministeriellen Ausschusses“ in die Öffentlichkeit gebracht. Anscheinend verfügte er jedoch auch über den vollen Wortlaut der Vorlage vom 10. Dezember 1955; einige sehr deutliche Gleichklänge legen diese Annahme (dazu auch unten S. 353) nahe. Z. B. führte Schellenberg aus: „Die steuerlich begünstigten betrieblichen Sozialleistungen werden auf 5 Milliarden DM jährlich beziffert“; es lasse sich „durchaus eine teilweise Heranziehung“ dieser Mittel zur Reformfinanzierung „in Erwägung ziehen“. Das Generalsekretariat hatte in der Vorlage vom 10. Dezember 1955 auf „eine Gesamtsumme von 5 Mrd. DM für betriebliche Sozialleistungen“ verwiesen und es „erwägenswert“ genannt, diese Mittel zum Teil für die Reform „heranzuziehen“.

¹⁴ Die 1957 verabschiedete (und bis heute gültige) Formel zur Festsetzung der Altersrente sei hier als Vergleichshintergrund vorausgeschickt; zugleich werden einige Fachtermini, auf die im folgenden mehrfach zurückgegriffen werden muß, erläutert. Die Formel setzt sich aus vier Faktoren zusammen. Faktor 1 setzt die Rente in Beziehung zum aktuellen Lohnniveau; Faktor 2 überträgt die relative Position, die der Versicherte während seines Arbeitslebens im Einkommensgefüge hatte, auf die Rentenhöhe; Faktor 3 differenziert nach der Dauer des Arbeitslebens; Faktor 4 beeinflusst – als Vorgabe des Gesetzgebers – die erreichbare Rentenhöhe. Diese Faktoren sind: 1) die allgemeine Bemessungsgrundlage (Bruttoarbeitsverdienst aller Versicherten ohne Lehrlinge und Anlernlinge im Mittel des dreijährigen Zeitraums vor dem Kalenderjahr, das dem Jahr des Versicherungsfalls vorausgegangen ist; das hier eingeschaltete Karenzjahr war im Regierungsentwurf noch nicht vorgesehen und wurde erst in den Ausschußverhandlungen hinzugefügt); 2) das prozentuale Verhältnis, in dem der Bruttoarbeitsverdienst des Versicherten während seiner Beitragszeiten zu dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienst aller Versicherten gestanden hat; bezogen auf die allgemeine Bemessungsgrundlage ergibt dieser Prozentsatz die persönliche Bemessungsgrundlage des Versicherten; 3) die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre; 4) der Steigerungssatz je nach Versicherungsjahr (1,5); dieser Faktor legt fest, daß der Versicherte für jedes Versicherungsjahr 1,5% seiner persönlichen Bemessungsgrundlage als Rente erhält. Wer immer „durchschnittlich“ verdient hat (so daß persönliche und allgemeine Bemessungsgrundlage identisch sind), erhält also (netto) nach 40 Versicherungsjahren $40 \times 1,5 = 60\%$ des aktuellen Bruttodurchschnittsverdiensts aller Versicherten (in der genannten Definition).

der Rente eine automatische Orientierung am aktuellen Lohnniveau an¹⁵. Sollte die Rente auch während ihrer Laufzeit automatisch der Lohnbewegung folgen? Hiergegen waren in den interministeriellen Vorbesprechungen massive Einwände, besonders volkswirtschaftlicher Art, erhoben worden. Daher verzichtete das Generalsekretariat darauf, sich in der Frage nach der Anpassungsmethode festzulegen¹⁶, unterstrich aber um so stärker den grundsätzlichen Leitgedanken, daß die Rente sich während ihrer Laufzeit in „einem angemessenen Verhältnis zur Entwicklung der Löhne und Gehälter verändern“ solle. Gerade volkswirtschaftlich, so argumentierte es, sei ein Zurückbleiben der Renten hinter der Lohnentwicklung unerwünscht, weil sonst die latente „Gefahr eines Zurückbleibens des Verbrauchs hinter den Investitionen“ aktualisiert und das Gleichgewicht von Investition und Verbrauch beeinträchtigt werde¹⁷. Im übrigen mache der Rentenaufwand nur etwa ein Zehntel der Bruttolohnsumme aus, so daß „primäre Störungen“ des Wirtschaftslebens von einer Anpassung der Renten an die Löhne „im allgemeinen nicht ausgehen“ könnten.

Hatte die Konzeption des Generalsekretariats im Dezember 1955 noch ganz im Schatten des Schreiber-Vortrags gestanden, so rückte sie nun in den Mittelpunkt der Regierungsarbeit. Sie bildete die Beratungsgrundlage, als das Sozialkabinett am 18. Januar 1956 unter Vorsitz des Kanzlers zusammentrat, um erste konkrete Entscheidungen zu treffen. Zu Beginn dieser Sitzung berichtete Generalsekretär Jantz über die bisherigen Vorarbeiten¹⁸. Die Aussprache wandte sich zunächst der

¹⁵ Sein Konkretisierungsvorschlag enthielt bereits alle Faktoren der in Anm. 14 erläuterten Formel. In der dem Beirat übermittelten (und am 18. Januar 1956 im Sozialkabinett erläuterten) Fassung war die allgemeine Bemessungsgrundlage mit „Durchschnittsentgelt aller vergleichbaren Arbeitnehmer im Zeitpunkt der Rentenfestsetzung“ umschrieben; es blieb also noch ein Definitionsspielraum offen. Die Rente sollte „etwa nach 40 Versicherungsjahren 60% der Bemessungsgrundlage“ betragen. Wie Jantz im Sozialkabinett präzierte, sollte das Brutto-, nicht das Nettodurchschnittsentgelt zum Maßstab genommen werden.

¹⁶ Es stellte vier Möglichkeiten zur Diskussion: 1) Verabschiedung einer „allgemein gehaltenen Vorschrift, daß die Renten bei Veränderungen der Löhne von Zeit zu Zeit durch den Gesetzgeber diesen anzupassen sind“; 2) Anpassung an die Lohnentwicklung des Vorjahres ohne Zwischenschaltung des Gesetzgebers; 3) ebenso, aber nur in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Lohnentwicklung; 4) Anpassung in Höhe eines gleitenden Mehrjahresdurchschnitts (drei bis fünf Jahre) der Lohnentwicklung.

¹⁷ Implizit knüpfte diese Argumentation an eine konjunkturpolitische Regierungserklärung an, die der Bundeswirtschaftsminister am 19. Oktober 1955 vor dem Bundestag abgegeben hatte. „Nach Maßgabe eines sich ständig ausweitenden Sozialprodukts“, hatte Erhard ausgeführt, sei „eine Steigerung der Massenkaufkraft zur Erhaltung des Gleichgewichts sogar notwendig“; eine „moderne aufstrebende Volkswirtschaft“ könne „des Fundaments einer breitgeschichteten Massenkaufkraft gar nicht entraten“. Er hatte allerdings zugleich betont, daß „eine übermäßige Verbrauchssteigerung“ ebenfalls „konjunkturpolitische Gefahren zeitigen könnte“ (Sten. Ber., Bd. 26, S. 5821).

Finanzierungsproblematik zu. Wie Jantz erklärte, waren die Berechnungen noch nicht abgeschlossen; zu schätzen sei ein Renten-Mehraufwand von 3 bis 3,5 Milliarden DM für das erste Geltungsjahr der geplanten Reform. Zur Finanzierung schlug er eine Kombination verschiedener Methoden vor: Erhöhung sowohl des Beitragssatzes wie auch der Bundeszuschüsse und Verminderung der Rücklagenquote im Rahmen des Übergangs zu einem modifizierten Umlageverfahren. Finanzminister Schäffer ließ einen zu seiner Verstärkung mitgebrachten Haushaltsreferenten die Gegenrechnung aufmachen: Der Mehraufwand sei auf 4 bis 4,2 Milliarden DM zu schätzen. Zudem dürfe man die Rentenreform nicht isoliert sehen, sondern müsse gleichzeitig auch die auf anderen Sozialgebieten wie Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Fürsorge usw. erhobenen oder zu erwartenden Forderungen berücksichtigen. Diese eingerechnet, drohe eine Mehrbelastung von sieben bis acht Milliarden DM. Die vom Finanz- bzw. Arbeitsressort seit Jahren verfolgten gegensätzlichen Taktiken – Synchronisierung der Reformen zur wechselseitigen Mäßigung konkurrierender Ansprüche auf der einen Seite, sukzessives Vorgehen zur Erhöhung der jeweiligen Durchsetzungschance auf der anderen Seite – stießen hier also ein weiteres Mal aufeinander. Nach Lage der Dinge war der Vorstoß des Finanzministers aussichtslos. Der Kanzler betonte, „daß jetzt nur die Rentenversicherungsreform zur Debatte stände und man sich auf die hier anstehenden Finanzierungsprobleme beschränken solle“¹⁹. In Erwartung genauer Berechnungsergebnisse sah man indessen von einer detaillierten Erörterung ab.

Was das Kernstück der geplanten Reform betraf, so konnte Jantz berichten, daß der Interministerielle Ausschuß mehrheitlich eine „dynamische“ Altersrentenformel befürworte, „die sowohl bei der Festsetzung als auch bei der Laufzeit die Rente in Beziehung zu den aktuellen Löhnen setze“. In der Aussprache nahm zunächst Adenauer hierzu Stellung: „Die Anlehnung der Renten an die Löhne habe den wesentlichen Vorteil, daß damit das gesamte Problem dem politischen Druck entzogen werde. Dieser sei insbesondere in den Wahljahren unerfreulich, weil sich dann die Parteien oft ohne genügendes Verantwortungsgefühl gegenseitig in ihren Forderungen überbieten würden. Deshalb trete er für die dynamische Lösung ein“²⁰. Ob er hier eine automatische Lohn-Rente-Koppelung im Auge hatte, geht aus dem Protokoll nicht eindeutig hervor. Explizit sprachen sich dann jedoch der Wirtschafts- und Finanzminister gegen eine so verstandene Rentendynamik aus. In einer „automatischen Kopplung der Rente an den Lohn“ sah

¹⁸ Vgl. Kurzprotokoll über die 7. Sitzung des Sozialkabinetts, 18. Januar 1956 (ZwA, B 126/13 804).

¹⁹ Vgl. Vermerk des in der Sitzung anwesenden BMF-Referenten über das Ergebnis der Sitzung des Sozialkabinetts, 19. Januar 1956 (ZwA, B 126/13 804).

²⁰ Der in Anm. 19 bezeichnete Vermerk referiert in diesem Zusammenhang Adenauers Äußerung, „daß bei der angestrebten generellen Lösung eine politische Befriedung für lange Zeit erzielt werde“.

Erhard inflationistische Gefahren angelegt; daher wünschte er den Einbau einer „ausreichenden Bremse“ in die Rentenformel. Schäffer griff das Inflationsargument in dramatisierender Form auf und fügte hinzu, daß eine solche Automatik das Millionenheer der Rentner bei Tarifaueinandersetzungen zu gewerkschaftlichen Parteigängern machen würde. Unter Hinweis auf die Übereinstimmung zwischen Wirtschafts- und Finanzministerium schlug Schäffer vor, daß „während der Laufzeit der Rente von einer automatischen Bindung an den Lohn abgesehen und statt dessen die Bundesregierung verpflichtet werde, periodisch (etwa alle drei Jahre) die Lage im Rentensektor zu überprüfen“. Arbeitsminister Storch akzeptierte diesen Vorschlag unverzüglich: Das Ziel, den „Lebensstandard des Rentners“ auch während der Laufzeit der Rente zu sichern, könne mit der Methode der periodischen Nachprüfung durchaus erreicht werden. Hierauf schloß Adenauer „sich ebenfalls dem Vorschlag einer periodischen Nachprüfung in Abständen von drei Jahren an“²¹. Eine formelle Abstimmung – in den Kabinettsitzungen der Ära Adenauer ohnehin seltene Ausnahme²² – fand nicht statt. Vielmehr galten diese Meinungsäußerungen, gegen die sich kein Widerspruch erhob, als Einigung. Im Sitzungs-Kommuniqué wurde daher die Einführung einer „dynamischen Leistungsrente“ in der Form angekündigt, daß die Rente in Relation zum aktuellen Lohnniveau festgesetzt werde und dann „in periodischen Abständen eine Überprüfung der Rentenhöhe“ erfolge „mit dem Ziel, diese den wirtschaftlichen Gegebenheiten anzugleichen“; somit nähmen „in Zukunft auch die Rentner an der Erhöhung des Sozialproduktes teil“²³. Für die laufende Anpassung blieb also einstweilen sowohl der Orientierungsmaßstab (z. B. Lohnentwicklung oder ein Indikator des Sozialproduktes oder eine Mischgröße) als auch die Verfahrensweise (Anpassung durch Gesetz oder Rechtsverordnung) offen.

Für das angestrebte Rentenniveau legte das Sozialkabinett noch ohne nähere Präzisierung den Grundsatz fest, daß die Altersrente „den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard unter Berücksichtigung der geminderten Bedürfnisse nicht mehr arbeitender Personen“ aufrechterhalten solle. Im Bereich der Invaliditätssicherung sprach es sich im Einklang mit Empfehlungen des Beirats beim Bundesar-

²¹ Im weiteren Verlauf der Sitzung sprach Adenauer auch von „periodischen Abständen etwa alle fünf Jahre“. Er wolle den Intervall jedoch „nicht genau festlegen“; bei der Gesetzesverabschiedung habe der Bundestag „ohnedies die Möglichkeit, diese Zeitspanne zu ändern“.

²² Einem BMF-Referenten, der die „vage“ Form einer Entscheidungsfindung des Kabinetts beanstandet hatte, hielten die „protokollierenden Kabinettsreferenten“ entgegen, „daß die Beschlüsse des Kabinetts fast immer in dieser Form zustande kämen“. Vgl. Ministervorlage der Unterabteilung II C des BMF, 2. Januar 1956 (ZwA, B 126/13 804). Einer mündlichen Mitteilung von Jantz zufolge, beschloß Adenauer Kabinettsaussprachen gern mit Wendungen wie „gut, dann machen wir es so“, wobei es dann beim Kanzleramt lag, dieses „so“ im Protokoll zu konkretisieren.

²³ Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 15, 21. Januar 1956, S. 117. Hieraus auch die folgenden Zitate.

beitsministerium²⁴ für eine nachhaltige Intensivierung von „Maßnahmen der Vorbeugung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit“ aus; die Invaliditätsrente sollte zu einer ebenfalls dynamisierten „ausreichenden Lebenssicherung“ ausgestaltet werden. Indem es den „unbedingten Rechtsanspruch sowohl auf die Alters- als auch auf die Invaliditätsrente“ betonte, zog das Sozialkabinett einen Schlußstrich unter die jahrelangen Bemühungen Schäffers, steuerfinanzierte Rententeile von einer Bedarfsprüfung abhängig zu machen.

Die Frage, welche Bevölkerungskreise versicherungspflichtig sein sollten, führte in dieser Januarsitzung des Sozialkabinetts zu einer längeren Diskussion. In Übernahme einer Beiratsempfehlung sahen die vorbereitenden Unterlagen des Generalsekretariats die Einbeziehung aller Arbeitnehmer vor; der traditionelle Sonderstatus der höherverdienenden Angestellten sollte also wegfallen. Niemand beanstandete in der Aussprache diese Ausweitung²⁵, auf die man sich dann auch im Kommuniqué festlegte. Wohl aber kritisierte der Kanzler, daß der vorgesehene Versichertenkreis noch zu eng gezogen sei, weil er grundsätzlich keine Selbständigen erfasse. Die soziale Sicherung „der kleinen Landwirte, der Handwerker und eines großen Teils der Akademiker“ sei bisher „nicht genügend garantiert“, und man müsse sich einmal die Reaktion dieser Gruppen vor Augen halten, wenn sie sähen, „daß der Bund für die Alters- und Invaliditätssicherung der Unselbständigen erhebliche Zuschüsse gewähre und die Selbständigen ihrem Schicksal selbst überlasse“. Tatsächlich gebe es seines Erachtens „keinen wesentlichen Unterschied zwischen Selbständigen und Unselbständigen hinsichtlich ihres Sicherungsbedürfnisses“. Generalsekretär Jantz hielt dem entgegen, daß die Sicherung der selbständig Erwerbstätigen eine Reihe besonderer Probleme aufwerfe; wolle man diesen Komplex in das geplante Gesetz hineinnehmen, so werde es „im parlamentarischen Raum erhebliche Schwierigkeiten“ geben. Daraufhin regte Adenauer an, „für die Alters- und Invaliditätssicherung der Selbständigen ein Parallelgesetz“ zu schaffen. Wirtschaftsminister Erhard wandte sich jedoch entschieden

²⁴ Vgl. die Beschlüsse des Beirats vom 2./4. Juni 1955 und vom 3./4. Oktober 1955 (Richter C II, C IV). Das Problem der Sicherung vor und bei Invalidität stand bis Ende 1955 im Mittelpunkt der Arbeiten des Beirats. In dieser Hinsicht beeinflusste er die regierungsinterne Gesetzesvorbereitung auch am deutlichsten. In der Frage der Dynamisierung der Renten gingen hingegen die Beschlüsse des Sozialkabinetts denen des Beirats voraus.

²⁵ Was im Falle des Wirtschaftsministers insofern verwundert, als er kurz zuvor öffentlich verkündet hatte, daß der „staatliche Zwangsschutz“ vor den Angestellten mit höherem Einkommen „haltzumachen“ habe. Vgl. Ludwig Erhard, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, in: Versicherungswirtschaft, 11. Jg., Nr. 1 vom 1. Januar 1956. Auch von den zur FDP (Minister für besondere Aufgaben Schäfer) bzw. DP (Bundesratsminister v. Merkatz) gehörenden anwesenden Ministern wäre in diesem Punkt Widerspruch zu erwarten gewesen. Diese beiden Minister hielten sich jedoch insgesamt sehr stark zurück. Von Merkatz wollte lediglich wissen, „ob die angestrebte Lösung auch dem Versicherungsprinzip entspreche. Dies wird vom Bundeskanzler bejaht“. Schäfer regte an, die durch Ausbildung verlorenen Arbeitsjahre rentensteigernd zu berücksichtigen.

gegen eine „gesetzliche Zwangsversicherung“ für Selbständige. Der vorherrschenden Variante neoliberalen Denkens entsprechend, sah er in einer staatlich unbeeinflussten Bewältigung der Lebensrisiken ein „Grundelement des Selbständigseins in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“²⁶. Ihn unterstützte der Finanzminister wie auch – mit Blick auf die Großbauern – der Staatssekretär des Landwirtschaftsministeriums. Wie das Kommuniqué festhält, einigte man sich darauf, das Selbständigenproblem gesondert zu lösen und „eigenständige Sicherungseinrichtungen“ zu schaffen, soweit unter den einzelnen Gruppen der selbständig Erwerbstätigen „ein Sicherheitsbedürfnis vorhanden“ sei²⁷.

Eine der führenden sozialpolitischen Fachzeitschriften würdigte die Ergebnisse dieser Sitzung in einem – mit dem Bundeskanzleramt abgesprochenen – Artikel als Entscheidungen von „ungeheurer Tragweite“: Es gehe um die „Beteiligung des Arbeitnehmers auch *nach* dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben an den wirtschaftlichen Errungenschaften einer technischen Zivilisation“; es gehe um „einen neuen Wertmaßstab für die Einordnung nicht mehr erwerbsfähiger Menschen in das soziale Ganze“, um eine „neue Norm für die Verteilung des Sozialproduktes zwischen den Generationen“²⁸. In der Tat handelte es sich um weichenstellende Grundsatzbeschlüsse. Sie waren aber größtenteils noch so allgemein gehalten, daß viel von der Form ihrer Präzisierung abhing. Eine solche Präzisierung kündigte das Sozialkabinett für eine in Kürze stattfindende weitere Sitzung an. Zuvor aber meldeten sich zwei gesellschaftliche Machtgruppen zu Wort, denen an einer rechtzeitigen Beeinflussung des rentenpolitischen Regierungskurses in höchstem Maße gelegen war: der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Ende Januar 1956 veröffentlichte der DGB „Forderungen zur Neuordnung der Rentenversicherung“. Sie waren mit den Sozialkabinett-Beschlüssen durchaus kompatibel und lassen sich wie eine möglichst extensiv gefaßte Auslegung dieser Grundsätze lesen²⁹. Nach einem vollen Arbeitsleben (40 Jahre) sollte die Alters-

²⁶ Vgl. seinen in Anm. 25 bezeichneten Aufsatz.

²⁷ In der Kanzlervorlage vom 27. Dezember 1955 (vgl. Anm. 2) war zur Frage der Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Selbständige geraten worden, Konflikte möglichst zu vermeiden. Wenn die dynamische Rente erst einmal ein Erfolg geworden sei, werde sie ganz von selbst eine „Sogwirkung“ ausüben. Diesen Gedanken griff Adenauer im Sozialkabinett auf, indem er auf die Attraktivität hinwies, die die Kaufkraftgarantie der Rente für bisher außerhalb der Sozialversicherung stehende Personenkreise haben werde. – Zur gesetzlichen Alterssicherung der Selbständigen vgl. auch unten S. 355.

²⁸ Vgl. Durchbruch einer Konzeption, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 25–27. Dieser (Anfang Februar geschriebene, ungezeichnete) Artikel steht an der Spitze des Februar/März-Doppelheftes.

²⁹ Die – vom Sozialpolitischen Ausschuß des DGB vorbereiteten – „Forderungen“ wurden vom Bundesvorstand und Bundesausschuß am 26./27. Januar 1956 eingehend beraten und einstimmig verabschiedet. Druck: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 35 f. Im selben Heft dieser DGB-Monatschrift (S. 59) kommentierte der Leiter der Abteilung „Sozialver-

rente den DGB-Vorstellungen zufolge 75% des versicherten – und auf das zur Zeit der Rentenfestsetzung aktuelle Lohnniveau hochgerechneten – Arbeitsentgelts betragen³⁰. Während ihrer Laufzeit sei die Rente „in bestimmten Zeitabständen an den jeweiligen Stand der Lohn- und Gehaltsentwicklung anzupassen“; die Modalitäten ließ der DGB ganz offen. Wie das Sozialkabinett legte auch der DGB im Bereich der Invaliditätssicherung den Akzent auf Prävention und Rehabilitation, und auch er forderte im übrigen eine Rente, durch die der Berufsunfähige „ausreichend gesichert“ werde³¹. Ebenfalls wie das Sozialkabinett wollte der DGB alle Arbeitnehmer in die Rentenversicherung einbezogen wissen.

Die Arbeitgeberverbände drängten vor allem darauf, von einer „automatischen Kopplung der Renten mit der Entwicklung der Arbeitseinkommen“ abzusehen. Sonst öffne sich eine gesamtwirtschaftliche Gefahrenquelle von so großer Tragweite, daß die soziale Marktwirtschaft in ihren Grundlagen erschüttert werde³². Eine reine Negation empfahl sich freilich nicht, zumal davon auszugehen war, daß zwischen den wichtigsten Parteien, CDU und SPD, in der Frage der Rentendynamisierung „nur noch Meinungsverschiedenheiten nachgeordneter Art“ beständen³³. Die Arbeitgeber unterbreiteten daher einen Gegenvorschlag, der an dem dynamischen Prinzip anknüpfte, es jedoch weitgehend entschärfte. Die in der Vergangenheit geleisteten Beiträge sollten einmalig aufgewertet und die künftigen Beiträge dann wieder nominal bewertet werden. Im Unterschied zu den Beschlüs-

sicherung“ in der Hauptabteilung „Sozialpolitik“ des DGB-Bundesvorstands, Franz Lepinski, die Sozialkabinett-Beschlüsse recht wohlwollend: In ihnen sei: „eine Reihe von beachtlichen Grundsätzen“ enthalten, „die sich auf der Linie der gewerkschaftlichen Forderungen bewegen“. Entscheidend sei nun, wie sie konkretisiert und realisiert würden.

³⁰ Im einzelnen wurde expliziert, daß die Altersrente („Ruhegeld“) nach 10 Versicherungsjahren 30% betragen und sich für jedes weitere Jahr um 1,5% bis zu 75% erhöhen solle. Berechnungsgrundlage solle das „während des ganzen Arbeitslebens versicherte [Brutto-] Arbeitsentgelt“ sein, umgerechnet auf „den Lohnwert zur Zeit der Festsetzung des Ruhegeldes“.

³¹ Dies konkretisierte der DGB so: Bei Berufsunfähigkeit (Minderung der Erwerbsfähigkeit um 50%) sollte die Rente mindestens die Hälfte, bei voller Erwerbsunfähigkeit zwei Drittel des letzten Jahrarbeitsverdiensts betragen.

³² Vgl. die Denkschrift „Zur ‚Dynamik‘ der Altersrenten“, die die Bundesvereinigung unter dem 15. Februar 1956 an Adenauer und Globke (jeweils mit „Persönlich“-Vermerk) sowie (zumindest) an das BMA sandte. Der Eingangsvermerk des BMA datiert vom 16. Februar; vermutlich erreichten die beiden anderen Exemplare, die kein Präsentatum aufweisen (ZwA, B 136/1380) ihre Adressaten am selben Tage, zwei Tage vor der Sitzung des Sozialkabinetts. Das BDA-Präsidium stimmte der Denkschrift formell erst am 16. Februar zu und veröffentlichte an diesem Tag eine Kurzfassung im Pressedienst der Bundesvereinigung (PDA). – Zu den volkswirtschaftlichen Bedenken der BDA gegen eine Lohnkopplung der Rente vgl. im einzelnen unten S. 337 ff.

³³ Vgl. Dr. O. [= Paul Osthold], Das Jahr der Entscheidung, in: Der Arbeitgeber, Nr. 1/2, 15. Januar 1956. Diese Zeitschrift war das Verbandsorgan der Bundesvereinigung, Osthold ihr Chefredakteur.

sen des Sozialkabinetts lehnten die Arbeitgeber es also ab, die Rente im Zeitpunkt ihrer ersten Festsetzung auf den jeweils aktuellen Entwicklungsstand der Löhne zu beziehen oder die zugrunde liegenden Beitragswerte auf eine andere Weise grundsätzlich zu aktualisieren. Sie verschlossen sich jedoch nicht dem Gedanken, die Rente während ihrer Laufzeit „an einer allgemeinen Steigerung der Produktivität von Zeit zu Zeit und in angemessener Weise zu beteiligen“. Zu diesem Zweck machten die Arbeitgeber einen originellen Verfahrensvorschlag: Der Gesetzgeber solle ein besonderes Sachverständigengremium damit beauftragen, in Abständen von etwa fünf Jahren die „Ergebnisse der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung“ festzustellen und dann „gegebenenfalls die für die laufenden Renten erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen.

Anders als die Lohnkopplung der Renten, die eine parallele Entwicklung der Einkommen von Rentnern und Erwerbstätigen auf Dauer sichert, wollte der Arbeitgebervorschlag also keine feste Richtgröße, sondern nur eine Verfahrensweise verbindlich machen. Das jeweilige Resultat sollte Verhandlungssache bleiben, jedoch – im Unterschied zu den Lohnverhandlungen und insofern auch zur Bezugsgröße des Lohnniveaus – nicht allein von den Tarifparteien ausgehandelt werden. Die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sollten in dem Sachverständigengremium zwar vertreten sein, aber durch Hinzunahme von Vertretern der Fachministerien, der Bank deutscher Länder und der „Fachwissenschaft“ im Rahmen der „sachlichen Gesamtgegebenheiten“ gehalten werden. Von den nicht gewerkschaftlich gebundenen Sachverständigen erwarteten die Arbeitgeber offenbar Hilfe bei der Durchsetzung eines Konzepts, das man in Anlehnung an die (von den Gewerkschaften durchwegs abgelehnte) „produktivitätsorientierte Lohnpolitik“ der Arbeitgeberverbände³⁴ als eine „produktivitätsorientierte Rentenpolitik“ bezeichnen kann: Die Zuwachsrate der Produktivität sollte die Obergrenze der Rentenanpassungen bilden. Letztlich ging es den Arbeitgeberverbänden also darum, den Rentnern eine Teilnahme am Produktivitätsfortschritt – mithin am Wachstum des preisbereinigten Sozialproduktes – zu ermöglichen und zugleich zweierlei zu verhindern: Lohnerhöhungen, die die Zuwachsrate der Produktivität überschreiten, sollten sich nicht auf die Höhe der Renten auswirken können; und die Renten sollten nicht aus dem allgemeinen Geldentwertungsrisiko entlassen werden. Insgesamt gesehen suchten die Arbeitgeberverbände also die Folgerungen aus dem vom Sozialkabinett angekündigten Übergang zur dynamischen Rente möglichst eng zu begrenzen, während der DGB zwar nicht gerade ein Maximum (automatische jährliche Anpassung der Renten an die Lohnbewegung) forderte, sich diesem aber sehr näherte.

Von diesen Verlautbarungen der Gewerkschafts- bzw. Arbeitgeberseite flankiert, setzte das Sozialkabinett im Februar 1956 seine Beratungen fort³⁵. Wiederum erhöhte der persönliche Vorsitz des Kanzlers das Gewicht der Beschlüsse

³⁴ Vgl. hierzu z. B. Adam, S. 36–39.

³⁵ Vgl. Kurzprotokoll über die 8. Sitzung des Sozialkabinetts, 17. Februar 1956 (ZwA, B

dieses Ministerausschusses. Er verstärkte insbesondere ihre Präjudizwirkung auf das Gesamtkabinett, das von der Geschäftsordnung her sich durchaus nicht an Ministerausschuß-Beschlüsse gebunden fühlen mußte. In dieser Februar-Sitzung brachten Schäffer und Erhard die Kernfrage des Reformprojekts, nämlich die Frage nach dem Orientierungsmaßstab der Rentendynamik, noch einmal zur Sprache, wobei eine weitgehende Übereinstimmung mit dem Arbeitgebervorschlag zu beobachten ist. Erhard wünschte nunmehr explizit eine „Anlehnung der Rente an die Produktivitätssteigerung“ und er legte Wert darauf, daß man die Bezeichnung, „dynamische Rente“, da sie dies nicht zum Ausdruck bringe, regierungsoffiziell fallenlasse. Schäffer sekundierte: es dürfe „nur auf den echten Produktivitätszuwachs und nicht auf die in der nominellen Erhöhung des Brutto-sozialproduktes enthaltene Preissteigerung abgestellt werden“. Storch wollte demgegenüber einen Fächer verschiedener Daten bei der Anpassung der laufenden Rente berücksichtigt wissen, nicht nur die Entwicklung der Produktivität, sondern auch die der Löhne und der Lebenshaltungskosten³⁶. Welche Position der Kanzler bezog, weist das Protokoll nicht eindeutig aus. Ob und wie man sich einigte, erschien hinterher selbst den Beteiligten unklar. Dem Kommuniqué zufolge bekannte das Sozialkabinett sich „erneut“ zu dem Grundsatz, daß die Rentenbezieher „an der Steigerung der Produktivität beteiligt werden sollen“. Ein zusätzlicher Ausgleich für Preissteigerungen war damit nicht ohne weiteres ausgeschlossen. Eigenhändig fügte Adenauer in das Kommuniqué den Satz ein: „Da der Ausdruck dynamische Rente sprachlich falsch ist, soll an seine Stelle der Ausdruck Produktivitätsrente treten.“³⁷ Ad verbum genommen, war dies lediglich ein Versuch, terminologische Empfindlichkeiten durch Etikettenwechsel zu schonen³⁸. Dem undeutlichen Wortlaut des Protokolls zufolge scheint Adenauer den Vor-

126/13804); ein Kommuniqué im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 35, 21. Februar 1956, S. 297.

³⁶ Es erscheint bemerkenswert, daß Jakob Kaiser – in gewisser Hinsicht Kopf der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft – in dieser wichtigen Frage offenbar stumm blieb; das Protokoll berichtet nur das Faktum seiner Präsenz. Allerdings war Kaiser als Gesamtdeutscher Minister nicht „ordentliches Mitglied“ des Sozialkabinetts.

³⁷ Vgl. das von Adenauer revidierte Konzept des Kommuniqués (ZwA, B 136/1386). Weiterhin fügte er ein, daß der Ministerausschuß „unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers“ getagt habe und die Arbeiten „in schnellem Tempo“ weiterführen werde.

³⁸ So auch das Erinnerungsbild eines Beteiligten; vgl. Die dynamische Rente, S. 45 (Dieter Schewe). Im Bundesparteivorstand der CDU meinte Adenauer am 10. März 1956, „dynamische Rente“ sei „auch so ein modernes Wort“, unter dem er sich „nichts Konkretes“ vorstellen könne; am 20. September 1956 schimpfte er dort, dieses „verfluchte Wort“ sei erstens „reiner Kappes“ und zweitens für das Reformprojekt schädlich, weil sich dessen Kritiker an diesem Wort festbissen (Sitzungsprotokolle, S. 100 bzw. 25). Anfang Februar 1956, als Redner im baden-württembergischen Landtagswahlkampf (vgl. Anm. 39), hatte Adenauer selbst noch mit diesem Begriff operiert.

schlag Storchs bevorzugt und – wie dann eindeutig in späteren Kabinettsitzungen – eine Geldwertsicherung der Renten als unumgänglich angesehen zu haben.

Sicher ist jedoch, daß Adenauer nun nicht mehr, wie noch Anfang Februar 1956 vor einem anderen Auditorium, einer Parallelisierung von Renten- und Lohnentwicklung das Wort redete³⁹. Es mag sein, daß hier die Arbeitgeberverlautbarung Wirkung tat, wenngleich weniger an einen direkten Verbandseinfluß zu denken ist⁴⁰ als an gleichgerichtete Einflüsse persönlicher Berater. Vor allem Robert Pferdenges dürfte hier eine wichtige Rolle gespielt haben⁴¹. Hinzu kam offenbar Rücksichtnahme auf das im Kabinett Durchsetzbare.

³⁹ Als Wahlredner am 2. und 3. Februar 1956 in Karlsruhe und Stuttgart hatte Adenauer die „dynamische Rente“ in dem Sinne angekündigt, daß zwar nicht „jede Lohnerhöhung automatisch auf die Altersrente übertragen“ werde, die Renten aber periodisch „nachgeprüft und dann an die Einkommen des Berufsstandes angepaßt werden, dem derjenige, der die Rente bezieht, angehört hat“. Ziel sei, „daß auch die Renteneempfänger an dem Aufstieg des Standes oder Berufes teilnehmen, dem sie angehört haben“ (Redemitschriften in der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf).

⁴⁰ Das an Adenauer adressierte Exemplar zeigt keinerlei Bearbeitungsvermerke; Globkes Exemplar (vgl. Anm. 31) trägt nur die Angabe „danken“ sowie eine Zuweisung an das sozialpolitische Referat. Dieses Referat legte dem Kanzler durch die Hand des Staatssekretärs am 3. März 1956 eine Inhaltzusammenfassung der BDA-Denkschrift vor (sie lasse „im allgemeinen eine positive Haltung“ zur Konzeption der Bundesregierung erkennen, „wenn auch in einzelnen Punkten eine abweichende Auffassung geäußert wird“; die Denkschrift werde zur Zeit vom Generalsekretariat „eingehend“ geprüft). Gleichzeitig legte das Referat den Entwurf eines Antwortschreibens vor (die Vorschläge der Bundesvereinigung ständen „im wesentlichen“ mit der Konzeption der Bundesregierung „im Einklang“ und würden „einer eingehenden Prüfung unterzogen“).

Adenauer übernahm diesen (am 9. März 1956 ausgefertigten) Entwurf unverändert (ZwA, B 136/1380). Als der Hauptgeschäftsführer der BDA Mitte März einem Abteilungsleiter des BMF über die Resonanz der „Demarche“ beim Bundeskanzler berichtete, bezog er sich lediglich auf diesen Brief; vgl. Direktor der Abteilung II an einen Referatsleiter, 16. März 1956 (ZwA, B 126/13804). – Mit Schreiben vom 7. Mai 1956 bat der Präsident der BDA den Kanzler, „die im Januar ds. Jrs. erfolgte Unterredung mit dem Herrn Bundeskanzler, in der auch die Frage der Neuregelung der Rentenversicherung berührt wurde, fortsetzen zu dürfen“, wozu es erst am 21. Juni (nach Verabschiedung des Regierungsentwurfs am 23. Mai) gekommen ist; vgl. Vorlage des sozialpolitischen Referats des BKA für den Staatssekretär, 12. Mai 1956, sowie Randvermerk Globkes vom 21. Juni (ZwA, B 136/1380). Zwischen Januar und Ende Juni 1956 scheint also zwischen Kanzler und BDA in der Rentenreformfrage kein persönlicher Kontakt bestanden zu haben.

Schewe erinnert sich, daß Adenauer im Mai 1956 auf größte Eile bei der Ausfertigung des Regierungsentwurfs gedrängt habe; das Zeitlimit sei „fast nicht zu schaffen“ gewesen. Der Grund für die Eile sei der gewesen, daß Adenauer bei einem geplanten Essen mit Industrievertretern sagen wollte: „Ich kann nichts mehr ändern, ich habe schon alles unterschrieben“ (vgl. Die dynamische Rente, S. 45).

⁴¹ Pferdenges (Mitbegründer der CDU im Rheinland, 1949 bis 1962 CDU-MdB; Bankier, u. a. Aufsichtsratsvorsitzender einer Kölner Lebensversicherungs-AG.) war per-

Über die Verfahrensfragen einer periodischen Rentenanpassung debattierte das Sozialkabinett nicht. Doch legte es nun das angestrebte Rentenniveau fest. Nach einer Versicherungszeit von 40 Jahren sollte die Rente 60% des aktuellen Bruttoeinkommens bzw. 69% bis 72% des Nettoeinkommens vergleichbarer Arbeitnehmer betragen⁴². Obwohl dies nicht allen Beteiligten hinreichend klar gewesen zu sein scheint, war damit zugleich eine andere frühere Grundsatzentscheidung bekräftigt: Indem die Renten bei ihrer ersten Festsetzung vom Nominalwert der geleisteten Beiträge gelöst und auf die aktuellen Verdienstverhältnisse ausgerichtet wurden, hielt man für die Rentenfestsetzung (nicht für die Rentenlaufzeit) das Prinzip der automatischen Anpassung der Rentenhöhe an die Lohnentwicklung aufrecht.

Die Kosten der Reform, das heißt vor allem die Anhebung des Rentenbestan-

sönlicher Freund und politischer Berater Adenauers besonders in Wirtschafts- und Finanzfragen. Als Vorsitzender des Bundesverbands des privaten Bankgewerbes stand er einem der sechs Mitgliederverbände der „Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer“ vor, die sozusagen die Speerspitze der gegen die dynamische Rente opponierenden Kräfte bildete (vgl. unten S. 378). Pferdmenes selbst wandte sich im September 1956 öffentlich „mit ungewöhnlich scharfen Worten“ gegen die „Rentengesetzentwürfe der Bundesregierung und der Sozialdemokraten“ (vgl. Münchner Merkur, 7. September 1956, Artikel „Kessel-treiben gegen neue Rente“). Einer mündlichen Mitteilung von Schewe zufolge glaubte man damals, Adenauers wachsende Bedenken gegen eine strenge Rente-Lohn-Kopplung auf Pferdmenes zurückführen zu können. Ein quellenmäßiger Nachweis läßt sich bisher allerdings nicht erbringen. Im Parteivorstand der CDU schwieg Pferdmenes zu diesem Thema: Was er dem Kanzler sagen wollte, sagte er ihm offenbar nicht in einem so großen Kreise. Während der abschließenden Rentenreformdebatte des Bundestags im Januar 1957 saßen Adenauer und Pferdmenes Schulter an Schulter in der zweiten Reihe (Foto in: Welt der Arbeit, 25. Januar 1956).

⁴² Der Kabinettsausschuß übernahm also (entgegen Bedenken des Wirtschaftsministers, der 60% des Nettoeinkommens als Renten-Obergrenze empfahl) den Vorschlag des Generalsekretariats. Impliziert war ein Steigerungssatz von 1,5%, der an die Stelle sämtlicher bisheriger Rentenbestandteile – wie Grundbetrag, Steigerungsbetrag, Rentenzulage, Rentemehrbetrag usw. – treten sollte (was dann auch Gesetz geworden ist): Der Altersrentner erhält für jedes Versicherungsjahr 1,5% des vergleichbaren aktuellen Bruttoeinkommens. Den zusätzlichen Netto-Vergleich brachte Adenauer in das Kommuniqué hinein: „diese Zahlen lägen höher und wirkten daher optisch günstiger, außerdem entsprächen sie der Wirklichkeit“ (Kurzprotokoll).

Die Zahlen blieben deutlich unter dem vom DGB gewünschten Niveau (75% des Bruttoeinkommens nach 40 Versicherungsjahren; keine lineare Anwendung des Steigerungssatzes von 1,5%, sondern Aufbau auf einem Sockel von 30% nach 10 Versicherungsjahren). Gegen das vom DGB wie auch von der SPD anvisierte Ziel einer Nettorenten von 75% des Bruttoeinkommens wurde im Sozialkabinett eingewandt: die Rente liege dann oft ebenso hoch wie der Nettolohn (was offenbar mit Blick auf die Arbeitsmoral bedenklich schien); der Anreiz zum individuellen Sparen werde gelähmt; nicht zuletzt wurden finanzielle Bedenken geltend gemacht.

des auf das vorgesehene Niveau, bezifferte das Sozialkabinett für das erste Jahr mit 3,5 Milliarden DM. Gemessen an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung im Jahre 1956 war dies eine Steigerung um fast die Hälfte. Zur Finanzierung sollten Beitragssatz und Bundeszuschuß erhöht sowie der Vermögenszuwachs der Versicherungsträger verringert werden⁴³. Eine längere Diskussion löste die Frage aus, welche Wirkungen der zu erwartende Konsumstoß auf Preisgefüge und Konjunktur haben werde. Der Kanzler bat, diese Problematik im Auge zu behalten und für eine genaue Untersuchung zu sorgen. Abschließend erhielt das Bundesarbeitsministerium den Auftrag, auf der Grundlage der Beratungsergebnisse⁴⁴ einen Gesetzentwurf auszuarbeiten und dabei mit dem Finanzressort Verbindung zu halten⁴⁵.

2. Ressortkonflikte und Kabinettskompromiß

Mitte März 1956 teilte Storch der Öffentlichkeit mit, daß in seinem Ministerium „der Grundentwurf eines Gesetzes über die Alters- und Invaliditätssicherung

⁴³ Beitragserhöhung von 11% auf 13% sowie Übertragung eines Beitragsprozentpunktes von der Arbeitslosen- auf die Rentenversicherung; Erhöhung des Bundeszuschusses um 800 Mio. DM. – Das Sozialkabinett beschloß eine finanzielle Trennung von Alters- und Invaliditätssicherung; der Bundeszuschuß sollte künftig ausschließlich für die Invaliditätssicherung (Rehabilitation und Renten) verwendet werden; für die Alterssicherung wurde dementsprechend eine reine Beitragsfinanzierung konzipiert. Auf diesen Beschluß wirkten sehr unterschiedliche Motive ein; u. a. wollte man den Gedanken stärken, daß nicht der Staat, sondern der Versicherte selbst – sofern er nicht durch Invalidität dieser Möglichkeit beraubt ist – die Verantwortung für die Altersvorsorge trage. Obgleich diese Aufspaltung des Finanzierungsmodus in die Reformgesetze übernommen wurde, hat sie niemals eine praktische Bedeutung erlangt. Es gibt in der RV keine Buchführung, die eine solche Unterscheidung (die praktisch auch sehr schwierig wäre) trifft. 1964 wurde die Verwendungsabsicht für den Bundeszuschuß modifiziert (vgl. oben S. 168).

⁴⁴ Wichtig waren auch folgende (später Gesetz gewordene) Ergebnisse: 1) Im Bereich der Invaliditätssicherung soll neben der Berufsunfähigkeitsrente (Erwerbsminderung um 50%) als neue Leistungsart eine (höhere) Erwerbsunfähigkeitsrente (bei völliger Erwerbsunfähigkeit) eingeführt werden. 2) Um die Renten bei Frühinvalidität höher als bisher gestalten zu können, soll in diesem Fall nicht mehr von der tatsächlichen, sondern von einer fiktiven Versicherungsdauer („Zurechnungszeit“ bis zum 55. Lebensjahr) ausgegangen werden. 3) Für die medizinische und berufliche Rehabilitation sollen (im Gegensatz zur Konzeption der Rothenfelder Professoren; vgl. oben S. 295, S. 302, Anm. 298) keine neuen Institutionen geschaffen, sondern die bestehenden herangezogen und koordiniert werden. Dabei schloß sich das Sozialkabinett der Auffassung des Kanzlers an, „daß eine Stelle für sämtliche Maßnahmen die Verantwortung zu tragen habe. Diese könne sich dann in Einzelfällen der zuständigen Organisationen bedienen. Man solle die letzte Verantwortung der Rentenversicherung übertragen“ (Kurzprotokoll).

⁴⁵ Dieser Auftrag ist im Protokoll nicht festgehalten; er wird jedoch rekapituliert in einem Schreiben Adenauers an Blücher, 20. April 1956 (ZwA, B 136/1379).

fertiggestellt“ sei. Zugleich publizierte er eine Übersicht über die Grundzüge dieses Entwurfs, die allerdings nur wenige präzise Auskünfte enthielt. Eine so wichtige Frage wie die periodische Rentenanpassung war sogar stillschweigend übergangen⁴⁶. Diese auffällige Zurückhaltung entsprach einem regierungsinternen Diskussionsstand, der noch weit von einem Konsens entfernt war. Den meisten Zündstoff bot das zentrale Problem des Reformwerks, die Ausgestaltung des „dynamischen“ Prinzips. Hier hatten die Beschlüsse des Sozialkabinetts einen beträchtlichen Interpretationsspielraum gelassen, und der Auslegungstreit setzte dann auch unverzüglich ein. Das Bundesfinanzministerium folgte aus der Wahl des Begriffs „Produktivitätsrente“, daß der Aktualisierungsfaktor der neuen Rentenformel ausschließlich „die echte Produktivitätssteigerung“ repräsentieren dürfe⁴⁷. Demgegenüber drängten die „jungen Leute“ im Generalsekretariat⁴⁸, darauf, der neuen Bezeichnung „lediglich sprachliche Bedeutung“ beizumessen und in der Sache am Prinzip der Rente-Lohn-Kopplung festzuhalten⁴⁹. Grundsätzlich vertrat auch der Generalsekretär diese Meinung: die Rente habe die „Funktion des Lohn- oder Gehaltersatzes“, und folglich sei die Lohn- und Gehaltsentwicklung für die Rentenbemessung „der gegebene Faktor“. „Unge-rechtfertigte Lohnerhöhungen“, so erläuterte Jantz Anfang März seinem Minister, könnten sich volkswirtschaftlich kaum „über längere Zeiträume hin halten“; man könne daher die im Sozialkabinett erhobenen Bedenken vielleicht mit einer Regelung überwinden, die die Lohnentwicklung in gleitenden Mehrjahresdurchschnitten auf die laufenden Renten überträgt⁵⁰. Viel zurückhaltender war hingegen der Spitzenbeamte des Arbeitsressorts. Staatssekretär Sauerbom wünschte die Lohn-bezogenheit durch einen Indikator des realen Produktivitätszuwachses ersetzt zu sehen und zeigte sich in diesem Punkt mit dem Bundesfinanzminister durchaus

⁴⁶ Vgl. Der Grundentwurf eines Alters- und Invaliditätssicherungsgesetzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 54, 17. März 1956, S. 489 f.

⁴⁷ Vgl. BMF an das Generalsekretariat für die Sozialreform, 21. Februar 1956 (ZwA, B 149/392).

⁴⁸ Vgl. oben S. 117.

⁴⁹ Vgl. z. B. einen undatierten Entwurf zur Beantwortung des in Anm. 47 annotierten Schreibens (ZwA, B 149/392); ebenso eine Ende April 1956 anonym erschienene Broschüre, deren Verfasser ein Mitarbeiter des Generalsekretariats (Hensen) war: Produktivitätsrenten sichern den Lebensabend, insbesondere S. 40 ff. Aufschlußreich auch: Schewe, Anpassung der Renten, insbesondere S. 272.

⁵⁰ Vgl. eine dem Minister vom Generalsekretär am 2. März 1956 vorgelegte Ausarbeitung: Die Grundgedanken des Entwurfs einer Neufassung des Rechts der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten (ZwA, B 149/440). – Das Hauptziel sah Jantz darin, das Prinzip der Lohnkopplung für die Erstfestsetzung der Renten in reiner Form durchzusetzen. Was die Anpassung der Renten während ihrer Laufzeit betraf, so war er unter dem Druck der politischen Kräftekonstellation zur Suche nach einem Kompromiß bereit. Dabei hoffte er freilich, daß das für die Erstfestsetzung geltende Prinzip sich langfristig auch auf das Verfahren der Bestandsrentenanpassung auswirken werde.

einig⁵¹. Der durch Inflationsreminiszenzen geprägte Bundesarbeitsminister wiederum dachte in erster Linie an einen Geldwertschutz für die Rentner, was mehr auf eine Berücksichtigung der Preis- als der Lohnentwicklung zielte⁵².

Unterstützung suchte und fand das Generalsekretariat bei dem „Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen“. Für dessen Meinungsbildung war – neben einigen Ausarbeitungen des Generalsekretariats – ein Gutachten über ökonomische Probleme der geplanten Rentenreform bedeutend, das der Münsteraner Nationalökonom Horst Jecht in den zuständigen Beiratsausschüssen zur Diskussion stellte⁵³. Jecht untersuchte die voraussichtlichen Einflüsse einer Lohnbindung der Renten auf Konjunktur, Währung und Investition und kam zu recht beruhigenden Ergebnissen. Wähle man gleitende Mehrjahresdurchschnitte als Maßstab für die Bestandsrentenanpassung, so sei nicht mit einer konjunkturverschärfenden, sondern einer antizyklischen Wirkung zu rechnen. Die Lohnwertrente könne zwar eine „gewisse Verstärkung inflatorischer Tendenzen“ bewirken, falls die Lohnentwicklung den volkswirtschaftlich gebotenen Rahmen sprengt; aber das sei dann primär ein Problem der Lohnpolitik, das durch „ein Festhalten der Renten“ nicht angemessen gelöst wäre. Jecht begründete diese These unter anderem mit der vergleichsweise geringen Größenordnung des Rentenvolumens, das damals etwa 10% (nach der Reform etwa 14%) der Bruttolohnsumme ausmachte. Auch die wahrscheinlichen Auswirkungen der Reform auf Sparquote und Kapitalmarkt beurteilte Jecht als nicht sehr schwerwiegend⁵⁴. Wenngleich andere Sach-

⁵¹ Vgl. einen BMF-Vermerk (Mitte März 1956) über ein Gespräch Schäffers mit Sauerborn (ZwA, B 126/13 804). Aufs Ganze gesehen ist der persönliche Anteil des (am 1. März 1957 in den Ruhestand tretenden) Staatssekretärs an der Vorbereitung der Rentenreform sehr gering.

⁵² Mündliche Mitteilung von Kurt Jantz. – Auf bohrende Fragen Schellenbergs teilte Minister Storch in einer Fragestunde des Bundestags am 21. März 1956 mit, daß mehrere Faktoren bei der laufenden Anpassung zu berücksichtigen seien: Teuerungsindex, Lohnentwicklung und Sozialprodukt-Entwicklung. „Unter Würdigung dieser Tatbestände soll dann eine Angleichung, und zwar auf der Basis der Verbesserung bei den Löhnen, durchgeführt werden“; dabei sei nicht an eine Automatik gedacht. Vgl. Sten. Ber., Bd. 28, S. 7015.

⁵³ Vgl. Niederschrift über die gemeinsame Sitzung der Arbeitsausschüsse für Grundsatzfragen und für Fragen der Rentenversicherung, 6./7. Februar 1956 (ZwA, B 149/415).

Eine stark erweiterte Fassung erschien Mitte 1956 in der Schriftenreihe des BMA: Jecht, Ökonomische Probleme. Diese publizierte Fassung ist in manchen Punkten vorsichtiger als die im Beirat vorgetragene. So plädierte Jecht in der Druckfassung zwar auch dafür, „die Verknüpfung mit den Änderungen des durchschnittlichen Einkommens als oberste Richtschnur“ festzulegen; was die laufende Anpassung der Bestandsrenten betrifft, so wollte er die Entscheidung über Zeitpunkt und Ausmaß jetzt nur noch „jeweils im konkreten Einzelfall auf Grund eines Überblickes über die Gesamtlage“ vorgenommen wissen. Er begründete dies mit der Unmöglichkeit, die wirtschaftliche Entwicklung über Jahrzehnte hinreichend sicher zu übersehen, sowie mit der langfristig wachsenden Rentnerquote der Bevölkerung (S. 76).

verständige, wie der Kölner Finanzwissenschaftler Günter Schmölders, schwere Bedenken gegen eine Kopplung der Renten an die Löhne anmeldeten⁵⁵, kam die Mehrheit zu einem befürwortenden Votum. Auf dieser Grundlage konnte eine entsprechende EntschlieÙung dann auch im Beiratsplenum durchgesetzt werden⁵⁶, obgleich dessen Mitgliederkreis allmählich bis zur Grenze der Arbeitsfähigkeit angewachsen und infolge der Nominierungspolitik interessierter Stellen vetogruppenähnlich durchsetzt war⁵⁷.

Indessen erhielten auch die regierungsinternen Gegenspieler des Arbeitsresorts kräftige Unterstützung von einer im Ruf hervorragender Sachkompetenz stehenden Seite. Die Bank deutscher Länder reagierte auf die Beschlüsse des Sozialkabinetts – anscheinend im Einvernehmen, jedenfalls in Kontakt mit dem Bundesfinanzministerium⁵⁸ – mit einem massiven öffentlichen Warnschuß. In der gesetzlichen Verankerung einer „Pflicht zur periodischen Überprüfung“ der Rentenhöhe sah die Zentralnotenbank das Eingeständnis des Staates, daß mit ständiger Geldwertverschlechterung zu rechnen sei. Faktisch werde eine solche Regelung auf eine währungspolitisch hochgefährliche „Spielart eines Indexsystems“ hinauslaufen. Die Ablehnung des dynamischen Prinzips verknüpfte die Zentralno-

⁵⁴ Zur hier angedeuteten Problematik vgl. unten S. 382. Auch in diesem Punkt zeigte Jecht später größere Bedenken. Vgl. besonders Jecht, Rentenreform, S. 25 f.

⁵⁵ Schmölders argumentierte vor allem währungspolitisch: Eine dynamische Rentengestaltung weiche das Vertrauen in die Geldwertstabilität auf und „verschiebe eine Gruppe der Bevölkerung, die an der Währungsstabilität besonders interessiert sei, zur Gruppe derjenigen, die nicht in gleichem Maße daran interessiert sind“. Vgl. zu den Positionen von Jecht und Schmölders auch v. Bethusy-Huc, S. 80–83.

⁵⁶ Vgl. Niederschrift über die Arbeitstagung des Beirats am 6./7. März 1956 in Bonn (ZwA, B 149/410); die EntschlieÙung ist abgedruckt im BABI 7 (1956), S. 234 f. Der Beirat empfahl, bei der Erstfestsetzung der Rente das Lohnniveau des vorhergehenden Jahres und bei der laufenden Anpassung einen gleitenden Zwei- bis Dreijahresdurchschnitt als Bezugsgröße zu wählen. Dabei sollte für die laufende Anpassung jedoch ein Schwellenwert eingeführt werden: „Ist der Durchschnitt [der Löhne] gegenüber der letzten Rentenfestsetzung in einem noch zu bestimmenden Vonhundertersatz gestiegen, so ist eine Anpassung vorzunehmen.“ In der gemeinsamen Ausschußsitzung vom 6./7. Februar 1956 (vgl. Anm. 53) war ein Schwellenwert von „4–5%“ als angemessen erachtet“ worden. Der Ausschuß für Grundsatzfragen empfahl in einer späteren Sitzung (vom 20./21. März 1956) einen Schwellenwert von „mindestens 2%“ (vgl. Niederschrift, ZwA, B 149/415).

⁵⁷ Der Beirat umfaßte bei seiner Konstituierung 1953 (vgl. oben S. 219 und S. 235) 15 Mitglieder (davon 3 Wissenschaftler und 8 Verbandsvertreter), im März 1956 dagegen 43 (davon 10 Wissenschaftler und 19 Verbandsvertreter, daneben u. a. Politiker und Richter). – Er zeigte sich nur noch ein weiteres Mal (im April 1957 zu Fragen der Krankenversicherung) in der Lage, die Ergebnisse seiner Ausschüsse zu EntschlieÙungen zu verarbeiten. Während das Plenum in Bedeutungslosigkeit versank, vermochten einzelne faktisch verselbständigte Ausschüsse noch wichtige gesetztesvorbereitende Arbeiten zu leisten (insbesondere der Fürsorge-Ausschuß für das Bundessozialhilfegesetz).

⁵⁸ Vgl. einen Vermerk des BMF, 14. Februar 1956 (ZwA, B 126/13 804).

tenbank mit scharfer Kritik am Ausmaß der vorgesehenen Rentenerhöhung: In Zusammenschau mit anderen staatlichen Ausgabenprogrammen, insbesondere dem Aufbau der Bundeswehr, drohe eine „Überforderung der verfügbaren Wirtschaftskraft“, ein „Verfall der Währung“, ja eine ernste Gefährdung der „bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung“. Die Bank bekräftigte ihren Warnruf mit Hinweisen auf das demographisch bedingte Anwachsen der „Rentenlast“ und auf die Lücken, die die Preisgabe des Kapitaldeckungsverfahrens auf dem Kapitalmarkt aufreißen werde. Im Eifer des Gefechts über die Grenzen ihrer sachlichen Zuständigkeit weit hinausgreifend, brachen die Frankfurter Währungshüter eine Lanze für die „ethischen Grundsätze“ des individuellen Sparens; ihnen solle die Sozialversicherung sich unterordnen und folglich „nur ein gewisses Grundeinkommen“ sichern⁵⁹.

Ende März 1956 konnte das Bundesfinanzministerium registrieren, daß sein Kampf gegen eine Orientierung der Renten an der Lohnentwicklung von bedeutenden Kräften unterstützt werde: von der Arbeitgeber-Bundesvereinigung, der Zentralnotenbank und vom Bundeswirtschaftsministerium⁶⁰. Hinzu trat der freidemokratische Vizekanzler Franz Blücher, der nach dem Ausscheiden der FDP aus der Regierungskoalition (25. Februar 1956) den sozialpolitischen Kurs der in der Koalition verbleibenden Nachfolgegruppe (die im April 1956 die FVP gründete) repräsentierte. Blücher schlug vor, die Renten alle drei Jahre durch Rechtsverordnung der Bundesregierung an die Steigerung des (nominellen) Nettosozialprodukts zu Faktorkosten anzupassen, jedoch nicht in voller Höhe, sondern zu einem noch näher zu bestimmenden Teil. Auf diese Weise könne man verhindern, daß eine von den Löhnen ausgehende Inflationstendenz von der Rentenseite her beschleunigt werde, und außerdem sei den Gewerkschaften so die Möglichkeit genommen, sich bei Lohnkämpfen als Sachwalter von Rentnerinteressen darzustellen⁶¹.

⁵⁹ Stellungnahme des Zentralbankrats der Bank deutscher Länder, 22. Februar 1956, abgedruckt u. a. bei M. Richter B II 3 b. – Dazu sehr kritisch ein ungezeichneter Artikel („Ein Seitensprung der BdL“) in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 69, der auf einer im Generalsekretariat des BMA ausgearbeiteten ausführlichen Entgegnung beruht.

⁶⁰ Vgl. BMF an den niedersächsischen Sozialminister, 28. März 1956 (ZwA, B 126/13 804). Einschlägige Kontakte zwischen BMF und BDA sind im selben Archivbestand dokumentiert; vgl. insbesondere einen BMF-Vermerk vom 21. März 1956 über eine am Vortage geführte Besprechung mit dem Hauptgeschäftsführer der BDA.

⁶¹ Vgl. Blücher (Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit) an die Mitglieder des Sozialkabinetts, 19. März 1956 (ZwA, B 136/1359). Auf einer sozialpolitischen Bundestagung der FDP am 4./5. Februar 1956 hatte Blücher ein Konzept („Blücher-Plan“) vorgestellt, das die Leistungen der Rentenversicherung auf das Niveau einer Grundsicherung festlegen wollte. Dieses Konzept wurde jedoch nicht partei-offiziell. Zum kurvenreichen Kurs der FDP in der Rentenreformfrage (wobei sich kein grundsätzlicher Gegensatz zur FVP ergab) vgl. Albert Müller, FDP: Der Kampf um die Linie, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 80; Dehler im Bundestag am 27. Juni 1956 (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8365).

Indessen suchte das Bundesfinanzministerium das ursprüngliche Reformkonzept noch stärker zu verwässern. Da das federführende Arbeitsressort Schäffers Leute nur gerade in dem Maße an der Entwurfsvorbereitung beteiligte, das zur Vermeidung einer formellen Beschwerde nötig war, arbeitete das Finanzressort mit Blick auf kommende Kabinettsberatungen präzise eigene Vorschläge aus⁶². Die dynamische Bezugsgröße sollte demzufolge sowohl für die Erstfestsetzung wie auch für die periodische Anpassung das preisbereinigte Nettosozialprodukt zu Faktorkosten sein, bezogen auf die Zahl der Gesamtbevölkerung. Einen Faktor zum Ausgleich von Geldwertminderung bzw. Preissteigerungen enthielt diese Rentenformel also nicht mehr. Außerdem sicherte sie den Rentnern durchaus keine stetige Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zu; denn dies hätte wegen der voraussehbaren Steigerung der Rentnerquote an der Gesamtbevölkerung vorausgesetzt, daß nicht die Pro-Kopf-Rate des Sozialprodukts, sondern ein auf die Zahl der Erwerbstätigen bzw. der Arbeitsstunden bezogener Quotient in die Bezugsgröße eingesetzt wäre. Nicht zuletzt wegen der demographisch bedingten „wachsenden Lasten“ empfahl das Ministerium noch einen zusätzlichen Bremsfaktor: Die Bezugsgröße sollte „nur in Höhe von etwa zwei Dritteln“ auf die Renten angerechnet werden. Besonders stark engagierte sich der Bundesfinanzminister natürlich auch in der Frage, wie die Zuschußverpflichtungen des Bundes langfristig geregelt werden könnten⁶³. Weiterhin befürwortete er eine möglichst restriktive Lösung eines kostenträchtigen Detailproblems: Inwieweit sollten die (beitragslosen) Zeiten der Krankheit oder Arbeitslosigkeit als rentensteigernde Versicherungszeit anerkannt werden (Ausfallzeit)? Das Sozialkabinett hatte hierüber nicht beraten. In den vom Bundesarbeitsministerium errechneten und vom Sozialkabinett gebilligten Mehrkosten waren solche Zeiten nicht ausgewiesen. Im Text des Gesetzentwurfs wollte das Arbeitsressort sie aber rentensteigernd berücksichtigen.

Das Stadium der regierungsinternen Entwurfsvorbereitung dauerte auch Mitte April 1956 noch an. Im Interministeriellen Ausschuß und in Gesprächen zwischen

⁶² Vgl. insbesondere BMF an BMA (abschriftlich an BKA), 20. März 1956 (ZwA, B 136/1359); BMF an Generalsekretariat, 21. März 1956 (ZwA, B 149/392); Kabinettsvorlagen des BMF vom 9. und 12. April 1956 (a. a. O.).

⁶³ Wohl mehr als eine Art Verhandlungsbasis schlug das BMF vor, den für 1957 geplanten Zuschuß des Bundes zur Rentenversicherung auf Dauer in absoluter Höhe beizubehalten (was zu einem raschen prozentualen Absinken geführt hätte). Zugleich wünschte das BMF Sicherungen dafür zu erhalten, daß die RV die Risiken „Invalidität“ und „Alter“ finanzwirtschaftlich künftig streng trennen und die Bundesmittel ausschließlich für die Invaliditätssicherung einsetzen werde (vgl. dazu auch Anm. 43). Wie von dem BMA befürchtet und abgelehnt (vgl. 3. Kapitel, Anm. 298), folgerte das BMF im übrigen aus seiner Geldgeber-Rolle administrative Mitwirkungsrechte im Bereich der Invaliditätssicherung. „Denn die Neigung der Selbstverwaltungsorgane, zu Lasten eines Dritten ungerechtfertigte oder übersetzte Leistungen zu gewähren, dürfte nicht von der Hand zu weisen sein“ (Kabinettsvorlage vom 12. April 1956).

den hauptbeteiligten Ressortchefs war die neue Rentenformel nach wie vor umstritten. Aber auch weitere wichtige Probleme wie die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze oder die Übergangsregelung für die neu in die Versicherungspflicht einzubeziehenden Personenkreise waren noch nicht abschließend behandelt. In dieser Situation beantragte der Bundesfinanzminister, daß das Sozialkabinett erneut zusammentreten und in „Klarstellung früherer Grundsatzbeschlüsse“ über die strittigen Fragen entscheiden solle. Bis dahin, so forderte er mit Spitze gegen den Arbeitsminister, dessen Hang zu präjudizierenden Veröffentlichungen man kannte, solle strikt auf Vertraulichkeit geachtet werden⁶⁴. Mit derselben Zielrichtung intervenierte Vizekanzler Blücher, indem er den im Schweizer Kurort Ascona Urlaub machenden Kanzler einen geradezu alarmierenden Brief zusandte. Er beobachte die Art und Weise, in der die Rentenreform vorbereitet werde, mit „tiefer Sorge“; ja er frage sich ernstlich, ob er „die Mitverantwortung an dem Geschehen noch tragen“ könne. Die Meinungsverschiedenheiten seien so groß, daß eine Klärung im Sozialkabinett dringend geboten sei. Blücher wollte vor allem verhindert wissen, daß der Arbeitsminister die Regierung „durch vorzeitige Veröffentlichungen“ vor vollendete Tatsachen stelle⁶⁵.

Dieser Brief war noch unterwegs, als die sozialdemokratische Opposition mit einem großen sachlichen und propagandistischen Erfolg die Regierung in Zugzwang brachte. Die Bundestagsfraktion der SPD brachte am 18. April 1956 einen umfassend und sorgfältig ausgearbeiteten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Rentenversicherung ein. Es mag sein, daß diese Leistung „auf die CDU-Regierung wie ein Schock“ wirkte⁶⁶. Jedenfalls setzte das Generalsekretariat unverzüglich alle Hebel in Bewegung, um binnen Tagesfrist durch die Publikation eines eigenen Entwurfs gleichziehen zu können: „Nur so könne die politische Parität zwischen der SPD und der Bundesregierung wiederhergestellt werden“⁶⁷. Schäffer erhob „ausdrücklich Widerspruch“⁶⁸, doch der Kanzler stimmte telefonisch aus Ascona zu. Blüchers Brief beantwortend, erläuterte er, daß jede andere Entscheidung „sehr inopportun“ gewesen wäre. Im übrigen habe man doch in der Februarsitzung des Sozialkabinetts „über die entscheidenden Punkte vollkommene Übereinstimmung erzielt“. So ganz stimmte diese Einschätzung zwar nicht; sie erlaubte aber einen scharfen Seitenhieb auf die einem Konsens hinderlichen Kräfte: Offenbar wolle man im Bundesfinanzministerium wieder einmal die „alte Verzögerungstaktik“ betreiben „zum Nutzen der Sozialdemokratie, zum Schaden der

⁶⁴ Vgl. die Kabinettsvorlagen vom 9. und 12. April 1956.

⁶⁵ Blücher an Adenauer, 17. April 1956 (ZwA, B 136/1379).

⁶⁶ So die Beurteilung im Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1956/57, S. 69.

⁶⁷ Vgl. zwei die Ereignisse des 18. April festhaltenden Vermerke des BKA vom 23. und 24. April 1956 (ZwA, B 136/1359).

⁶⁸ Rückblickend festgehalten in BMF an StS des BKA, 23. April 1956 (ZwA, B 136/1359).

Regierung und der Regierungskoalition“. Dieses Verdikt mochte dem Adressaten des Briefes die Neigung nehmen, seinerseits auf Inhibitionskurs zu gehen, zumal Adenauers Schlußwendung mit werbender Freundlichkeit hervorhob, daß man sich über die noch offenen Fragen gewiß „leicht verständigen“ werde⁶⁹.

Am 19. April übergab das Bundesarbeitsministerium der Presse seinen „Grundentwurf“⁷⁰, wobei diese ungewöhnliche Bezeichnung auf gewandte Weise die Unvollständigkeit des Entwurfs umschrieb. Wegen der noch ausstehenden, aber unerläßlichen Einigung mit dem Finanzressort fehlte der ganze Finanzierungsteil; ebenso fehlte der intern noch nicht fertiggestellte Teil zu dem sehr gewichtigen Problem der Übergangsregelungen. Was die so heftig umstrittene Dynamisierung betrifft, so sah der Entwurf für die Berechnung der neu zugehenden Renten (Erstfestsetzung) eine automatische Orientierung am aktuellen Lohnniveau vor⁷¹. Für die periodische Anpassung der laufenden Renten war jedoch eine andere Verfahrensweise vorgeschlagen, die intern als „vorläufige Formulierung“ galt⁷² und in der Sache Kompromißbereitschaft erkennen ließ. Ein aus Vertretern der Versicherten (faktisch der Gewerkschaften), der Arbeitgeber und des „öffentlichen Interesses“ paritätisch zusammengesetzter „Sozialrat“ sollte über Zeitpunkt und Ausmaß der Rentenanpassungen selbständig entscheiden. Hier näherte sich der Entwurf deutlich dem von der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände unterbreiteten Vorschlag. Anders als dort empfohlen, sollte der Sozialrat aber gesetzlich verpflichtet sein, nicht allein die Entwicklung der Produktivität, sondern auch die der Löhne und der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen, wobei die Zahlengrundlage vom Statistischen Bundesamt verbindlich festgelegt und der Anpassungssatz in einem auf die Lohnentwicklung⁷³

⁶⁹ Adenauer an Blücher, 20. April 1956 (ZwA, B 136/1379). – Seit der Februarsitzung des Sozialkabinetts hatte Adenauer nicht mehr unmittelbar Einfluß genommen. Jedoch hatte er den Bundesarbeitsminister am 22. März 1956 seine „große Befriedigung“ über die Fertigstellung des „Grundentwurfs“ wissen lassen. Zugleich hatte er den Minister wegen der „großen Bedeutung“, die er der Sozialreform beimesse, um regelmäßige schriftliche Berichte („in Abständen von zwei Wochen“) über den Fortgang der Arbeiten an der Sozialreform gebeten. Vgl. Adenauer an Storch (ZwA, B 136/1359). Wenn Adenauer das BMA auf diese Weise an die Kandare nehmen wollte, so ist ihm dies anscheinend mißlungen. Denn der (vom 14. April datierte) Entwurf für einen ersten einschlägigen Bericht des BMA (ZwA, B 149/392) trägt den Handvermerk „unterbleibt!“ und weitere Entwürfe oder Berichte waren in den Akten nicht auffindbar.

⁷⁰ In einer Fassung vom 3. April 1956 (ZwA, B 149/440). Vgl. dazu auch Jantz, Zum Grundentwurf des Bundesarbeitsministeriums für eine Neuregelung der Rentenversicherungen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 78, 25. April 1956, S. 726–730.

⁷¹ In der in Anm. 14 erläuterten Form.

⁷² Vgl. den Berichtsentwurf vom 14. April 1956 (wie Anm. 69).

⁷³ In der Definition der für die Erstfestsetzung der Renten maßgeblichen „allgemeinen Bemessungsgrundlage“.

bezogenen Prozentsatz ausgedrückt werden sollte. Man darf annehmen, daß das am Grundsatz der Parallelität von Lohn- und Rentenentwicklung orientierte Generalsekretariat diese zuletzt genannte Klausel nicht ohne hintergründigen Sinn gewählt hat: Der Zwang zu lohnbezogener Formulierung des Anpassungssatzes konnte eine disproportionale Entwicklung erschweren und den Befürwortern der Parallelität einen zwar nicht rechtlich, aber politisch wirkungsvollen Hebel in die Hand geben.

Die beteiligten Bundesministerien erhielten den Wortlaut des Grundentwurfs nur wenig früher als die Presse, nämlich am Tage vor seiner Veröffentlichung. Erst jetzt konnten sie daher zu zahlreichen Einzelbestimmungen Stellung nehmen, die bisher nicht interministeriell besprochen worden waren. Sie wurden gebeten, dies in knapp bemessener Zeit zu tun. Denn die erste Lesung des sozialdemokratischen Gesetzentwurfs stand in Kürze bevor, während dem Gegenstück auf der Regierungsseite sogar noch die Kabinettsreife fehlte. Der Eingang der Stellungnahmen zog sich bis zum 9. Mai hin und war also noch nicht abgeschlossen, als der Bundestag am 4. Mai mit der Beratung des SPD-Entwurfs begann – für die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen gewiß eine „Schlappe“ und „peinliche Lage“⁷⁴. Etwa gleichzeitig führte das Bundesarbeitsministerium eine Serie von Besprechungen mit Vertretern der Länder⁷⁵, der Gewerkschaften⁷⁶ und der Arbeitgeberverbände⁷⁷. Viel früher hatte das Ministerium schon Kontakt mit einer besonders heftig betroffenen Interessengruppe, den privaten Lebensversicherungen, aufgenommen⁷⁸.

⁷⁴ Vgl. Sten. Ber., Bd. 29, S. 7364 f. (Geschäftsordnungsdebatte am 3. Mai 1956) und S. 7563–7573 (1. Beratung und Überweisung an den Ausschuß für Sozialpolitik am 4. Mai 1956). Zitate S. 7564 (Ernst Schellenberg, SPD) bzw. S. 7572 (Erni Finselberger, GB/BHE).

⁷⁵ Schon am 10. April war der Grundentwurf zur Vorbereitung einer Besprechung an die Arbeitsminister der Länder gesandt worden (ZwA, B 149/446).

⁷⁶ Unmittelbar nach der Februar-Sitzung des Sozialkabinetts hatte der DGB sich an Adenauer gewandt und um eine Aussprache über die „im Sozialkabinett behandelten Probleme“ gebeten (vgl. Walter Freitag und Willi Richter an Adenauer, 21. Februar 1956; ZwA, B 136/1380). „M. E. am besten, wenn unsere Arbeiten etwas weiter sind“, hatte Adenauer damals notiert (ebenda). Es wurde in dieser Sache nichts weiter veranlaßt, da das BMA mitteilte, es werde dem Gewerkschaftsbund in Bälde einen Gesetzentwurf zuleiten und ihn bei dieser Gelegenheit zu einer Aussprache einladen (BKA-Vermerk, 26. März 1956; ebenda). Zu den wiederholten Versuchen Richters, mit Adenauer in puncto Sozialreform in Verbindung zu kommen, vgl. Beier, S. 248 f.

⁷⁷ Der Präsident der BDA übersandte dem Kanzler und den beteiligten Ressorts am 7. Mai 1956 eine Denkschrift „Probleme der Sozialreform“ (Druck: M. Richter, H V 4), in der nochmals stark betont wurde, daß das Rentensystem nicht auf der Prämisse „einer Kaufkraftentwertung des Geldes“ aufbauen dürfe. Es solle daher (verbunden mit einer einmaligen Aufwertung für die Vergangenheit) der Nominalwert der Beiträge für die Erstfestsetzung der Rente maßgeblich bleiben; während ihrer Laufzeit solle die Rente in Abständen von „etwa 5 Jahren“ im Rahmen des Produktivitätsfortschritts erhöht werden.

In dieser Endredaktionsphase fand das Bundesarbeitsministerium auf dem Ende April 1956 stattfindenden Bundesparteitag der CDU wichtige Unterstützung. Der ursprüngliche Plan, den Parteitag ganz unter das Thema „Sozialreform“ zu stellen, war zwar inzwischen aufgegeben worden, weil das Sozialkabinett über das zentrale Gebiet der Rentenreform „praktisch bereits Beschluß gefaßt“ habe⁷⁹. Gleichwohl machten die Beratungen über die Sozialreform einen nicht unbedeutenden Teil der Parteitagsarbeit aus⁸⁰, wobei im Punkte Rentenreform die Prinzipien des Grundentwurfs explizit gebilligt wurden. Dies gilt insbesondere für die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Arbeitnehmer, für den Grundsatz, daß die Altersrente „den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard sichern“ solle, und für die Bemessung der Zugangsrenten (Erstfestsetzung) nach dem jeweils aktuellen Lohnniveau. Auch für die laufenden Renten empfahl der Parteitag eine regelmäßige („mindestens alle 3 Jahre“) Anpassung, die jedoch nicht automatisch der Lohnbewegung folgen, sondern auch andere Faktoren (Produktivität und Preise) berücksichtigen solle. Der jeweilige Anpassungssatz solle von einer gesetzlich eingerichteten Gutachterkommission verbindlich festgelegt und durch Rechtsverordnung der Bundesregierung in Kraft gesetzt werden.

Am 12. Mai sandte der Bundesarbeitsminister den unter großem Zeitdruck bearbeiteten und ergänzten Entwurf zur Beschlußfassung an das Kabinett⁸¹. Dabei drängte er zu größter Eile: Schon in der nächsten Sitzung, am 15. Mai, solle

⁷⁸ Anfang März 1956. Dabei scheint es dem BMA darum gegangen zu sein, punktuelle Übereinstimmungen zu finden und so einer Verhärtung des erwarteten Widerstands vorzubeugen. So machte das BMA z. B. darauf aufmerksam, daß das für die RV geplante Umlageverfahren sich auf „die Anlagemöglichkeiten und den Zins für die private Lebensversicherung“ günstig auswirken werde. Vgl. einen undatierten BMA-Vermerk, der dem BKA am 19. April 1956 abschriftlich übersandt wurde (ZwA, B 136/1380).

⁷⁹ Vgl. einen Bericht des Bundesgeschäftsführers Heck am 10. März 1956 vor dem CDU-Bundesparteivorstand (Sitzungsprotokoll, S. 96). Die präjudizierende Kraft der Sozialkabinett-Beschlüsse (und mithin die Initiativfunktion der Regierung) war auch in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion anerkannt worden, als Storch und Jantz am 20. März 1956 dort über den geplanten Entwurf berichteten. Die Regierungsaussagen „legen uns fest“, hatte der Vorsitzende des sozialpolitischen Arbeitskreises der Fraktion, Horn, kommentiert und hinzugefügt: „Die Regierung muß sich beeilen. Jede gewonnene Woche ist von Nutzen.“ Vgl. Sitzungsprotokoll, S. 192 (die Seitenzählung ist für die Protokolle der Sitzungen vom 13. September 1955 bis 6. Juli 1956 durchlaufend und beginnt dann wieder – durchlaufend bis zur Sitzung vom 28. August 1957 – mit Seite 1).

⁸⁰ Vgl. den Protokollband: Christlich-Demokratische Union Deutschlands. 6. Bundesparteitag (26.–29. April 1956), insbesondere S. 135–138 (Ergebnisse der Arbeitskreise: Neuordnung der sozialen Leistungen, Familienpolitik, Eigentumbildung) und S. 151 f. (Entschließung). Vgl. dazu auch einen Bericht des Vorsitzenden des Sozialpolitischen Ausschusses des CDU-Bundesparteivorstands, Lünendonk: Der CDU-Parteitag 1956 und die Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 127–130.

⁸¹ Entwurf eines Gesetzes über die Neuregelung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (ZwA, B 136/755).

das Kabinett die Vorlage verabschieden. Diesen Termin hatte Storch in der Bundestagsdebatte über den SPD-Entwurf fest zugesagt. Auch im Kanzleramt empfahl man ein Schnellverfahren: Wenn der Regierungsentwurf nicht bald vorliege, werde die SPD im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages die Beratung ihres Entwurfs erzwingen. „Damit wäre dieser Entwurf die Grundlage der gesetzlichen Neuregelung. *Eine entscheidende innerpolitische Schlacht wäre damit verloren*“⁸². Jedoch erhob Schäffer formell Einspruch und verlangte Vertagung⁸³. Dieser Einspruch spiegelte einerseits tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten wider, die nach wie vor zwischen den Ressorts bestanden bzw. teilweise auch erst durch die Neufassung des Entwurfs herbeigeführt waren⁸⁴; zum andern zeigte die formale Taktik des Zeitgewinns, daß die sachliche Prüfung des Entwurfs und insbesondere seiner komplexen finanziellen Auswirkungen noch keineswegs abgeschlossen war⁸⁵.

⁸² Vermerk des Referats 7 für die Kabinettsitzung, 14. Mai 1956 (ZwA, B 136/756). Hervorhebung im Original.

⁸³ Der Gesetzentwurf ging im zuständigen Referat des BMF erst am 14. Mai ein. Das Referat alarmierte den Minister unverzüglich: Man brauche für eine genauere Prüfung noch zwei bis drei Wochen (Ministervorlage; ZwA, B 126/13 806). Der Minister begründete seinen Einspruch mit § 17 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wonach den beteiligten Ministern vor der Beratung einer strittigen Vorlage im Kabinett Zeit für einen persönlichen Verständigungsversuch gegeben sein muß (vgl. Vermerk des Referats 7 des BKA, wie Anm. 82).

⁸⁴ Sie kamen in einer interministeriellen Referentenbesprechung (15. Mai) sowie in Kabinettsvorlagen mehrerer Ressorts (vom 18. bis 22. Mai) deutlich zum Ausdruck (ZwA, B 136/756). Z. B. meldeten einige Ressorts verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgesehene Entscheidungskompetenz des „Sozialrats“ an; die neu eingefügte Klausel, daß die Anpassung „jährlich“ zu erfolgen habe, stieß auf vielfachen Widerstand; das Wirtschafts- und das Finanzressort wandten sich gegen die Einbeziehung aller Angestellten in die Versicherungspflicht; da der neue Entwurf die „Ausfallzeiten“ bedeutend günstiger regelte als der Grundentwurf und das BMF hier in Vorausschau auf die Mehrheitsmeinung im Bundestag die Segel strich, wünschte es eine deutliche Einsparung an anderer Stelle: der Steigerungssatz der Rentenformel (vgl. Anm. 14) solle auf 1,3 gesenkt werden; usw.

⁸⁵ Wie das BMF in einer Kabinettsvorlage vom 18. Mai 1956 (ZwA, B 136/756) hervorhob, stand insbesondere eine Prüfung der in den Entwurf eingearbeiteten Tabellen noch aus, mit denen die Umrechnung des Rentenbestands (also der damals laufenden 6½ Millionen Renten) geregelt wurde. Eine Prüfung der finanziellen Auswirkungen dieser Tabellen war dadurch sehr erschwert, daß das BMA keine Erläuterungen hinzugefügt hatte; generell enthielt der Entwurf für die Übergangsvorschriften keine Begründung. Hierzu vermerkte Franz Lepinski, der Leiter der Sozialversicherungsabteilung beim DGB-Bundesvorstand, in einem Brief an Willi Richter am 1. Juni 1956: Das BMA gebe zu, daß dies „ein beträchtlicher Mangel“ sei, der sich aus der Zeitknappheit erkläre. Für die meisten an den Beratungen Beteiligten sei insbesondere „ein Geheimnis“, nach welchen Grundsätzen die Tabellen berechnet seien. „Die Beamten des BMA erklärten mir, es seien in diese Tabellen viele günstige Momente hineingearbeitet worden; es sei deswegen vielleicht nicht einmal

Zu Beginn der Kabinettsaussprache am 15. Mai erklärte Adenauer trotz lebhafter Einwände Storchs, es könne dem Kabinett nicht zugemutet werden, einer so umfassenden Vorlage unter einem derartigen Zeitdruck zuzustimmen. Die Beratung solle daher zwar begonnen, aber erst in einer weiteren Sitzung, am 23. Mai, abgeschlossen werden⁸⁶. In der Debatte meldeten sich vorwiegend die dem Entwurf sehr kritisch gegenüberstehenden DP- und FVP-Minister zu Wort. Wohnungsbauminister Preusker (FVP) sah in der „Produktivitätsrente die stillschweigende Anerkennung durch den Staat, daß eine schleichende Inflation nicht zu vermeiden sei“; hierdurch werde „der Sparwille der Bevölkerung entscheidend gelähmt“. Seinen Bedenken schlossen sich neben Postminister Balke (CSU) insbesondere Justizminister Neumayer (FVP) und Bundesratsminister v. Merkatz (DP) an; dieser meldete für seine Fraktion „schwerwiegende Bedenken gegen die Einführung der Produktivitätsrente“ an. Natürlich bezog Storch Gegenposition. Noch nachdrücklicher wandte sich aber der Kanzler selbst gegen die in der Ministerrunde spürbar starke Tendenz, das Anpassungsverfahren auf eine preisbereinigte Grundlage zu stellen und mithin auf den Rentnern das Geldentwertungsrisiko lasten zu lassen. „Bei realistischer Betrachtungsweise müsse man doch zugeben“, so argumentierte er, „daß der Prozeß der Kaufkraftentwertung seit 100 Jahren fast gesetzmäßig vor sich gegangen sei.“ Wolle man diese Entwicklung aufhalten, so müsse man bei der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik und nicht „ausgerechnet bei der Neuordnung der Rentenversicherung“ ansetzen. „Die Rentner jedenfalls dürften nicht die Leidtragenden dieser Entwicklung sein.“ Der Beamte rechne ja auch damit, „daß sein Gehalt einem laufenden Kaufkraftschwund angepaßt würde“.

Den Einwand, daß eine gesetzliche Verpflichtung zur periodischen Überprüfung der Rentenkaufkraft das Vertrauen zur Währung und letztlich auch zum Staat untergrabe, drehte Adenauer herum: Auf diese Weise werde gerade „das Vertrauen der Rentner in die Stabilität des Staates und seiner Währung gestärkt“. Wie schon im Sozialkabinett warb Adenauer für eine gesetzliche Fixierung des Anpassungsverfahrens weiterhin mit einem auf die unwägbare Dynamik der Parteienkonkurrenz zielenden Argument: So könne „dieser wichtige Vorgang der parteipolitischen Beeinflussung entzogen“ werden. Insgesamt zeigte sich der Regierungschef fest entschlossen, „etwas Entscheidendes zu Gunsten der Rentner zu tun“. Da verfiel auch Preuskers Hinweis nicht, daß das vorgesehene Abschmelzen der Renten-Deckungskapitalien den sozialen Wohnungsbau – Adenauers sozialpolitisches Lieblingskind – in einen bedenklichen Investitionsengpaß führen werde. Dann müsse man den Ausfall aus anderen Quellen decken, replizierte der

zweckmäßig, daß allzusehr von unserer Seite auf einer Darlegung der Grundsätze bestanden werde“ (BA, NL Richter, Nr. 35).

⁸⁶ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll der Kabinettsitzung vom 15. Mai 1956 (ZwA, B 126/13 807). Zur negativen Presse-Resonanz der Beschlußvertagung vgl. z. B. Handelsblatt, 18. Mai 1956 (Artikel „Verärgerung über das Rentengesetz“).

Kanzler; Wohnungsbaufinanzierung sei ja nicht „die Hauptaufgabe der Rentenversicherung“. Aber was geschehen solle, „wenn das Sozialprodukt zurückginge“? Auch diesem besorgten Einwand schenkte Adenauer, von der „ratio des Zueinem-Ergebnis-Kommens“ bestimmt⁸⁷, jetzt nicht mehr viel Beachtung. „Man müsse nach vorwärts blicken und nicht nach rückwärts“; man könne bei einer „so grundlegenden Regelung nicht jede wirtschaftspolitische Eventualität berücksichtigen“⁸⁸. Und dann verwies er warnend auf die konkurrierende SPD-Initiative. Das Kabinett müsse sich darüber klar sein, „daß, wenn dieses Gesetz nicht käme, sich der SPD-Entwurf durchsetzen würde“. In Anbetracht der noch stark divergierenden Meinungen beauftragte das Kabinett schließlich die zehn hauptbeteiligten Minister, sich rasch zu einer Besprechung der strittigen Fragen zusammenzusetzen.

Diese Ministerbesprechung fand am 18. Mai unter Storchs Vorsitz statt und hatte ein für die Befürworter der dynamischen Rente niederschmetterndes Ergebnis⁸⁹. Mit Ausnahme des Bundesarbeitsministers einigten sich sämtliche Beteiligten – voran die Nationalökonomien unter den Ministern, Erhard und Preusker – auf eine Linie, die das ursprüngliche Reformkonzept bis zur Unkenntlichkeit abschwächte. Bezugsgrundlage der Rentenberechnung sollte – bei der Erstfestsetzung und während der Laufzeit – das preisbereinigte Nettosozialprodukt sein. Da der Kanzler wenige Tage zuvor mit größtem Nachdruck ein gegenteiliges Votum abgegeben hatte, möchte man fast sagen: die Minister probten den Aufstand. Wie zur Ermutigung griff man zu kräftigen Worten: Habe der Staat erst einmal einer Sozialgruppe eine Kaufkraftgewähr gegeben, so sei der Wir-auch-Forderungen bald kein Ende mehr, und dann sei der „Kampf aller gegen alle“ da. Die Zustimmung seiner Fraktion, bemerkte v. Merkatz, sei ohne eine Preisvereinigungsklausel nicht zu haben. Während ihrer Laufzeit, so wurde weiter vereinbart, solle die Rente nur alle fünf Jahre angepaßt werden. Hierbei dürfe der Sozialrat nur

⁸⁷ So eine sehr zutreffende Charakterisierung Adenauers durch Fritz Hellwig; vgl. Die dynamische Rente, S. 71.

⁸⁸ In einer ähnlichen Diskussion im CDU-Bundesparteivorstand am 10. März 1956 blieb Adenauer von einem weiteren Einwand unbeeindruckt, den vor allem mittelständische Kreise erhoben: der Sparer sei künftig, da er keinen Inflationsschutz genieße, gegenüber dem Sozialrentner benachteiligt. „Der Sparer bezieht doch“, antwortete Adenauer, „während er arbeitet, Zinsen. Der Sozialrentner bezieht während seiner Arbeit nichts davon. Das ist ein sehr großer Unterschied“ (Sitzungsprotokoll, S. 116).

⁸⁹ Das folgende nach einem ausführlichen Bericht, den der in Vertretung seines Ministers teilnehmende Staatssekretär Alfred Hartmann (BMF) für den Minister anfertigte (ZwA, B 126/13 807). Zu Beginn der Besprechung wurde auf Anregung eines DP-Ministers beschlossen, daß außer den Ministern nur Staatssekretäre anwesend sein dürften. Unschwer erkennbar sollte damit die Teilnahme des Generalsekretärs Jantz verhindert und dem Bundesarbeitsminister eine schwer entbehrliche Stütze entzogen werden. Indem er ihn rasch mit der Protokollführung beauftragte, konnte Storch dann wenigstens die Präsenz des Generalsekretärs retten.

beratende, nicht entscheidende Funktion haben. Dieser zuletzt genannte Modifikationswunsch, von vielen Seiten vorgetragen und vom Bundesarbeitsminister akzeptiert, entsprang primär verfassungsrechtlichen Bedenken. Beim Bundeswirtschaftsminister, der den Sozialrat gern ganz eliminiert gesehen hätte, kam die Befürchtung hinzu, daß die Existenz eines derartigen Gremiums „die Tendenzen zur Bildung eines Bundeswirtschaftsrates verstärken“ würde⁹⁰. Die Dinge standen also auf des Messers Schneide, als das Kabinett am 23. Mai zu der entscheidenden Sitzung wieder zusammentrat⁹¹. Für einen zusätzlichen dramatischen Akzent sorgten Telegramme, mit denen interessierte Verbände in letzter Minute ebenso eindringlich wie kontrovers auf das Geschehen einzuwirken suchten. Unter Hinweis auf große Unruhe unter den Versicherten und den Rentnern und mit Bezug auf die Beschlüsse des DGB und des Parteitags der CDU drängte der DGB-Bundesvorstand den Kanzler, an dem „Grundsatz der Renten Anpassung an die Lohnentwicklung“ und damit am „Kernstück der Rentenreform“ festzuhalten⁹². Um-

⁹⁰ Auch Blücher hatte in einer Kabinettsvorlage vom 4. Mai 1956 (ZwA, B 136/1359) mit der „Gefahr einer Ausweitung zu dem von bestimmten Gruppen geforderten Bundeswirtschaftsrat“ argumentiert. – Eine Untersuchung des (vornehmlich von Repräsentanten der christlich-sozialen Bewegung und Sozialdemokraten aus z. T. unterschiedlichen Motiven geführten) Kampfes für die Einrichtung eines Bundeswirtschaftsrates gehört zu den zeitgeschichtlichen Forschungsdesideraten und könnte wichtige theoretische und praktische Aspekte der Wirtschaftsordnungsdiskussion erschließen.

⁹¹ Zwar hatte eine interministerielle Referentenbesprechung am 19. Mai die vom Ministerausschuß gewünschte Änderung der Rentenformel (und weitere knapp 30 Änderungswünsche, über die Einverständnis erzielt worden war) in gesetzgeberische Form gebracht. Jedoch hatte Generalsekretär Jantz betont, daß das BMA „nach wie vor an der lohngelundenen Rente festhalten wolle“ (gemeint war offenbar die Erstfestsetzung); der BMF-Vertreter registrierte, daß Jantz die „Empfehlungen des Ministerausschusses ziemlich bagatellisierte“ in der „deutlich gezeigten Erwartung“, daß das BMA sie „mit Hilfe des Herrn Bundeskanzlers nicht zu akzeptieren brauche“, vielmehr seinen „ursprünglichen Vorschlag der lohngelundenen Rente“ durchsetzen könne. Vgl. eine BMF-Ministervorlage über die Referentenbesprechung, 19. Mai 1956 (ZwA, B 126/13 807). Die Durchsetzbarkeit der vom Ministerausschuß vereinbarten Formel, so hielt diese Vorlage fest, sei in der Tat „fraglich“. Falls der Kanzler nicht zustimmen werde, so solle auf die Preisbereinigungsklausel verzichtet, aber an der Bezugsgröße des Nettosozialprodukts festgehalten werden. Dies sei dann im Vergleich zum BMA-Vorschlag „sachlich keine Schlechterstellung der Rentner“, aber es werde das „schwerwiegende Politikum in der Einflußnahme der Gewerkschaften bei einer Bindung der Renten an die Löhne ausgeschaltet“.

⁹² Telegramm (gezeichnet von Freitag und Richter) an Adenauer sowie gleichlautend an Storch, 22. Mai 1956 (ZwA, B 149/446). Vgl. hierzu auch Beier, S. 248 f.

Die Wirkung dieses Appells dürfte durch einen „Beobachtungsvermerk“ verstärkt worden sein, der an diesem 22. Mai über Globke an den Kanzler gelangte (ZwA, B 136/1386). Die SPD, so berichtete der Vermerk, habe aufmerksam registriert, daß einige Ressorts die Lohnbezogenheit der Rente ablehnen. In Kreisen des SPD-Parteivorstands hoffe man, daß der BMA-Entwurf im Kabinett scheitern bzw. seiner attraktiven Elemente beraubt werde.

gekehrt warnte der Bundesverband des privaten Bankgewerbes, dessen Vorsitz Adenauers Freund Pferdmeiges führte, mit Nachdruck vor eben diesem Grundsatz und generell vor einem Hantieren mit Gleitklauseln⁹³. Andere Verbände wandten sich in bremsender Absicht an Schäffer, wo sie wohl am ehesten Gleichgestimmtheit vermuteten⁹⁴.

Wie Adenauer zu Beginn der Aussprache mit „Befremden“ konstatierte, widersprach das Votum des Ministerausschusses dem seinerzeit vom Sozialkabinett gefaßten Beschluß, die Renten bei ihrer ersten Festsetzung an den aktuellen Entwicklungsstand der Löhne anzugleichen⁹⁵. Als Wortführer des Ministerausschusses begründete der Bundeswirtschaftsminister dies mit der Gefahr, daß die Rentner zu Parteigängern überhöhter Lohnforderungen würden⁹⁶. Die vom Arbeitsressort vorgelegte Rentenformel habe auch bedenkliche Auswirkungen auf den privaten Versicherungs- und Sparssektor. Indem der neue Vorschlag für die Erstfestsetzung und für die Laufzeit der Rente eine preisbereinigte Bemessungsgrundlage vorsehe, beteilige er die Rentner am echten Produktivitätszuwachs. Adenauer reagierte in ungewöhnlich scharfer Form. Er sprach mit „Erstaunen“ von dem „krassen Gegensatz“ zu den öffentlich verkündeten Beschlüssen des Sozialkabinetts. Er könne dem neuen Vorschlag „unter keinen Umständen zustimmen“; er wolle sich doch „vor der Öffentlichkeit nicht lächerlich machen“. Er nannte es „völlig unreal, mit stabilen Preisen zu rechnen“⁹⁷. Für den Rentner sei entscheidend, „was er sich praktisch für die Rente kaufen“ könne und daher müßten „die Preissteigerungen Berücksichtigung finden“. Nach langer bewegter Debatte beschloß das Kabinett im Sinne Adenauers und Storchs, so daß der Regierungsentwurf es bei der Lohnentwicklung als Bezugsgrundlage für die erste Festsetzung der Renten beließ.

Was die periodische Anpassung der laufenden Renten betrifft, so war schon bei den Vorentscheidungen des Sozialkabinetts nicht mehr von einer festen Bindung an die Lohnbewegung die Rede gewesen. Das Kabinett entschied sich nun mit Mehrheit – u. a. gegen die Stimme des Wirtschaftsministers – für den Anpassungsmaßstab des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten (im gleitenden Dreijahres-

Damit hätte die SPD einen „Wahlschlager“; 50 000 Exemplare ihres Entwurfs habe sie schon unter die Leute gebracht.

⁹³ Telegramm an Adenauer und Storch, 22. Mai 1956 (ZwA, B 149/446). Der Verband hob hervor, daß er sich ganz mit der Stellungnahme der BDA identifiziere.

⁹⁴ So der Deutsche Sparkassen- und Giroverband und der Verband privater Hypothekenbanken (ZwA, B 126/13 807).

⁹⁵ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll der Kabinettsitzung vom 23. Mai 1956 (ZwA, B 126/13 807).

⁹⁶ Ähnlich in einer Kabinettsvorlage des BMF vom 18. Mai 1956: Es müsse vermieden werden, „daß die lohnpolitischen Forderungen der Gewerkschaften sich auch auf die Rentenhöhe auswirken“ (ZwA, B 136/756). Vgl. auch Anm. 91.

⁹⁷ Verzweifelt notierte ein Sozialhaushaltsreferent des BMF am Rande des Protokolls: „Wenn das der Regierungschef sagt . . .“.

durchschnitt), und zwar zu laufenden Preisen, also ohne Ausschaltung der Preissteigerungen. Anders als vom Ministerausschuß am 18. Mai mehrheitlich vorgeschlagen, definierte es das Volkseinkommen auch nicht „je Einwohner“, sondern „je Beschäftigten“, womit auf einen Mechanismus verzichtet wurde, der wegen des langfristig ansteigenden Rentenberges (wachsender Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung) zu entsprechend abgeflachten Anpassungssätzen geführt hätte⁹⁸. Adenauer und Storch hatten sich mithin weitgehend durchsetzen können. Im Hinblick auf die Anpassungszeiträume machten sie den Abtrünnigen des 18. Mai jedoch eine scheinbar große Konzession. Die laufenden Renten sollten – durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach Anhörung eines „Sozialversicherungsbeirates“ – nur alle fünf Jahre angepaßt werden. Bei genauem Hinsehen löst diese Konzession sich freilich größtenteils in prozedurale Taktik auf: Wie bei anderer Gelegenheit schon der Kanzler, so kalkulierte jetzt auch der Bundesarbeitsminister ein, daß der Bundestag für eine realistischere Regelung sorgen werde⁹⁹.

Der Kanzler wollte an diesem 23. Mai „unter allen Umständen zu einer Verabschiedung kommen“ und verwies angesichts zahlreicher Änderungswünsche einzelner Ressorts auf die Möglichkeit einer „weitgehenden Beeinflussung“ der Ausschubarbeit des Bundestags¹⁰⁰. So verabschiedete das Kabinett den Gesetzentwurf mit noch einigen weiteren Modifikationen, doch ohne umfassende Erörterung¹⁰¹. Noch am selben Tage wurde er dem Bundesrat zugeleitet, wobei eine nachträgliche stattliche Corrigenda-Liste die Eile erkennen läßt, mit der die Endredaktion vor sich ging¹⁰². Ohne die dem Bundesrat verfassungsmäßig zuste-

⁹⁸ Blücher plädierte für die Einführung des Divisors „Beschäftigte“ in die Bezugsgröße, weil er sich hiervon einen „antizyklischen Einfluß“ versprach. Vgl. Blücher an Storch, 22. Mai 1956 (nachrichtlich an BKA; ZWA, B 136/756).

⁹⁹ Das Kabinettsprotokoll hält Storchs Erwartung in vorsichtiger Form fest: Während der parlamentarischen Beratung habe man die „Möglichkeit, sich gegebenenfalls noch auf einen kürzeren Zeitraum zu einigen“. Zu Adenauer vgl. oben S. 328.

¹⁰⁰ Vgl. eine Aufzeichnung, die Blücher über diese Sitzung am selben Tage anfertigte und dem BMF auf Anfrage übermittelte (ZWA, B 126/13 807). (Das BMF versuchte eine vom Sitzungsprotokoll unabhängige Rekonstruktion des teilweise verwirrenden Sitzungsverlaufs.)

¹⁰¹ Storchs Entwurf sei „in allen wesentlichen Punkten gebilligt“ worden, notierte der Sozialversicherungsexperte des DGB-Bundesvorstands, Lepinski, am 24. Mai 1956 mit Bezug auf „unseren Gewährsmann“. Nach Ansicht des Gewährsmannes sei der für die laufende Anpassung gewählte Maßstab „nicht ungünstig, vielleicht ebenso günstig“ wie eine Lohnbindung. Den „schwächsten Punkt“ sah Lepinski in der Fünfjahresklausel; man könne aber annehmen, daß dieser Punkt „noch einmal überprüft wird“ (Vermerk in BA, NL Richter, Nr. 35).

¹⁰² Vgl. Hektographie (14. Juni 1956) zu Bundesratsdrucksache Nr. 196/56. Auf eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen Entwurfstext und statistischer Anlage (den Bundeszuschuß zur AnV betreffend) machte Schellenberg während der ersten Beratung des Regie-

hende Frist von drei Wochen abzuwarten, übersandte der Kanzler den Regierungsentwurf Anfang Juni auch schon dem Bundestag, ein vom Bundesrat beanstandetes Verfahren¹⁰³, das die starken Zugzwänge illustriert, in die die Bundesregierung geraten war – nicht zuletzt durch die konkurrierende Gesetzesinitiative der SPD.

3. Regierungs- und Oppositionsentwurf im Vergleich

Überrascht stellten zeitgenössische Beobachter beim Vergleich der konkurrierenden Gesetzesvorlagen eine weitgehende Ähnlichkeit der Ziele und Methoden fest¹⁰⁴. Im Kanzleramt folgerte man aus dieser Kongruenz, daß der SPD-Entwurf auf „den Grundgedanken der Bundesregierung“ aufgebaut sei¹⁰⁵. Andere sagten es krasser: die SPD habe von der Bundesregierung „abgeschrieben“¹⁰⁶. Umgekehrt konnte man von sozialdemokratischer Seite hören, das Bundesarbeitsministerium habe durch „entsprechende Formulierungen“ beim SPD-Entwurf Anleihen gemacht¹⁰⁷. In der Tat sind die beiden Entwürfe nicht ganz unabhängig

rungsentwurfs im Bundestag aufmerksam (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8351, 27. Juni 1956). Schellenbergs harter Vorwurf, daß das im Regierungsentwurf vorgesehene Rentenberechnungsverfahren auf einem „groben Rechenschnitzer“ beruhe (S. 8347), trifft hingegen nicht zu. Zur Widerlegung vgl. Hensen, Verfahrenstechnik, S. 149–151.

¹⁰³ Die Bundesregierung ließ dem Bundestag den Gesetzentwurf am 5. Juni zugehen und im Nachgang am 21. Juni die Stellungnahme des Bundesrats (vom 15. Juni) mitsamt der Gegenäußerung der Bundesregierung. Die vorzeitige Übersendung des Entwurfs wurde veranlaßt, nachdem die Bundestagsverwaltung mitgeteilt hatte, daß sie erst nach dem offiziellen Eingang mit dem Druck beginnen könne; und dieser schien dringlich, weil die 1. Lesung zunächst für den 20. Juni geplant war. Der Präsident des Bundesrats erhob wegen der Fristverletzung Beschwerde beim Kanzler, der dann erläuterte, der Vorgang sei rein technisch bedingt gewesen (ZwA, B 136/757).

¹⁰⁴ Vgl. z. B. Gleiche Ziele – ähnliche Methoden, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 100–102; Dehler am 27. Juni 1956 bzw. Kalinke am 17. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8362 bzw. Bd. 34, S. 10333). – SPD-Antrag vom 18. April 1956: Entwurf eines Gesetzes über die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache Nr. 2314); Regierungsentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (Drucksache Nr. 2437).

¹⁰⁵ Kanzlervorlage des Referats 7 des BKA, 19. Mai 1956 (ZwA, B 136/756). Ähnlich in vorsichtiger Form Storch am 27. Juni 1956 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8353). Eine Vermutung über den Weg, auf dem Schellenberg „Unterlagen der Bundesregierung“ bezogen habe, vermerkte das Referat 7 des BKA am 7. Mai 1956 (ZwA, B 136/755).

¹⁰⁶ So z. B. ein Zwischenruf im Bundestag am 17. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10332); den Vorwurf, die SPD habe „abgeschrieben“, wies u. a. Preller in einem Artikel der Handelsblatt-Beilage vom 26. September 1956 zurück.

¹⁰⁷ Schellenberg im Bundestag am 27. Juni 1956 (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8341 und passim).

voneinander entstanden. Insbesondere griffen beide auf Beratungsergebnisse des Beirats beim Bundesarbeitsministerium zurück, an denen Sozialpolitiker der Koalition und Opposition sowie Ministerialbeamte gemeinsam mitgewirkt hatten. Einige Modifikationen, die der Grundentwurf auf dem Wege zum Regierungsentwurf erfuhr, dürften tatsächlich unter dem Eindruck des zwischenzeitlich veröffentlichten SPD-Entwurfs vorgenommen worden sein¹⁰⁸. Es muß auch ein mittelbarer sozialdemokratischer Einfluß bedacht werden: Der SPD-Sozialplan von 1952 hatte bestimmte Ideen, die unterdessen Allgemeingut fast aller Reformer geworden waren (wie Rehabilitation, Beteiligung der Rentner am Wachstum der Wirtschaft), besonders früh und nachdrücklich in die Diskussion gebracht. Dennoch setzte die zu verwandten Rentenreformvorlagen führende Annäherung zwischen Regierung und Opposition vor allem auf seiten der SPD die Bereitschaft voraus, frühere Konzeptionselemente preiszugeben. So war im SPD-Entwurf z. B. nicht mehr von einer steuerfinanzierten Grundrente für alle Staatsbürger die Rede, die der Sozialplan 1952 im Einklang mit der englisch-skandinavischen Wohlfahrtsstaatskonzeption gefordert hatte. Der Entwurf beschränkte sich vielmehr auf die Arbeitnehmer und baute auf „strengem Versicherungsprinzip“ auf¹⁰⁹; er kehrte insofern wieder zur „deutschen“ Sozialversicherungstradition zurück. Auch in den Fragen der Organisationsstruktur hielt er geradezu demonstrativ am Bestehenden fest.

Allem Anschein nach wurde die Konvergenz von Regierungs- und Oppositionskonzept durch Verbindungen gefördert, die informell und indirekt zwischen Storchs Ministerium und einigen Rentenspezialisten der Opposition bestanden¹¹⁰. Nicht allen Angehörigen der Ministerialbürokratie war daran gelegen, die gesetzvorbereitende Arbeit gegenüber der Opposition abzuschirmen. Es gab vielmehr auch die Überlegung, daß ein gewisser Informationsfluß dem Gesetzesprojekt dienlich sein könnte: Er konnte den von der Opposition auf die Regierungsarbeit ausgeübten Erfolgsdruck verstärken und zugleich verhindern helfen, daß die Opposition sich im Vorbereitungsstadium auf eine Richtung festlegte, die in den parlamentarischen Beratungen eine gemeinsame Plattform unauffindbar machen

¹⁰⁸ Ein Beispiel redaktioneller Art: in den Grundgedanken (Anm. 50) und im Grundentwurf war im Zusammenhang der Rehabilitation von „Berufsfürsorge“ die Rede; der Regierungsentwurf spricht statt dessen – wie der SPD-Entwurf – von „Berufsförderung“. Auf sachliche Annäherungen an den SPD-Entwurf (betr. Ausfallzeiten, Waisenrente) wies Schellenberg am 27. Juni 1956 im Bundestag hin (Anm. 107).

Abwegig ist hingegen Hartmut Soells These, daß die Bundesregierung „das von SPD-Politikern wie Schellenberg und Preller ausgearbeitete Konzept der Dynamisierung der Renten unmittelbar vor den Wahlen 1957“ übernommen habe; Soell sieht hier ein „typisches Beispiel“ für die Sozialpolitik in der Ära Adenauer, die auf wahltaktisches Kalkül reduziert gewesen sei (Soell, Bd. 2, S. 641).

¹⁰⁹ Vgl. Preller, *Praxis und Probleme*, Bd. 2, S. 562.

¹¹⁰ Das folgende beruht auf Informationen, die hier aus persönlichen Gründen nicht näher spezifiziert werden können.

würde. Insgesamt scheint hier ein bedeutendes Beispiel für eine behutsame, informelle Koordinierungsleistung von ministerialbürokratischer Seite vorzuliegen – mit dem Ziel, einer das Gesetzesprojekt blockierenden Konfrontation der beiden großen Bundestagsfraktionen vorzubeugen, und erleichtert durch die Integration oppositioneller Politiker in eine die Regierung beratende Institution (Beirat).

Auch die SPD war offensichtlich bestrebt, sich vom parlamentarisch Konsensfähigen nicht allzu weit zu entfernen. Sie wollte erklärtermaßen „Realpolitik“ treiben¹¹¹ und dies wohl nicht nur mit dem Ziel, auf dem Wege der parlamentarischen Mitregierung einen wahlwirksamen Nachweis der Regierungsfähigkeit zu erbringen. Vielmehr spielte bei führenden Sozialpolitikern der SPD auch die Überzeugung eine Rolle, daß eine so grundlegende Reform auf Dauer angelegt und daher auf einer breiten Parlamentsmehrheit aufgebaut werden müsse. Werde sie mit knapper Mehrheit durchgepeitscht und dann über kurz oder lang von einer anderen Bundestagsmehrheit wieder umgestoßen, so strapazierte man das „Vertrauen in unsere politischen Institutionen“ in einem Maße, das „wir uns in Deutschland bei dem zarten Wachstum des demokratischen Bewußtseins aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erlauben dürfen“¹¹². Der sozialdemokratischen Mitwirkungsbereitschaft entsprach auf seiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion das Angebot „vernünftiger Gespräche mit dem Ziel einer möglichen Verständigung“¹¹³. Freilich führte diese Ausgangssituation keineswegs zwangsläufig zu dem einträchtigen Bild der Schlußabstimmung über die Rentenreform im Januar 1957. Vielmehr wird noch von einer parlamentarischen „Rentenschlacht“ die Rede sein müssen, in der die Zustimmung der SPD bis zum letzten Augenblick fraglich blieb.

Beide Entwürfe unternahmen es, das gesamte Recht der gesetzlichen Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung neu zu gestalten¹¹⁴. Indem sie alle nach 1945 auf Länder- bzw. Zonenebene entstandenen Rechtsunterschiede beseitigten und das gesetzestechnisch überaus zersplitterte Rentenrecht zusammenfaß-

¹¹¹ Vgl. insbesondere Ausführungen Schellenbergs auf einer Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 26. Juni 1956: Das Problem der Rentenreform, S. 101–104.

¹¹² Vgl. Ausführungen Auerbachs auf der in Anm. 111 bezeichneten Tagung, a. a. O., S. 110. Schellenberg formulierte dort (S. 103): „Wir sitzen auch sozialpolitisch in einem Boot.“ Preller hoffte (in dem in Anm. 106 annotierten Artikel), daß „im Bundestag das Gemeinsame vor das Trennende tritt und daß aus einem Wettrennen um das bessere die gemeinsame Arbeit am Guten entsteht“.

¹¹³ Horn als Fraktionssprecher im Bundestag am 27. Juni 1956 (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8362).

¹¹⁴ Vgl. Jantz, Zum Entwurf des Rentenversicherungsgesetzes, in: BABI 7 (1956), S. 330–335; Auerbach, Die Bundesregierung enttäuscht bei der Rentenreform. Vom „Grundentwurf“ zur Regierungsvorlage, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 161–166; Schewe, Der Gesetzentwurf der Sozialdemokratischen Partei zur Rentenversicherung, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 166–170 (ein bemerkenswert sachlicher, geradezu wohlwollender Kommentar eines Mitautors des Regierungsentwurfs); v. Bethusy-Huc, S. 196–202.

ten, stellten sie auf umfassende Weise (erstmal seit 1934) wieder Rechts- und Gesetzeinheit her. Beide Entwürfe verzichteten allerdings darauf, die bestehende organisatorische Struktur in Frage zu stellen. Insbesondere hielten sie an der separat organisierten Angestelltenversicherung fest, wobei die SPD – anders als noch 1953 – jetzt auch die finanzwirtschaftliche Selbständigkeit dieser Sondereinrichtung ausdrücklich akzeptierte¹¹⁵. Auch in der Frage, wer versicherungspflichtig sein solle, stimmten die beiden Entwürfe überein. Sie bezogen alle Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Einkommens in die Versicherungspflicht ein, klammerten hingegen die Selbständigen grundsätzlich aus. Für die Alterssicherung der Selbständigen, die – wie der SPD-Entwurf hervorhob – in „klarer organisatorischer und finanzieller Trennung“ neben der Arbeitnehmersicherung aufgebaut werden sollte, wurden besondere gesetzliche Regelungen in Aussicht gestellt¹¹⁶. Beide Entwürfe knüpften die Versicherungspflicht an das Merkmal der Erwerbstätigkeit; darüber hinaus wollte der SPD-Entwurf auch den Nichterwerbstätigen den – freiwilligen – Eintritt in die Rentenversicherung ermöglichen und so die Perspektive für eine eigenständige Sicherung der Hausfrauen

¹¹⁵ Vgl. die Begründung zu § 103 des SPD-Entwurfs. Schellenberg hob diesen Sachverhalt im Bundestag mit Nachdruck hervor, z. B. am 21. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10511). Schon in seiner Kölner Kongreßrede von Januar 1956 (vgl. Anm. 9) hatte er klargestellt: „In der gegenwärtigen Lage sind nicht Organisationsfragen, sondern Leistungsfragen entscheidend.“ Ähnlich argumentierte Generalsekretär Jantz im Sozialkabinett am 18. Januar 1956. Allein auf weiter Flur setzte sich das BMF für die Einführung eines Finanzausgleichs zwischen ArV und AnV ein; vgl. u. a. eine Kabinettsvorlage des BMF vom 18. Mai 1956 (ZwA, B 136/756).

¹¹⁶ Auf dem Kölner SPD-Kongreß von Januar 1956 war das Selbständigenproblem von Schellenberg ausgespart und das programmatische Referat „Altersversorgung der Mittelschichten“ dem schleswig-holsteinischen Landesinnungsmeister Karl Regling (als Sprecher des SPD-Arbeitskreises für die Mittelschichten) übertragen worden (Die Neuordnung Deutschlands, S.49–52). Regling forderte für die Alten- und Hinterbliebenensicherung der Selbständigen eine eigene Selbstverwaltungskörperschaft, die die „Beiträge und Umlagen so niedrig wie nur möglich“ halten und nur eine Mindestsicherung gewährleisten sollte. Die Einbeziehung des Invaliditätsrisikos hielt er (anders als in der RV) nicht für ratsam. Zusätzliche private Lebensversicherung (für Selbständige im Kapitalbedarfsfall interessant) sollte steuerlich gefördert werden. – Zur Regierungskonzeption, die ebenfalls auf eine Absonderung des Selbständigenproblems hinauslief, vgl. oben S. 329.

Für die meisten Selbständigen (Landwirte, Handwerker) wurde die Alterssicherung 1957 (Einführung der „Altershilfe für Landwirte“) bzw. 1960 (Reform der Rentenversicherung der Handwerker) gesetzlich geregelt. – Die dann später auftretende Forderung, die RV für die Selbständigen zu öffnen, hatte einen gegenüber 1945/49 völlig veränderten Hintergrund: Dominierte damals das Motiv, die RV durch die Beiträge der Selbständigen zu sanieren, so ging es nun eher darum, „die Selbständigen nicht von den *Vorrechten* der Arbeitnehmer, vor allem der Teilhabe an der ‚dynamischen‘ Rente, auszuschließen“ (Schewe, in: Sozialer Fortschritt 18 [1969], S. 30).

offenhalten. Der Regierungsentwurf lehnte dies aus komplexen Gründen ab¹¹⁷, und die Regierungskoalition folgte ihm darin: 1957 wurde die (seit 1938 bestehende) Möglichkeit zur freiwilligen Selbstversicherung beseitigt; auf diese Weise wurde – im Unterschied etwa zur britischen Wohlfahrtsstaatskonzeption, die nicht auf den „Arbeitnehmer“ oder „Erwerbstätigen“, sondern auf den „Staatsbürger“ zielte – noch einmal der Arbeitnehmercharakter der deutschen Rentenversicherung stark betont.

Beide Entwürfe sahen für Arbeiter und Angestellte – ungeachtet der unterschiedlichen Organisationsform – gleiches materielles Recht vor. Der Vereinlichungsgrundsatz wirkte sich am deutlichsten in der Einführung einer identischen Rentenformel aus und wurde optisch dadurch hervorgehoben, daß kein besonderes, selbständiges Angestelltenversicherungsgesetz mehr vorgesehen war. Regierung und Opposition wollten also die Reste der traditionell zwischen Arbeitern und Angestellten verlaufenden Bruchlinie im materiellen Recht beseitigt wissen¹¹⁸ und schickten sich – wie Schellenberg als SPD-Sprecher formulierte – insofern an, etwas wahrhaft „Epochemachendes“ zu verwirklichen¹¹⁹.

Im Leistungsrecht akzentuierten beide Entwürfe den Gedanken der Rehabili-

¹¹⁷ Nicht dagegen die freiwillige Weiterversicherung (im Anschluß an eine Pflichtversicherung) und die freiwillige Höherversicherung. – Die freiwillige Selbstversicherung, von der vorwiegend Hausfrauen Gebrauch machten, war stets sehr umstritten gewesen, da sie leicht spekulativ ausgenutzt werden konnte: Mit minimalen Beiträgen konnte man sich – dank der beitragsunabhängigen Rentenbestandteile und auf Kosten der Versicherungsgemeinschaft – überdimensional hohe Mindestrenten sichern (vgl. z. B. Die Welt, 29. Mai 1953, Artikel „Altersrente für 50 Pfennig“). Sowohl der Beirat beim BMA wie auch der DGB (vgl. die in Anm. 29 annotierten „Forderungen“) wollten die Selbstversicherung daher beseitigt wissen. Da der Regierungsentwurf keine beitragsunabhängigen Rentenbestandteile mehr vorsah, entfiel freilich insofern das Argument des Mißbrauchsschutzes. Daß die Selbstversicherungsmöglichkeit dennoch ausgeräumt wurde, hatte verschiedene sachliche und taktische Gründe (u. a. gewährleistet die freiwillige Versicherung die beim Umlageverfahren erforderliche kontinuierliche Beitragszahlung nicht; taktisch ein Entgegenkommen an Forderungen der privaten Versicherungswirtschaft) und ist auch im Zusammenhang mit einem normativen Leitbild zu sehen, demzufolge die Ehefrau bzw. Witwe durch die Arbeitstätigkeit und Rente des Mannes versorgt sein soll.

¹¹⁸ Der Regierungsentwurf behielt allerdings noch einen Unterschied bei, indem er für Angestellte, aber nicht für Arbeiter die Möglichkeit vorsah, unter bestimmten Bedingungen (mindestens 60 Jahre alt und mindestens 1 Jahr lang ununterbrochen arbeitslos) vorzeitig Rente zu beantragen. Diese Möglichkeit war 1929 mit Blick auf die unter älteren Angestellten (stärker als unter älteren Arbeitern) verbreitete Arbeitslosigkeit als vorübergehend gedachte Hilfsmaßnahme eingeführt worden; sie erwies sich dann aber politisch als irreversibel. 1957 wurde diese in einer spezifischen Berufssituation älterer Angestellter wurzelnde Sonderregelung – entgegen dem Vorschlag des Regierungsentwurfs – auf die Arbeiter ausgedehnt: ein Beispiel für die Eigendynamik, die der Angleichungsgrundsatz unter den Bedingungen eines parlamentarischen Systems mit Parteienkonkurrenz gewann.

¹¹⁹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 510 (21. Januar 1957).

tation: medizinische, berufsfördernde und wirtschaftliche Hilfen zur „Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit“ sollten Vorrang vor dauernder „Verrentung“ erhalten. Im Unterschied zum Regierungsentwurf wollte die SPD nicht nur den Versicherten, sondern auch den Familienangehörigen einen Anspruch auf Gesundheitsförderung (Heilverfahren) einräumen und so der Rentenversicherung einen allgemeinen gesundheitspolitischen Auftrag geben¹²⁰. Während der SPD-Entwurf einen Rechtsanspruch auf die Leistungen der Rehabilitation festlegte, stellte der Regierungsentwurf (dem der Gesetzgeber darin folgte) diese Leistungen in das pflichtgemäße Ermessen des Rentenversicherungsträgers: Da die Rentenversicherung für die neu akzentuierte Aufgabe nur begrenzt gerüstet war, befürchtete man auf Regierungsseite wohl nicht zu Unrecht, daß die Fixierung von Rechtsansprüchen zu außergewöhnlichen praktischen Schwierigkeiten und zu unzähligen Sozialgerichtsverfahren führen würde¹²¹.

Das Kernstück beider Entwürfe war eine neue, „dynamische“ Rentenformel. Übereinstimmend sahen Regierung und Opposition ein Verfahren vor, das die im Arbeitsleben gezahlten Beiträge von ihrem Nominalwert löst und auf das zum Zeitpunkt der Rentenfestsetzung aktuelle Lohnniveau hochrechnet¹²². Beide wählten als Bezugsgröße die Entwicklung der Bruttoverdienste aller Versicherten, wobei die Regierung einen gleitenden Dreijahresdurchschnitt und die SPD nur das jeweils zuletzt vergangene Jahr zugrundelegte. Wie seitens der SPD anerkannt wurde, hatte der Regierungsvorschlag den Vorzug, daß „im Interesse der Rentner mögliche Schwankungen ausgeschaltet werden“¹²³; wissenschaftliche Berater wiesen zudem auf die antizyklische Wirkung hin, die der Verzögerungseffekt der Mittelwertbildung haben könnte¹²⁴. Unter der Voraussetzung jährlich steigender Löhne mußte dieser Verzögerungseffekt freilich zu Lasten des relativen Rentenniveaus gehen, und daher sah die SPD in ihrem stärker aktualisierenden Vorschlag die für die Rentner bessere Lösung. Der wohl bedeutendste Unterschied zwischen den beiden Entwürfen lag in der für die periodische Anpassung während der Laufzeit der Renten vorgesehenen Regelung. Die SPD wollte die Renten automatisch der jährlichen Lohnbewegung folgen lassen; demgegenüber enthielt der Regierungsentwurf jene Kompromißformulierung (Anpassung alle fünf Jahre nach Maßgabe der Volkseinkommensentwicklung), deren Genese oben untersucht worden ist.

¹²⁰ In sehr abgeschwächter Form ist diese Perspektive auch im Regierungsentwurf enthalten, und zwar in Gestalt von gesundheitsfördernden Zusatzleistungen (nicht Regelleistungen), für die die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist (§ 1308).

¹²¹ Vgl. Grundgedanken (wie Anm. 50).

¹²² Im Regierungs- bzw. SPD-Entwurf waren unterschiedliche Rechenmethoden vorgesehen, die jedoch „in jedem Falle zu demselben Ergebnis führen“; vgl. Hensen, Verfahrenstechnik, S. 152 f.

¹²³ Schellenberg im Bundestag am 21. Januar 1957; Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 559.

¹²⁴ So z. B. von Horst Jecht und J. Heinz Müller im Beirat des BMA am 6./7. Februar 1956 (ZwA, B 149/415).

Beide Entwürfe sahen keine beitragsunabhängigen Rentenbestandteile mehr vor. Insbesondere entfiel der feste „Grundbetrag“, der bisher als ein Element des sozialen Ausgleichs das Prinzip der Äquivalenz von Beitragsleistung und Rentenleistung durchbrochen hatte. In beiden Entwürfen kam daher das „Versicherungsprinzip“ stärker als bisher zur Geltung. Dahinter stand der Gedanke eines grundlegenden Funktionswandels der Rente: Sie sollte nicht mehr nur ein „Zuschuß zum Lebensunterhalt“ sein, sondern „Lohnersatzfunktion“ erhalten und daher eine den erarbeiteten (am beitragspflichtigen Arbeitsverdienst gemessenen) Lebensstandard bewahrende Höhe erreichen. In dieser Perspektive konnte auf die „Hilfskonstruktion“ fester Rentenbestandteile verzichtet werden, „die bei niedrigen Renten nicht zu entbehren waren“¹²⁵. Indem die neue Rentenformel¹²⁶ die Höhe der Rente noch stärker als bisher von der Höhe und Dauer der individuellen Beitragszahlung abhängig machte, warf sie besondere Probleme für jene Arbeitnehmer auf, denen aus verschiedenen typischen Gründen keine ausreichend hohe bzw. kontinuierliche Beitragsleistung möglich war. Was sollte z. B. geschehen, wenn Krankheit oder Arbeitslosigkeit die Beitragsdauer verkürzte? Für diesen Fall sahen beide Entwürfe die Anrechnung von „Ausfallzeiten“ (Regierung) bzw. „Ersatzzeiten“ (Opposition) vor: Dem Regierungsentwurf zufolge sollten Zeiten der Krankheit und der Arbeitslosigkeit ab der 13. Woche rentensteigernd berücksichtigt werden; der SPD-Entwurf glich diese Zeiten voll, also ohne Karenzfrist, aus. Ebenso rechneten beide Entwürfe Zeiten längerer Schul- oder Berufsausbildung rentensteigernd an – übrigens ein bemerkenswerter materieller und psychologischer Ansatz zur Integration der Akademikerschaft in die Sozialversicherung¹²⁷. Am problematischsten wirkte das Versicherungsprinzip bei der Bemessung von Renten wegen Berufsunfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit¹²⁸, weil es widersinnig wäre, von früh berufs- oder erwerbsunfähig werdenden Personen eine ausreichende Zahl von Versicherungsjahren zu erwarten. Hier behelfen sich beide

¹²⁵ Vgl. den Begründungsteil des Regierungsentwurfs, S. 57 f. In einer Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des DGB am 6./7. Oktober 1955, in der Generalsekretär Jantz diesen Gedanken erläutert hatte, hatte Willi Richter zugestimmt: „Der nominelle Grundbetrag wirkt nivellierend nach unten. Wenn ich zu einer ausreichenden Rente kommen will, dann brauche ich ihn nicht mehr“ (Niederschrift, S. 21; BA, NL Richter, Nr. 6). Die vom DGB gewünschte Rentenformel kompensierte den Fortfall des Grundbetrags durch eine Höherbewertung des Steigerungssatzes für die ersten zehn Versicherungsjahre (vgl. Anm. 30).

¹²⁶ Vgl. im einzelnen Anm. 14.

¹²⁷ Vgl. Die dynamische Rente, S. 75 (Diskussionsbeitrag Reymann).

¹²⁸ Beide Entwürfe führten neben dem traditionellen Versicherungsfall der Berufsunfähigkeit (Verminderung der Arbeitsfähigkeit um 50%) den neuen Begriff der „Erwerbsunfähigkeit“ (Regierungsentwurf) bzw. der „vollen Berufsunfähigkeit“ (SPD-Entwurf) ein. Der Berufsunfähige, so wurde unterstellt, kann noch durch Erwerbstätigkeit hinzuverdienen und ist daher – anders als der Erwerbsunfähige – nicht ausschließlich auf die Rente angewiesen; auf diesem Gedanken baute eine differenzierte Regelung der Rentenhöhe auf.

Entwürfe mit der Zurechnung fiktiver Versicherungsjahre, wobei der SPD-Entwurf bedeutend weiter ging als der Regierungsentwurf¹²⁹.

Was aber, wenn nicht eine geringe Versicherungsdauer, sondern ein besonders niedriges Arbeitseinkommen – vermittelt über eine niedrige Beitragshöhe – eine ausreichende Rentenhöhe in Frage stellt? In dieser Beziehung sah der Regierungsentwurf (wie später auch der Gesetzgeber) keinen Ausgleichsfaktor vor, weil „eine Korrektur der Lohnstruktur nicht Aufgabe der Rentenversicherung“ sei¹³⁰. Das strenge – und damals anscheinend durchaus populäre – Prinzip der „beitragsgerechten Leistung“ hatte im Regierungslager bis tief in die Reihen der Arbeitnehmervertreter hinein Leitbildfunktion¹³¹: Die lohnabgeleiteten Sekundäreinkommen sollten ein Abbild der differenzierten Arbeitseinkommen sein. Der SPD-Entwurf baute ebenfalls auf diesem Prinzip auf. Er sah jedoch zugunsten der niedrigsten Einkommensgruppen (wie Heimarbeiter, Landarbeiter) eine Sonderklausel in Form eines fiktiven Mindestlohns vor. Bei der Rentenberechnung sollte mindestens ein Arbeitseinkommen von etwa zwei Dritteln des Durchschnittslohns aller Arbeitnehmer zugrunde gelegt werden¹³². Insoweit suchte die von der SPD vorgeschlagene Rentenformel die Verteilungsergebnisse des Marktes nachträglich zu korrigieren. Durch die Wahl eines höheren Steigerungssatzes, also auf markt-

¹²⁹ Der Regierungsentwurf (und das spätere Gesetz) rechnete die Jahre zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalles und dem 55. Lebensjahr der Versicherungszeit hinzu. Diese Grenze wurde gewählt, weil nach dem 55. Lebensjahr Invalidität „gehäuft eintritt“ (Begründungsteil, S. 75). Im Klartext sollte also vermieden werden, daß der dann einsetzende Rentensog durch eine höhere Zurechnungszeit noch verstärkt würde. Der SPD-Entwurf rechnete die Zeit bis zum 65. Lebensjahr hinzu, jedoch nur bis zu einer Rentenhöhe von 50% (bei Berufsunfähigkeit) bzw. zwei Dritteln (bei „voller Berufsunfähigkeit“) des versicherten Entgelts.

¹³⁰ So z. B. Generalsekretär Jantz im Beiratsausschuß für Grundsatzfragen am 20./21. März 1956 (Niederschrift Zwa, B 149/415). Jantz fügte motivierend hinzu, daß künftig „die niedrigen Löhne immer mehr an die Durchschnittslöhne herangeführt würden“. Eine Besitzstandsklausel des Regierungsentwurfs (und des späteren Gesetzes) verhinderte, daß die strengere Durchführung des Versicherungsprinzips zu einer Senkung von Rentenzahlbeträgen führte.

¹³¹ Vgl. z. B. das entschiedene Plädoyer des CDU-Abgeordneten Josef Schüttler (Geschäftsführer der IG-Metall) in der 2. Lesung des Bundestags am 16. Januar 1956 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 239 f.). – Einer im Auftrag des BMA 1956 durchgeführten EMNID-Untersuchung zufolge wünschten 63% der Befragten eine „beitragsgerechte Rente“ (35% eine Einheitsrente); „am stärksten bekennen sich die mittleren Altersgruppen, d. h. die erwerbstätige Generation, zur beitragsgerechten Rente“. Vgl. Rentenreform in der öffentlichen Meinung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 214, 14. November 1956, S. 2055.

¹³² Vgl. § 23 des SPD-Entwurfs (wo nicht mit einer festen Relation zum Durchschnittslohn, sondern mit absoluten Zahlen operiert wird). – Daß eine „Rente nach Mindesteinkommen“ nicht mit einer „Mindestrente“ zu verwechseln ist (vielmehr ganz andere Verteilungsauswirkungen hat), sei eigens betont.

konforme Weise, suchte die SPD zudem das allgemeine Rentenniveau über das von der Regierung vorgesehene Maß hinaus anzuheben¹³³.

Aus der Fülle weiterer Einzelfragen des Leistungsrechts müssen noch zumindest zwei erwähnt werden, die unter dem Druck von Interessenverbänden zu heftigen parlamentarischen Auseinandersetzungen geführt haben. Es handelt sich um den Berufsunfähigkeitsbegriff und die Witwenrente – Probleme also, die den traditionellen „Anspruch auf Eigengeltung und Selbständigkeit“ der Angestelltenversicherung zentral betrafen¹³⁴.

Dem Angestelltenversicherungsrecht zufolge war derjenige „berufsunfähig“, dessen Arbeitsfähigkeit um die Hälfte vermindert war, wobei zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit keine ausbildungs- bzw. berufsfremden Tätigkeiten herangezogen werden durften. Beide Entwürfe übertrugen diese Normierung nun auf das für Arbeiter und Angestellte einheitliche Recht. Die Regierungsvorlage erweiterte den traditionellen – und von Verbandsvertretern der Angestellten engagiert verteidigten – Berufsunfähigkeitsbegriff jedoch insofern, als sie grundsätzlich alle Tätigkeiten für zumutbar erklärte, für die der Versicherte im Rahmen der Rehabilitation „mit Erfolg ausgebildet oder umgeschult worden ist“.

Auch in bezug auf die Witwenrente schufen beide Entwürfe gleiches Recht für Arbeiter und Angestellte. Sie beseitigten die letzten Einschränkungen, die in der Arbeiterversicherung bisher noch der „unbedingten Witwenrente“ entgegengestanden hatten¹³⁵ und erhöhten den Anteil der Witwenrente von 50% auf 60% der Versichertenrente. Anders als der SPD-Entwurf sah der Regierungsentwurf für junge, arbeitsfähige und kinderlose Witwen jedoch eine besondere, niedrigere Rentenbezugsgröße¹³⁶ vor. Eine solche Differenzierung hatte es bisher in der Angestelltenversicherung nicht gegeben, und das war für führende Angestelltenfunktionäre Grund genug, um gegen die beabsichtigte Neuregelung auf die Barrikaden zu steigen.

Wie im Leistungsrecht, so unterschieden die konkurrierenden Entwürfe sich

¹³³ Der Regierungsentwurf (wie auch das spätere Gesetz) sah als Steigerungssatz (vgl. Anm. 14) für die Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrente 1,5% und für die Berufsunfähigkeitsrente 1% vor. Der SPD-Entwurf legte allen drei Rentenarten einen Steigerungssatz von 1,8% zugrunde.

¹³⁴ Vgl. oben S. 91 ff. Zitat aus einer am 25. Mai 1956 von der Vertreterversammlung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte gefaßten Entschließung (PA, Gesetzesmaterialien, II/356 B 2).

¹³⁵ Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz (1949) hatte die Witwenrente für Arbeiterfrauen, deren Mann vor dem 1. Juni 1949 gestorben war, an bestimmte Bedingungen geknüpft (vgl. oben S. 93), die inzwischen wesentlich gemildert (BGBl 1955 I, S. 653; BGBl 1956 I, S. 16), aber noch nicht ganz ausgeräumt worden waren.

¹³⁶ Nämlich die mit dem Steigerungssatz von 1% berechnete Versichertenrente, während für Witwen, die entweder älter als 45 Jahre oder invalide sind oder mindestens 1 Kind erziehen, die mit dem Steigerungssatz von 1,5% berechnete Versichertenrente maßgeblich sein sollte.

auch in den Finanzierungsvorschriften eher graduell als prinzipiell. Beide Vorlagen sahen eine Erhöhung von Beitragssatz und Bundeszuschuß sowie den Übergang zu einem modifizierten Umlageverfahren¹³⁷ vor. Während die Regierung eine Erhöhung des Beitragssatzes von 11% auf 14% vorschlug, wollte die SPD den Beitragssatz weniger (12%) und desto mehr den Bundeszuschuß anheben. 1955/56 machte die Bundesbeteiligung rund 40% der Rentenausgaben aus, wobei es sich um ein überaus kompliziertes Geflecht zweckgebundener Erstattungen und Zuschüsse handelte. Dem SPD-Entwurf zufolge sollte der Bund in Zukunft regelmäßig pauschal 40% der Rentenausgaben tragen. Der Staatszuschuß sollte also prozentual konstant bleiben, absolut aber erheblich steigen, und zwar im ersten Geltungsjahr der die Kosten ruckartig anhebenden Reform um etwa 60%.¹³⁸ Der Regierungsentwurf legte den Bundeszuschuß hingegen nicht prozentual fest, sondern setzte für das erste Geltungsjahr eine Pauschalsumme ein, die etwa ein Viertel über dem Vorjahresstand lag, jedoch nur noch 32% des neuen, größeren Ausgabenvolumens ausmachte¹³⁹. Für die Zukunft koppelte der Regierungsentwurf den Bundeszuschuß nicht wie die SPD an die Bewegung der Rentenausgaben, sondern an die Veränderung der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“, d. h. an die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdiensts aller Versicherten. Diese (ins Gesetz übernommene) Regelung bewirkte, daß der Bundeszuschuß nicht am Anstieg der Rentenausgaben teilnahm, soweit er durch demographische Verschiebungen im Aufbau der Bevölkerung bedingt war (Rentenberg). Hier lag eine Konzession an Wünsche des Bundesfinanzministers: Er wäre am liebsten keinerlei langfristig steigende Verpflichtung eingegangen und war äußerstenfalls bereit, eine Bindung des Bundeszuschusses an die Lohnentwicklung zu akzeptieren, da ihr „eine gleichgerichtete Höherentwicklung des Steueraufkommens“ entspreche¹⁴⁰. Das Bundesarbeitsministerium begrüßte die feste Bindung des Bundeszuschusses an die Lohnentwicklung vor allem, weil so eine „gegenseitige Beeinflussung von Bundeshaushalt und Rentenversicherung vermieden“ werde¹⁴¹. Die Zeiten, in denen jedes kostenwirksame Rentengesetz dem Finanz-

¹³⁷ Beide Entwürfe sahen ein Abschnittsdeckungsverfahren auf der Basis von zehnjährigen Deckungsabschnitten vor. – In diesem Punkt wahrte die SPD-Bundestagsfraktion das Erscheinungsbild großer Geschlossenheit, das sie in der Rentenreformdiskussion sonst zeigte, nicht: Preller kritisierte das in der SPD-Vorlage vorgeschlagene Deckungsverfahren wiederholt und sprach sich für ein reines Umlageverfahren aus (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 356 und S. 10 423; 16. und 17. Januar 1957).

¹³⁸ Berechnet nach Tabellen im Begründungsteil des SPD-Entwurfs, S. 82 f.

¹³⁹ Berechnet nach Tabellen im Begründungsteil des Regierungsentwurfs, S. 98.

¹⁴⁰ Vgl. einen Vermerk des Referats 7 des BKA, 14. Mai 1956 (ZwA, B 136/756); ferner Hensen, Zur Geschichte der Rentenfinanzen, in: Sozialpolitik nach 1945, insbesondere S. 142–144.

¹⁴¹ Vgl. eine undatierte (etwa 12. Mai 1956) Ausarbeitung des Generalsekretariats „Gang der Verhandlung“ (Kopie im Besitz des Verf.).

ressort auf das mühsamste abgerungen werden mußte, waren – so mochte man im Arbeitsressort hoffen – vorbei.

II. Der Einfluß von Interessengruppen

Die Rentenreform gehörte zu den am heftigsten umstrittenen Gesetzeswerken der 2. Legislaturperiode. Sie betraf latente Interessen aller Rentenbezieher und Versicherten und berührte somit rund 80^{0/0} der Bevölkerung unmittelbar¹⁴²; sie betraf zugleich manifeste Interessen hochorganisierter Verbände, die die parlamentarische Beratung unter einen „ungeheuren Druck“ zu setzen verstanden¹⁴³. Während der Ausschußberatungen „überspülte eine Flut kritischer Stellungnahmen das Land“; es gingen „pausenlos Angriffe auf das Projekt“ nieder; es herrschte „Renten-Krieg“¹⁴⁴. Diese Auseinandersetzungen gewannen besondere Schärfe, da mächtige Interessenverbände gegen das Grundprinzip der Reform, die Dynamisierung der Renten, Sturm liefen. Andere Verbände, die die zentralen Ziele der Gesetzentwürfe grundsätzlich unterstützten, bekämpften einerseits diese reformhemmenden Kräfte und suchten andererseits durch partielle Kritik auf die konkrete Ausformung des Gesetzeswerks einzuwirken.

1. Unterstützung und partielle Kritik

Auf dieser Linie einer grundsätzlichen Zustimmung bei partieller Kritik bewegte sich vor allem der Deutsche Gewerkschaftsbund. Mit „Forderungen zur Neuordnung der Rentenversicherung“ hatte der DGB sich früh in die Vorbereitung des Regierungsentwurfs einzuschalten versucht¹⁴⁵. Seither bekräftigte er diese Forderungen in zahlreichen Verlautbarungen¹⁴⁶, wobei präzisiert wurde, daß der DGB eine jährliche Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung wünsche¹⁴⁷.

¹⁴² BABI 7 (1956), S. 115.

¹⁴³ So Schüttler (CDU/CSU) als Berichterstatter des Sozialpolitischen Ausschusses am 16. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 181).

¹⁴⁴ In der Reihenfolge der Zitate: Walter Auerbach, Um das Schicksal der Rentner, in: Soziale Sicherheit 6 (1957), S. 2; Müller, Parlament, S. 32; Ruhr-Nachrichten, 4. Oktober 1956 (Artikel „Renten-Krieg“). Vgl. z. B. auch Kölner Stadt-Anzeiger, 6. Dezember 1956 (Artikel „Der Rentenkrieg geht weiter“).

¹⁴⁵ Vgl. oben S. 330.

¹⁴⁶ Vgl. u. a. die im Juni 1956 herausgegebene Denkschrift „DGB zur Sozialreform. Neuordnung der Rentenversicherung. Bearbeitet von Willi Richter“ (Teildruck u. a. bei M. Richter, H I 1e); Willi Richter, Mindestanforderung zur Neuordnung der Rentenversicherung, in: Welt der Arbeit, 7. September 1956; Entschließung des 4. o. DGB-Bundeskongresses (1. bis 6. Oktober 1956) zur Rentenreform (Abdruck u. a. bei M. Richter, H I 1g).

¹⁴⁷ Bei der Sachverständigenanhörung des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses am 5. September 1956 empfahl der DGB-Vertreter, Franz Lepinski, einschränkend, daß die Lohn- und Gehaltsentwicklung nur beim Überschreiten einer bestimmten Schwelle (also

Die wichtigsten Einwände, die der DGB gegen den Regierungsentwurf bzw. die Ausschlußfassung des Bundestags erhob, waren folgende¹⁴⁸. Der DGB wollte das aktuelle Lohnniveau – als maßgebliche Bezugsgröße der Rentendynamik – nicht nach einem gleitenden Mehrjahresdurchschnitt, sondern nach dem jeweils letzten Jahr berechnet wissen, um die Renten möglichst dicht an die Aufwärtsbewegung der Löhne heranzuführen¹⁴⁹. Die jährliche Anpassung wünschte der DGB „außerhalb der Gesetzgebung“ geregelt zu sehen; am liebsten in Form einer Index-Automatik, alternativ auf dem Rechtsverordnungsweg, sofern im Gesetz „eine klare Anpassungsregel“ ausgesprochen werde. Eine gesetzliche Vorschrift, wonach „Vertreter der Gewerkschaften, der Sozial- und Wirtschaftswissenschaft und der Bank Deutscher Länder“ als Sachverständige im Anpassungsverfahren gehört werden sollten, hielt der DGB für akzeptabel; keinesfalls aber wollte er der Bildung eines formellen „Sozialbeirates“ zustimmen. Zu dieser Ablehnung scheint vor allem die Sorge geführt zu haben, daß in der Konstruktion eines solchen Rats „der Anfang einer Lohnkommission stecken“ könnte¹⁵⁰. Weiterhin forderte der DGB, die in der Arbeiterversicherung gezahlten Beiträge „wenigstens für die Zeit bis zur Inflation“ höher aufzuwerten als im Regierungsentwurf und in der Ausschlußfassung vorgesehen war. Auf diese Weise sollte die jahrzehntelange Unterversicherung der Arbeiter ausgeglichen werden, die durch die früher geltenden niedrigen Beitragsbemessungsgrenzen entstanden war und bis in die damalige Gegenwart hinein das Niveau der Rentenansprüche herabdrückte.

nicht unbedingt jährlich) eine Rentenanpassung auslösen solle; „ich persönlich würde sagen, die Schwelle wäre etwa da, wo die Lohnentwicklung etwa 5% und mehr erreicht“ (Protokoll, PA, II/356, Bd. A 2). In den öffentlichen Verlautbarungen war eine solche Schwellenempfehlung (die den Vorschlägen des BMA-Beirats entsprach, in dem Lepinski als DGB-Vertreter mitgearbeitet hatte) nicht enthalten. Es scheint hier einer jener Akzentuierungsunterschiede vorzuliegen, die zwischen Lepinski und Richter ungeachtet enger, freundschaftlicher Zusammenarbeit mehrfach festzustellen sind. Lepinski hatte einer Rente-Lohn-Kopplung eine Zeitlang skeptisch gegenübergestanden und neigte seinem ganzen Naturell nach (vgl. Soziale Sicherheit 5 [1956], S. 203) zu einer eher behutsamen Reformpolitik.

¹⁴⁸ Das folgende – enumerativ – nach einem Schreiben des DGB-Bundesvorstands, 9. Januar 1957, an Adenauer (ZwA, B 136/770).

¹⁴⁹ An diesem Desiderat hat Richter bis zu seinem Lebensende festgehalten. 1971/72 versuchte er durch eine an befreundete Politiker und Experten gerichtete eindringliche Briefaktion auf eine Realisierung hinzuwirken, stieß aber überwiegend auf Ablehnung. Walter Arendt antwortete (25. März 1971), daß eine solche Änderung 1972 bis 1985 rund 123 Mrd. DM kosten würde, und diese Mittel seien „auch bei allem guten Willen“ nicht aufzutreiben. Karl Debus gab zu bedenken (3. Februar 1972), daß „die verzögerte Rentenanpassung als automatischer Konjunkturregulator“ wirke (BA, NL Richter, Nr. 8).

¹⁵⁰ Dieses Argument wurde von sozialdemokratischer Seite in den Vordergrund gerückt, z. B. von Preller im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags am 24. November 1956 (PA, II/356, Bd. A 2). Der DGB benutzte dieses Argument nicht offiziell; Richter vermied es auch, als er den Sozialbeirat am 21. Januar 1956 im Bundestagsplenum „als nicht zweckmäßig und nicht notwendig“ ablehnte (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 569).

Aufs Ganze gesehen deckten sich die Vorstellungen des DGB also sehr weitgehend mit dem SPD-Entwurf, wenngleich es auch hier Divergenzen gab¹⁵¹. Letztlich stand die Zustimmung des DGB zu dem Reformwerk in dem Maße zu erwarten, in dem das Prinzip der „Rentenanpassung an die Gehalts- und Lohnentwicklung“ garantiert wurde¹⁵².

Wie so oft bei sozialpolitischen Gesetzen der Ära Adenauer stand Willi Richter im Mittelpunkt der Versuche, die Legislative im Sinne der DGB-Vorstellungen zu beeinflussen. Wie die Wahl dieses pragmatischen Sozialpolitikers zum DGB-Vorsitzenden im Oktober 1956 verdeutlichte, hatten im Gewerkschaftsbund jene Kräfte die Oberhand gewonnen, die die sozialpolitische Reform programmatisch höher schätzten als die Neuordnung der Wirtschaft und die politische Methode der Kooperation der des Konflikts vorzogen¹⁵³. Das neue Amt stärkte zugleich die persönliche Machtposition Richters, die sowohl gewerkschaftlich wie auch parlamentarisch gut abgestützt war: Als einer der (neben Schellenberg und Preller) drei führenden Sozialpolitiker der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion und insbesondere als Vorsitzender des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses (1949 bis 1957) besaß Richter „eine rundum respektierte und sozialpolitisch einflußreiche Stellung“¹⁵⁴.

Richter nutzte diese Stellung, um in den Ausschußberatungen zur Rentenreform mit „der geduldigen Leidenschaft des zähen Reformisten“¹⁵⁵ für ein Optimum des Durchsetzbaren zu ringen. Der Ausschuß beriet die komplexe Materie in 42 Sitzungen unter stärkstem Zeitdruck – eine gewaltige Arbeitsleistung, die sich seinem Vorsitzenden tief in die Erinnerung eingrub¹⁵⁶. Richter trieb die schwierigen Beratungen mit der ihm eigenen Arbeitswut sachkundig und geschickt voran, so daß es wohl nicht nur Rhetorik war, als der Bundeskanzler ihm intern für die „außerordentlichen Bemühungen“ um die Rentenreform dankte¹⁵⁷.

¹⁵¹ Z. B. lehnte Schellenberg in Übereinstimmung mit dem SPD-Entwurf die vom DGB vorgeschlagene Höherbewertung des Steigerungssatzes für die ersten zehn Versicherungsjahre (vgl. Anm. 30) ab. Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestages, 5. September 1956 (PA, II/356, Bd. A 2).

¹⁵² Dies wurde in dem in Anm. 149 vermerkten Schreiben abschließend hervorgehoben.

¹⁵³ Zu dieser Alternative und der Einordnung Richters vgl. Beier, S. 229–231. Zum Hamburger DGB-Kongreß 1956, auf dem Richter zum neuen Vorsitzenden gewählt wurde, vgl. Pirker, *Blinde Macht*, Bd. 2, S. 203–206: Auf diesem Kongreß habe die SPD auf der Linie eines „sozialliberalen“ Kurses die politische Führung des DGB übernommen; „der einigende Punkt in dieser sozialliberalen Strategie von Partei und Gewerkschaften war die Sozialreform; die Reform der Rentenordnung, der Unfallversicherung, der Gesundheitssicherung und der Arbeitslosenhilfe“.

¹⁵⁴ Beier, S. 242.

¹⁵⁵ So eine treffende generelle Charakterisierung bei Beier, S. 248.

¹⁵⁶ Vgl. Richter an den hessischen Arbeitsminister Horst Schmidt, Juli 1971 (BA, NL Richter, Nr. 8).

¹⁵⁷ Vgl. die in Anm. 162 vermerkte Niederschrift. – Im persönlichen Verhältnis zwischen

Im Kampf um die Ausgestaltung der Rentenreform setzte Richter vor allem auf innerparlamentarische Mittel, zu denen neben starken Querverbindungen zwischen DGB und SPD-Bundestagsfraktion¹⁵⁸ auch die Zusammenarbeit mit dem linken Flügel der Mehrheitsfraktion gehörte. Der gewerkschaftlich-sozialdemokratische Versuch, dem Arbeitnehmerflügel der CDU für die koalitionsinternen Auseinandersetzungen „den Rücken zu stärken“¹⁵⁹, war keineswegs erfolglos. Tatsächlich arbeitete ein Teil der Unionsparlamentarier mit der Drohung, gegebenenfalls mit der SPD gegen die eigene Fraktionsmehrheit zu stimmen. Wie das Kanzleramt über die Beratungen im Arbeitskreis „Sozialpolitik“ der Unionsfraktion erfuhr, wurde die automatische Lohnbindung bei der Erstfestsetzung der Rente (§ 1255 der verabschiedeten Gesetzesfassung) als „äußerster Grenzpunkt“ betrachtet: „Eine Verschlechterung würde dazu führen, daß der linke Flügel bereit wäre, mit der SPD zusammen die Rentenvorlage zu verabschieden“¹⁶⁰.

Viel scheint Richter sich zugleich von einem persönlichen Einwirken auf den Bundeskanzler versprochen zu haben. Schon in der Vorbereitungsphase des Regierungsentwurfs hatte Richter wiederholt versucht, mit dem Kanzler ins Gespräch zu kommen¹⁶¹. Dies gelang aber erst im Dezember 1956. Von Richter „dringend“ gebeten, empfing Adenauer eine kleine DGB-Delegation, die durch die Teilnahme der Vorsitzenden einiger wichtiger Einzelgewerkschaften zusätzliches Gewicht erhielt¹⁶². Freilich sah Adenauer sich zu diesem Zeitpunkt an koalitionsintern unter unsäglichen Mühen zustande gekommene Absprachen gebunden, so daß dieses Treffen keine konkreten gesetzgeberischen Spuren hinter-

Adenauer und Richter steckte ein beträchtliches Maß wechselseitiger Sympathie (vgl. Beier, S. 241). Dem „Bundeskanzler a. D.“ schrieb Richter am 9. Januar 1965 einen Brief mit „der gewohnten Offenheit, da ich Sie als Bundestagsabgeordneter und DGB-Vorsitzender kenne und schätzen gelernt habe“ (BA, NL Richter, Nr. 4).

¹⁵⁸ Von den 1953 gewählten 162 Mitgliedern der SPD-Bundestagsfraktion waren 129 gewerkschaftlich organisiert, davon über 100 in DGB-Gewerkschaften. Vgl. Hirche, S. 707.

¹⁵⁹ Dieses Ziel hob Preller explizit im Sozialdemokratischen Pressedienst, 2. Oktober 1956, hervor.

¹⁶⁰ Vgl. einen „Parlamentarischen Bericht“ über die Beratungen des Arbeitskreises am 13. November; am Rande fügte ein BKA-Referent handschriftlich hinzu: „Es besteht hier die Gefahr eines Auseinanderfallens des rechten und linken Flügels der CDU“ (ZwA, B 136/758).

¹⁶¹ Vgl. Anm. 76.

¹⁶² Vgl. Niederschrift über eine Besprechung des Bundeskanzlers mit dem DGB am 20. Dezember 1956 (ZwA, B 136/759). Die sechsköpfige DGB-Delegation umfaßte neben Richter und Lepinski die Vorsitzenden der IG Bau, Steine, Erden, der IG Bergbau, der IG Metall sowie Maria Weber, die im DGB-Bundesvorstand den CDU-nahen Flügel repräsentierte. Adenauer hatte – neben dem unentbehrlichen Staatssekretär Globke – zwei Sachkenner aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hinzugebeten: Horn und Stingl (Minister Storch war im Ausland). Das 1 1/2stündige Gespräch betraf fast ausschließlich die Rentenreform; der Niederschrift zufolge waren die Vorsitzenden der IG Bau und IG Metall, Jakob Knöß und Otto Brenner, stumme Teilnehmer.

ließ. Gleichwohl hatten die gewerkschaftlichen Forderungen im Kalkül des Regierungschefs eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Dies war wenige Monate zuvor augenfällig geworden, als Adenauer auf dem Hamburger Bundeskongreß des DGB eine „beruhigende Erklärung“ abgab: „Die Rentenreform wird in den nächsten Monaten kommen, auch die Produktivitätsrente“¹⁶³. Dies sagte er in einer Situation, in der das Reformprojekt gefährlich ins Wanken geraten war. Und die Sentenz des Hamburger Kongresses: „Erst Renten, dann Aufrüstung“, verfehlte die warnende Wirkung so wenig, daß der Kanzler sie in den internen Beratungen unverzüglich argumentativ aufgriff¹⁶⁴.

Dieser Hamburger DGB-Kongreß zielte nicht zuletzt auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit zugunsten der Rentenreform. Dasselbe Ziel verfolgte eine zentrale Flugblattaktion¹⁶⁵ und eine Welle in gewerkschaftlicher Regie durchgeführter Rentenversammlungen¹⁶⁶. Auch die Gewerkschaftspresse rückte das Ren-

¹⁶³ Die Ansprache des – erstmals an einem Gewerkschaftskongreß teilnehmenden – Bundeskanzlers vom 1. Oktober 1956 wurde tags darauf ins Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 185, S. 1763 übernommen. Der teilweise extemporierte Wortlaut weicht erheblich von dem vorbereiteten Redemanuskript (Druck: Adenauer, Reden, S. 333–335) ab, wo u. a. die „beruhigende Erklärung“ zum Rententhema fehlt.

¹⁶⁴ Vgl. Niederschrift über eine Art Generalstabsbesprechung im Bundeskanzleramt (Adenauer, Schäffer, Erhard, Storch, Globke, Jantz, Horn) über das weitere Procedere in der Rentenreform, 5. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758). Die zitierte Wendung hatte Adenauer als einen Zwischenruf in Erinnerung. Daß nach gewerkschaftlicher Auffassung die Befriedigung der Ansprüche der Rentner „Vorrang“ gehabt hätte „vor der Erledigung der Wehrgesetzgebung“, betonte der stellvertretende DGB-Vorsitzende Georg Reuter in der Eröffnungsansprache unter Bravorufen und anhaltendem Beifall. Eine Entschließung des Kongresses verlangte „soziale Konsolidierung der Bundesrepublik“ statt „Wiederbewaffnung“ und „Wehrpflicht“. Vgl. DGB. Protokoll. 4. ordentlicher Bundeskongreß, S. 9 bzw. S. 884 f. – Zum Zusammenhang von Wiederbewaffnung und Rentenreform in der Motivationsstruktur Adenauers vgl. unten S. 415 f.

¹⁶⁵ Sie wurde in der Besprechung vom 20. Dezember 1956 (vgl. Anm. 160) von Horn kritisiert und vor allem von Maria Weber verteidigt: „Auch die christlichen Arbeitnehmer erwarteten von den Gewerkschaften eine Stellungnahme zu den zahlreichen Versuchen, die Reform zu verschlechtern.“

¹⁶⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine, 14. Dezember 1956 (Artikel: „Eine Welle von Rentner-Versammlungen“), wo aus einer Pressekonferenz des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen mitgeteilt wird, daß „entsprechende Anweisungen allen Landesbezirken von dem Vorstand des Gewerkschaftsbundes zugegangen“ seien. Eine „überfüllte erste Rentnerversammlung des Gewerkschaftsbundes“ habe am 12. Dezember in Essen stattgefunden. Vgl. dazu auch: Geschäftsbericht. Deutscher Gewerkschaftsbund. Landesbezirk Nordrhein-Westfalen 57/59, S. 155 f. – Im April 1956 hatte die Bezirkskonferenz des IG Metall-Bezirks Hagen die Bezirksleitung aufgefordert, „im ganzen Bezirk Protestversammlungen [. . .] gegen die Verlängerung des Unrechts an den Alten und Invaliden durchzuführen“ (der Entschließungstext wurde dem Kanzler übersandt: ZwA, B 136/1359).

tenthema relativ stark in den Vordergrund, wenngleich hier zeitweilig ein anderes sozialpolitisches Thema dominierte: der „mitten in eine scheinbar friedliche Entwicklung“ hineinbrechende Streik, den die schleswig-holsteinischen Metallarbeiter von Oktober 1956 bis Januar 1957 für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall führten¹⁶⁷.

„Der oft gehörte Vorwurf, sie kümmerten sich ausschließlich um höhere Löhne für ihre beitragszahlenden Mitglieder, kann mit gutem Gewissen wohl kaum mehr erhoben werden“, dieses treffende Resümee zog ein dem DGB verbundener Beobachter unter Hinweis auf den „Nachdruck“, mit dem der Gewerkschaftsbund sich für die Rentenreform eingesetzt habe¹⁶⁸. Ob die dynamische Rente „hauptsächlich“ diesem Einsatz zu verdanken sei, wie man in einer gewerkschaftlichen Selbstdarstellung lesen kann¹⁶⁹, ist freilich eine historisch kaum zu entscheidende Ermessensfrage. Immerhin fehlte es auch nicht an Stimmen, die über „die Zurückhaltung der Gewerkschaften“ klagten. Damit war nicht ein Mangel an „programmatischen Forderungskatalogen“ gemeint. Angesichts erbitterter, die politischen Entscheidungsträger sichtlich irritierender Debatten um die gesamtwirtschaftlichen Folgeprobleme einer dynamischen Rentengestaltung wurde vielmehr vergeblich darauf gewartet, daß der DGB sich „mit eigenem wirtschaftstheoretischem Rüstzeug in die vorderste Linie der Auseinandersetzung“ werfe¹⁷⁰. In der Tat blieb der gewerkschaftliche Beitrag zur ökonomischen Rechtfertigung des sozialpolitisch Gewollten eng begrenzt, was anscheinend darauf zurückzuführen ist, daß fachliche Ressourcen hierfür nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen¹⁷¹.

¹⁶⁷ Vgl. Beier, S. 250 f.

¹⁶⁸ Heiner Stempell, Rentenversicherungsgesetze brachten Verbesserungen, in: Soziale Sicherheit 6 (1957), S. 36. – Auerbach, der in der Gewerkschaftspresse mit größtem Nachdruck für die dynamische Rente focht, erinnerte sich im Gespräch mit dem Verf., daß Richter intern davor gewarnt habe („Mensch, seid vorsichtig“), den Bogen zu überspannen und so das Erreichbare zu gefährden. In Kreisen der „Tarifstrategen“ des DGB habe man die dynamische Rente mit gemischten Gefühlen betrachtet, da man befürchtete, daß eine Rente-Lohn-Kopplung den Tarifkampf erschweren werde.

¹⁶⁹ Vgl. Brenner, S. 122. – Auf dem 4. ordentlichen Gewerkschaftstag der IG Metall im September 1956, auf dem Brenner zum alleinigen ersten Vorsitzenden bestimmt wurde, spielte die dynamische Rente allerdings keine nennenswerte Rolle, wie die im Kampf für diese Reform weit vorn stehende unabhängige Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ tief enttäuscht registrierte; vgl. Gewerkschaftstag der IG Metall, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 221.

¹⁷⁰ Albert Müller, Auf dem Wege zum Gesetz, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 216.

¹⁷¹ Auch für Modellrechnungen über Kosten- und Leistungsrelationen in der RV war der DGB auf fremde Hilfe angewiesen. Wie aus einer Niederschrift über eine Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses des DGB vom 6./7. Oktober 1955 (BA, NL Richter, Nr. 6) hervorgeht, war man bestrebt, von Otto Rocktäschel (stellvertretender Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger), Karl-Heinz Orda (bis Dezember 1954

Auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft stimmte dem eigentlichen Kernstück der Reform, der Rentendynamisierung, zu. Sie organisierte indessen einen derartigen Proteststurm gegen mehrere vorgesehene Veränderungen des traditionellen Angestelltenrechts, daß zeitweise unklar blieb, ob die DAG nicht auch ein Scheitern des Gesetzgebungsprojekts in Kauf nehmen wollte. Im Mittelpunkt der DAG-Kampagne standen drei Forderungen: Beibehaltung eines selbständigen Angestelltenversicherungsgesetzes; uneingeschränkte Erhaltung des traditionellen Berufsunfähigkeitsbegriffs; keine Differenzierung der Witwenrente nach Alter oder Kinderzahl der Witwe.

Seit 1911 war das Rentenrecht für Arbeiter und Angestellte in getrennten Gesetzen geregelt. Wie erinnerlich, faßten Regierungs- und Oppositionsvorlagen dieses Recht jedoch in jeweils einem einheitlichen Gesetzentwurf zusammen – und dies rezipierte die DAG als eine massive Statusbedrohung der Angestellten: Das „soziologische Bewußtsein der Angestellten“ fordere „eine sozialversicherungsrechtliche Trennung von den Arbeitern“¹⁷²; für die Angestellten sei „ihre Angestelltenversicherung“ ein „Symbol der Anerkennung ihrer soziologischen Eigenart und Selbständigkeit“¹⁷³. Als Konsequenz des Verlustes eines selbständigen Angestelltenversicherungsgesetzes, seiner Degradierung zum „rechtlichen Ableger der Invalidenversicherung“¹⁷⁴, befürchtete die DAG zugleich eine Einebnung des Leistungsrechts zu Lasten der Angestellten „durch Beeinträchtigung bestehender Rechte einerseits und durch eine Hemmung der von den Angestellten vertretenen Ausgestaltungswünsche andererseits“¹⁷⁵. Daß man die Organisation der Angestelltenversicherung unangetastet lasse, sei daher nur „ein Pflasterchen auf die Todeswunde, die den Angestellten im Falle der Verwirklichung der Pläne von Opposition und Bundesregierung geschlagen würde“¹⁷⁶.

Im Verständnis der DAG fehlte es nicht an Beweisen dafür, daß „bei den Angleichungsbestrebungen die Angestellten die Zeche bezahlen“ müßten. Sie

Mathematiker im BMA, seither Geschäftsführer der Ruhrknappschaft) oder Georg Tietz (Chefmathematiker im BMA) entsprechende Aufstellungen zu erhalten.

¹⁷² So ein Vertreter des DAG-Hauptvorstands in einer vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen zum Problem der Sozialpolitik unter Wiedervereinigungsperspektive einberufenen Konferenz, 22. Juli 1955; vgl. einen Vermerk des DGB-Vertreters (BA, NL Richter, Nr. 35).

¹⁷³ Vgl. Georg Schneider [stellvertretender DAG-Vorsitzender und CDU-MdB], Die tödliche Bedrohung der Angestellten, in: Die Angestelltenversicherung 3 (1956), Juni-Heft, S. 126; auch als Leitaufsatz im Juni-Heft 1956 des Organs der DAG „Der Angestellte“ erschienen.

¹⁷⁴ So der bayerische DAG-Landesvorsitzende auf einer Pressekonferenz; vgl. Süddeutsche Zeitung, 28. September 1956 (Artikel „Gerichtliche Fehde zwischen DAG und DGB“).

¹⁷⁵ Vgl. DAG-Eingabe an den Bundestagsausschuß für Sozialpolitik, 11. Dezember 1956 (vgl. Anm. 190).

¹⁷⁶ Vgl. für dieses und das folgende Zitat Anm. 173.

spürte Benachteiligungen im Tabellenwerk des Regierungsentwurfs auf¹⁷⁷ und nannte vor allem die in diesem Entwurf vorgesehene Berufsunfähigkeitsdefinition und Witwenrentenregelung „unannehmbar“¹⁷⁸. Die geplante Fassung des Berufsunfähigkeitsbegriffs führte nach Ansicht der DAG zu einer Erweiterung der für Angestellte „zumutbaren Tätigkeiten“ und somit zu einem Schwund ihres Schutzes vor sozialem Abstieg. Die geplante Differenzierung der Witwenrente, deren sozialpolitische Zweckmäßigkeit schwer widerlegbar war¹⁷⁹, verurteilte die DAG mit einem Schluß vom Sein aufs Sollen: Seit „bald einem halben Jahrhundert“ gewähre die Angestelltenversicherung Witwenrente „einheitlich ohne jede Differenzierung“, so daß die vorgesehene Abstufung als „Minderung des bestehenden Rechts schärfste Ablehnung“ finde.

Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, startete die DAG eine ungewöhnlich intensive Mobilisierungskampagne. Sie setzte bei der Verbandsmitgliedschaft an und suchte – flankiert von einer gleichgerichteten Agitation des Deutschen Handels- und Industrieangestellten-Verbands, des Verbands der weiblichen Angestellten und des Verbands der Angestellten-Krankenkassen¹⁸⁰ – über eine propagandistische Beeinflussung der Angestellten auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Von „fast demagogischen“ Flugblattaktionen unterstützt¹⁸¹, schlug die Verbandspresse in schrillen Tönen „Großalarm für uns alle“¹⁸². Der Publizitätserfolg blieb auch in unabhängigen Zeitungen nicht aus¹⁸³. Als vorzügliches Mittel der Mitgliederaktivierung und des Propagandaerfolgs erwies sich eine groß-

¹⁷⁷ Vgl. DAG-Eingaben an den Bundestagsausschuß für Sozialpolitik, 15. und 26. November 1956 (vgl. Anm. 190).

¹⁷⁸ Vgl. DAG-Eingaben an den Bundestagsausschuß für Sozialpolitik, 11. Dezember 1956, bzw. an die Mitglieder des Bundestages, 9. Januar 1957 (vgl. Anm. 187 und 190).

¹⁷⁹ Vgl. grundsätzlich etwa Albers, S. 33–35. – Die Rentenreform-Entscheidung des Hamburger DGB-Kongresses befürwortete eine Differenzierung in der Form, daß die Witwenrente 50% der Versichertenrente betragen und sich auf 60% erhöhen solle, „wenn die Witwe arbeitsunfähig ist oder mindestens ein Kind zu versorgen hat oder das 40. Lebensjahr vollendet hat“.

¹⁸⁰ Vgl. z. B. die Übersicht „Proteste von allen Seiten“, in: Die Angestelltenversicherung 3 (1956), S. 127–129. Einen sehr polemischen Aufruf „Soll die Angestelltenversicherung beseitigt werden?“ richtete der Verband der Angestellten-Krankenkassen im September 1956 „an die Angestellten und gleichzeitig an alle Mitglieder des Bundestages“ (PA, II/356, Bd. B 2). Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte steuerte u. a. einen Film „Du und deine Angestelltenversicherung“ bei, der im Oktober 1956 im Berliner Gloriapalast uraufgeführt wurde; vgl. Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 383.

¹⁸¹ So die Beurteilung in einer Staatssekretär-Vorlage des sozialpolitischen Kanzleramtsreferats, 26. Juni 1956 (ZwA, B 136/757).

¹⁸² Artikelüberschrift im Juni-Heft 1956 des DAG-Organs „Der Angestellte“, auch als Sonderdruck verbreitet.

¹⁸³ Vgl. z. B. Kölnische Rundschau, 30. Dezember 1956 (Artikel „Angestellten-Rente wird benachteiligt“).

angelegte Unterschriftensammlung, die von DAG-Ortsgruppen – zum Teil mit Betriebsrats- und Arbeitgeberhilfe¹⁸⁴ – organisiert wurde: Bis Anfang Dezember 1956 kamen über 800 000 Zustimmungserklärungen zu den zentralen Forderungen der DAG herein, eine Art verbandlich organisierter Massenpetition, die die parlamentarischen Ausschußberatungen unter Druck setzen sollte¹⁸⁵. Für zusätzliche emotionale Aufheizung sorgte eine in Gerichtsverfahren endende publizistische Fehde zwischen DGB und DAG, mit der die beiden Verbände-Rivalen um den Primat als Sachwalter der Angestellteninteressen stritten¹⁸⁶.

Der öffentliche „Großalarm“ begleitete und stärkte die Versuche der DAG, direkten Einfluß auf den legislatorischen Prozeß zu gewinnen. Sieht man von Rundbriefen an die Mitglieder des Bundestags¹⁸⁷, von denen nur wenige der DAG angehörten¹⁸⁸, und von einer aufwendigen Vorsprache beim Bundestagspräsidenten¹⁸⁹ ab, so konzentrierten sich diese Beeinflussungsversuche vor allem auf zwei Adressaten. Der eine war der zuständige Bundestagsausschuß, der sich sowohl im Rahmen einer allgemeinen Sachverständigenanhörung, als auch durch mehrere Eingaben – darunter ein Dokument über die imposante Unterschriftenaktion – mit den Grundsatzforderungen und Einzelvorschlägen der DAG konfrontiert sah¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Vgl. Die Quelle 7 (1956), S. 461 f.

¹⁸⁵ Vgl. die DAG-Eingabe an den Bundestagsausschuß für Sozialpolitik, 11. Dezember 1956 (vgl. Anm. 190), wo die 806 538 Unterschriften u. a. regional aufgeschlüsselt sind. Die Unterschriften galten einem Fünfpunktecatalog: 1) Selbständigkeit der AnV, 2) Beibehaltung des geltenden Berufsunfähigkeitsbegriffs, 3) „Sicherung des Lebensabends“ durch „Neugestaltung des Rentenrechts“, 4) unbedingte Witwenrente in Höhe von 60% der Versichertenrente, 5) Senkung der Altersgrenze für „weibliche Angestellte“ von 65 auf 60 Jahre.

¹⁸⁶ Vgl. Die Quelle 7 (1956), S. 592; Süddeutsche Zeitung, 7. September 1956. Der DGB erwirkte bei den Landgerichten Düsseldorf und München einstweilige Verfügungen gegen DAG-Flugblätter.

¹⁸⁷ Vom 9. und 10. Januar 1957, also kurz vor der 2. und 3. Lesung (16./21. Januar 1957) im Bundestag (PA, II/356, Bd. 2).

¹⁸⁸ In den dritten Bundestag (1957) zogen 14 DAG-Mitglieder ein; im zweiten dürften es noch einige weniger gewesen sein (vgl. Hirche, S. 707 f.), darunter der stellvertretende DAG-Vorsitzende Georg Schneider als Mitglied der CDU/CSU-Fraktion und das DAG-Hauptvorstandsmitglied Jeanette Wolff als SPD-MdB. Zur Repräsentation der Angestellten in den Koalitionsfraktionen vgl. auch 2. Kap., Anm. 161.

¹⁸⁹ Am 13. Dezember 1956 überreichte eine sechsköpfige DAG-Delegation dem Bundestagspräsidenten eine schweinslederne Urkunde, die in schwarz-rot-goldenen Lettern das Ergebnis der Unterschriftenaktion samt Wortlaut des Fünfpunktecatalogs verkündete. Der Präsident versicherte die Delegation „seines Verständnisses für das vorgetragene Anliegen“ und übersandte das Dokument mit einem befürwortenden Aktenvermerk an den Ausschußvorsitzenden Richter. Dieser las den Vermerk im Sozialpolitischen Ausschuß außerhalb der Tagesordnung vor (PA, II/356, Bd. A 2) und verleibte die originelle Urkunde seinem Privatbesitz ein (BA, NL Richter, Nr. 7).

Der andere Hauptadressat war Bundeskanzler Adenauer. Am Tag der ersten Lesung des Regierungsentwurfs im Bundestag übersandte die DAG dem Kanzler einen echten Tomahawk als symbolische Kriegserklärung¹⁹¹. Wie diese an den Stil humoriger Sympathiewerbung erinnernde Geste schon andeutet, konnte die DAG freilich darauf rechnen, beim Kanzler ein wohlwollendes Verständnis zu finden. Denn die DAG war nicht nur eine massenwirksame Organisation, sondern trug in Adenauers parteipolitischem Kalkül auch das Gütesiegel „für uns sehr wertvoll“¹⁹² – als ein balancierendes Gegengewicht zum DGB, in dem Adenauer nicht ohne Grund „die Stärke der Sozialdemokratie“ wurzeln sah¹⁹³.

Ein Gespräch, das die beiden Vorsitzenden der DAG im Juli 1956 mit dem Kanzler führten, brachte dann auch das gewünschte Ergebnis: Der Regierungschef sagte förderliche Hilfe zu. Wenige Tage später erhielten der Bundesarbeitsminister und der Vorsitzende der Unionsfraktion des Bundestags einen detaillierten Kanzlerbrief – dieser mit der Bitte, die Fraktionsmitglieder über „meine Auffassung“ zu unterrichten und sich „für ihre Berücksichtigung einzusetzen“; jener mit der Bitte um Prüfung, „in welcher Weise den mir berechtigt erscheinenden Grundforderungen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft Rechnung getragen werden kann“. Im einzelnen verwandte er sich für „eine eigene Textierung“ des Angestelltenteils im neuen Gesetz oder „besser noch“ eine Trennung in zwei Gesetze. Auch den Gravamina betreffend Berufsunfähigkeit und Witwenrente – die er freilich nicht genau rezipiert zu haben scheint, zumindest nicht korrekt wiedergab – sollte man seiner Meinung nach Rechnung tragen. In einigen anderen Punkten riet er zu einer „wenn auch durchaus wohlwollenden, vorhergehenden Prüfung auf ihre etwaigen Folgen“, so bei der (u. a. auch von DGB und SPD) geforderten Herabsetzung des Frauen-Rentalters von 65 auf 60 Jahre¹⁹⁴. „Geringere Berechtigung“ schien ihm dagegen der Wunsch nach Einführung von Eltern- und Geschwisterrenten zu haben, zumal dies „eine weitere Minderung des Selbsthilfe-Gedankens“ befürchten lasse¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Eingaben vom 15. und 26. November sowie 11. Dezember 1956 (PA, II/356, Bd. B 2).

¹⁹¹ DAG an Adenauer, 27. Juni 1956. Bestens dankend antwortete der Kanzler noch am Eingangstag, daß sich während der Ausschußberatungen „sicherlich Gelegenheit bieten“ werde, „Ihre berechtigten Wünsche zu berücksichtigen“ (ZwA, B 136/757).

¹⁹² Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU, 15. Juli 1953; er beklagte in diesem Zusammenhang, daß die DAG in der Unionsfraktion des Bundestags sehr schwach vertreten sei (Sitzungsprotokoll, S. 69).

¹⁹³ „Die Stärke der Sozialdemokratie beruht auf den [DGB-]Gewerkschaften“, betonte Adenauer z. B. im Bundesparteivorstand der CDU am 20. April 1953, wobei er „nicht in erster Linie den Vorstand des DGB, sondern die einzelnen Industriegewerkschaften“ meinte (Sitzungsprotokoll, S. 17).

¹⁹⁴ Hier machte Adenauer den „Vermittlungsvorschlag“, daß „weibliche Angestellte mit Vollendung ihres 60. Lebensjahres auf *eigenen* Antrag ausscheiden und damit rentenberechtigt werden können“.

Dieser Vorgang verlängert die Reihe bekannter Beispiele für die hohe herrschaftstechnische bzw. verbandspolitische Bedeutung, die der direkte Kontakt zwischen Regierungschef und Verbandsführungen in Adenauers Kanzlerdemokratie haben konnte. Seiner Nachgeschichte wegen ist er freilich in jene zahlreiche Fallgruppe einzuordnen, die zeigt, daß eine „Verwendungszusage“ des Kanzlers keineswegs eine Erfolgsgarantie gab, die „Realisierung vielmehr an der innerparteilichen [und interfraktionellen] Diskussion durchaus scheitern konnte“¹⁹⁶. Zwar gelang es der DAG, eine Trennung des Reformwerks in zwei besondere Gesetze durchzusetzen – wofür es einer Intervention des Kanzlers durchaus nicht bedurft hätte¹⁹⁷, zumal auch die SPD sich hier konzessionsbereit zeigte. Aber die verabschiedeten Gesetze hielten im Punkte Berufsunfähigkeit und Witwenrente ohne nennenswerte Modifikation an der Regierungsvorlage fest¹⁹⁸.

Dies eröffnete nicht nur der konservativen Koalitionspartei DP, deren führende Sozialpolitikerin, Margot Kalinke, ein entschiedener Verfechter von Angestellten-Sonderinteressen war, sondern auch der sozialdemokratischen Oppositionspartei eine gute Chance, sich den Angestellten als politischer Sachwalter in Empfehlung zu bringen. Die SPD erkannte und nutzte diese Chance. Hatte Schellenberg schon in der 1. Lesung „durchaus die soziologische Eigenständigkeit der Angestellten anerkannt“¹⁹⁹, so brachte das ungewöhnliche Gespann Schellenberg-Kalinke die Unionsfraktion während der abschließenden Plenardebatten in arge Bedrängnis, als es in punktueller taktischer Gemeinsamkeit mit Verve für eine

¹⁹⁵ Adenauer an Storch und Krone, 19. Juli 1956 (ZwA, B 136/757).

¹⁹⁶ So zutreffend v. Beyme, S. 111; überzeugend auch Weber, S. 249 f.

¹⁹⁷ Schon im Juni 1956 war der zuständige Arbeitskreis IV der Unionsfraktion übereingekommen, „das Gesetz in zwei Gesetze aufzutrennen“; vgl. einen Bericht des Arbeitskreisvorsitzenden Horn im Fraktionsplenum am 26. Juni 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 262). – Anders als von der DAG (und dem Koalitionspartner DP) gewünscht, waren die beiden Gesetze jedoch im Leistungs- und Beitragsrecht identisch; sie wurden im Bundestagsplenum paragrafenweise synchron beraten und verabschiedet. Es sei „ein offenes Geheimnis“, salvierte sich die DP-Sprecherin Kalinke im Bundestagsplenum, „daß in der Frage: [materiell] besonderes Angestelltenversicherungsrecht oder nicht, die Fraktion der Deutschen Partei sich in der Koalition nicht hat durchsetzen können“; vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 529 (21. Januar 1957).

¹⁹⁸ Ebenso an der von der DAG abgelehnten Aufspaltung der Invaliditätssicherung in Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente. Unabhängig vom Kanzlergespräch (wo dies kein Thema war) konnte die DAG in den Ausschlußberatungen „eine beachtliche Verbesserung“ des für die Umrechnung der Bestandsrenten wichtigen Tabellenwerks durchsetzen, wenngleich sie eine „gerechte Bewertung“ noch „lange nicht erreicht“ sah (DAG-Eingabe, 10. Januar 1957; wie Anm. 187). Die Herabsetzung des Rentenalters für Frauen (in ArV und AnV) von 65 auf 60 Jahre durch die beiden Reformgesetze ist nur teilweise auf den DAG-Druck zurückzuführen, weil in diesem Punkt sehr verschiedene Einflüsse kumulierten.

¹⁹⁹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 31, S. 8340 (27. Juni 1956).

Revision des Berufsunfähigkeitsparagrafen stritt und in den Abstimmungen nur knapp die Mehrheit verfehlte²⁰⁰. Wie sehr sich hier die Fronten verschoben, kennzeichnet nichts besser als die lobende Anerkennung, die der stellvertretende DAG-Vorsitzende, zugleich Mitglied der Unionsfraktion, im Bundestagsplenum dem sozialdemokratischen Wortführer zollte: Er freue sich, daß Schellenberg, wiewohl früher Schöpfer der Berliner Einheitsversicherung, heute „in so mannhafter Weise“ für die Belange der Angestellten eintrete²⁰¹.

Zu der außerhalb des Grundsatzstreits um die Rentendynamisierung schwierigsten Belastungsprobe der Mehrheitsfraktion führte indessen eine ganz andere Problematik, nämlich eine vielfältige Kritik am Prinzip der allgemeinen Versicherungspflicht aller Arbeitnehmer. Für die Angestellten hatte es in der deutschen Rentenversicherungstradition immer eine Versicherungspflichtgrenze gegeben. Seit 1952 lag sie bei einem Monatsgehalt von DM 750. Wer mehr verdiente, war nicht versicherungspflichtig, konnte aber unter bestimmten Bedingungen sein Versicherungsverhältnis freiwillig fortsetzen. Man schätzte – aufgrund sehr dürftiger Unterlagen –, daß Ende 1956 annähernd 10% der Angestellten nicht der Versicherungspflicht unterworfen waren²⁰². Regierungs- und Oppositionsentwurf sahen nun übereinstimmend vor, alle Arbeitnehmer ungeachtet ihrer Einkommenshöhe versicherungspflichtig zu machen, und sie wurden darin von DGB und DAG unterstützt. Bei den Befürwortern dieser Regelung oder doch zumindest einer kräftigen Anhebung der Versicherungspflichtgrenze wirkten mehrere Motive zusammen: breitere finanzielle Fundierung der Rentenversicherung; Sicherung des Arbeitgeberanteils am Beitrag, auf den der freiwillig Versicherte keinen Anspruch hatte; Gewähr sozialer Sicherheit auch für den, der nicht im akuten Sinne „schutzbedürftig“ ist. Von sozialdemokratisch-gewerkschaftlicher Seite wurde in diesem Zusammenhang die „Wertidee Sicherheit“²⁰³ stark betont: Unter dem Einfluß veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse trete an die Stelle des traditionellen Begriffs der „Schutzbedürftigkeit“ der „Begriff eines allgemeinen Sicherheitsbedürfnisses“. Man könne nicht mehr davon ausgehen, daß die individuellen und kollektiven Lebensumstände über Jahrzehnte hinaus berechenbar

²⁰⁰ Zur turbulenten Serie der Abstimmungen vgl. unten S. 420.

²⁰¹ Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 548 (Georg Schneider, 21. Januar 1957). Mit Unbehagen hatte die CDU/CSU sich in der fraktionsinternen Vorbesprechung darauf eingestellt, daß „seitens der SPD und der DP“ über den Berufsunfähigkeitsparagrafen „eine heftige Debatte ausgelöst werde“. Schneider sah in diesem Paragraphen „eine beträchtliche Verschlechterung“, war aber bereit, sich der Fraktionsmehrheit anzuschließen. Vgl. Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 14. Januar 1957, S. 131. Im Plenum verteidigte er das Reformwerk, denn es bringe „einen ganz gewaltigen und zum Teil revolutionären Fortschritt“, auch wenn „viele, viele Wünsche“ der Angestellten unerfüllt geblieben seien. Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 546–10 549.

²⁰² Vgl. BABI 7 (1956), S. 787 f. Die letzte verfügbare ausführliche Statistik der Angestelltengehälter stammte vom November 1951.

²⁰³ So die analytische Formulierung bei Kaufmann, Sicherheit, *passim*.

seien; daher könne das Sicherungsbedürfnis nicht mehr vom „augenblicklichen Arbeitsverdienst“ her definiert werden, sondern ergebe sich aus der Möglichkeit zukünftiger Not²⁰⁴. Dieser paradigmatische Wandel formte auch das Denken eines Teils der Unionsfraktion: Man müsse „nicht vom Schutzbedürfnis, sondern vom Sicherheitsbedürfnis des Einzelnen ausgehen“²⁰⁵.

Gegen die geplante Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze wandten sich vor allem die privaten Lebensversicherungsunternehmen, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag²⁰⁶ und die Union der leitenden Angestellten. Auch auf dieser Seite argumentierte man normativ. Man reklamierte das Recht auf Freiheit vor „staatlichem Zwangsschutz“ und verwies auf das Subsidiaritätsprinzip²⁰⁷. Mit dieser Werthaltung – die von wichtigen Einflußadressaten geteilt wurde²⁰⁸, so daß deren Entscheidung nicht

²⁰⁴ So die im Februar 1956 veröffentlichte Stellungnahme der vom DGB eingesetzten Studienkommission (vgl. 3. Kap., Anm. 333), an die sich die SPD-Sprecherin Clara Döhring im Bundestag eng anlehnte (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 189 f.; 16. Januar 1957). Ähnlich der Begründungsteil des Gesetzentwurfs der SPD; der Regierungsentwurf verzichtete in diesem Punkt auf eine Begründung.

²⁰⁵ Josef Stingl im Fraktionsplenum der CDU/CSU am 1. Oktober 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 44). Bemerkenswert auch eine Stellungnahme des der KAB verbundenen Unionsabgeordneten Bernhard Winkelheide während der einschlägigen Beratungen im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags: „Früher ist man mit der Schutzbedürftigkeit an die Sache herangegangen. Heute steht die Absicht im Vordergrund, dem abhängigen Arbeiter und Angestellten Sicherheit zu geben“ (in der Diskussion mit dem Sachverständigen Schreiber, 21. September 1956; PA, II/3 56, Bd. A 2).

²⁰⁶ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Tätigkeitsbericht für 1956/57, S. 59 f.; der DIHT hat die Rentenreformproblematik in einem besonderen Arbeitskreis, an dem auch Vertreter der BDA, der Versicherungswirtschaft und des Bankgewerbes beteiligt waren, sowie „im Vorstand und Hauptausschuß wiederholt behandelt und seine Stellungnahme den Bundestagsabgeordneten und Bundesministerien mitgeteilt“. Unter Bezug auf „unsere Besprechung vom 24. 9. 56“ sandte ein DIHT-Vorstandsmitglied die Forderungen des DIHT zur Rentenreform auch an den StS Globke (ZwA, B 136/769).

²⁰⁷ So z. B. in der BDA-Denkschrift vom 16. Februar 1956 (wie Anm. 32). Auch der Deutsche Bauernverband lehnte die Einbeziehung aller Angestellten in die Versicherungspflicht unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip ab; vgl. eine an den Sozialpolitischen Ausschuß gerichtete Stellungnahme des Verbands zur Rentenreform, 6. Dezember 1956 (PA, II/356, Bd. B 2). Die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze durch die Reformgesetze kommentierend, schrieb Die Versicherungswirtschaft, 29. März 1957, S. 209, jetzt habe „die Freiheit in unserem Staate eine Schlacht verloren“.

²⁰⁸ Vgl. z. B. zur Orientierung des Bundeswirtschaftsministers Anm. 25. Horn führte im CDU/CSU-Fraktionsplenum am 1. Oktober 1956 in einer Debatte über die Versicherungspflichtgrenze aus, es handle sich hier um eine Frage „von einschneidender Bedeutung“ für die gesellschaftliche Ordnungskonzeption; „es erscheine fraglich, ob überhaupt auf die Dauer noch eine freie gesellschaftliche Denkweise möglich erscheine, wenn alle Verantwortung nur im Kollektiv gesucht werde“ (Sitzungsprotokoll, S. 44).

ohne weiteres als Resultat von Lobbyistendruck identifizierbar ist – verbunden sich konkrete wirtschaftliche Interessen. Sie sind bei den Lebensversicherungen evident. Die nicht der Versicherungspflicht unterliegenden Angestellten waren eine „für die Werbung von Lebensversicherungsgesellschaften wichtige Kategorie“²⁰⁹. Die geplante Neuregelung, so alarmierte das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen den Bundeswirtschaftsminister, werde den Kundenkreis der Privatversicherung derart einengen, „daß viele Lebensversicherungsunternehmen, besonders kleine, vielleicht auch mittlere, in ihrer Existenz bedroht werden“²¹⁰. Mit Rücksicht auf „das private Sparen“ setzte sich das Bundeswirtschaftsministerium dann auch innerhalb der Regierung und der Mehrheitsfraktion entschieden dafür ein, den versicherungspflichtigen „Personenkreis so eng wie möglich zu ziehen“²¹¹.

Die Arbeitgeber hatten von einer Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze erhöhte Beitragslasten zu erwarten. Von seiten der FDP und FVP wurde dies während der Ausschußverhandlungen als „unzumutbar im Hinblick auf die Kostenlage vieler Betriebe“ erachtet²¹². Für die Interessendefinition der Arbeitgeber dürfte ein anderer Aspekt jedoch viel wichtiger gewesen sein. Viele Unternehmen hatten für ihre (leitenden) Betriebsangehörigen eine betriebliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung eingerichtet. Das hierfür anzusammelnde Kapital (Pensionsrückstellungen) war sowohl als Mittel der betrieblichen Selbstfinanzierung wie auch als Weg zur Steuerersparnis „ungeheuer reizvoll“²¹³. Selbst relativ kleine Betriebe suchten diese Vorteile zu nutzen²¹⁴, und bei manchen Unternehmen der Grundstoffindustrie waren die wie Eigenkapital verfügbaren Pensionsrückstellungen höher als das Grundkapital²¹⁵. Diese Finanzierungsquelle drohte nun durch die Einbeziehung gerade der am häufigsten mit betrieblichen Pensionszusagen bedachten Arbeitnehmer in die gesetzliche Rentenversicherung weitge-

²⁰⁹ So mit Bezug auf die Auseinandersetzungen von 1956/57 v. Klass, S. 111.

²¹⁰ Vgl. Bundesaufsichtsamt an BMW, 11. April 1956; ähnlich nochmals am 29. Mai 1956 (ZwA, B 126/13 807) – übrigens ein weiteres Beispiel für die mögliche Interessenkonvergenz von Aufsichtsämtern und Beaufsichtigten (vgl. hierzu auch 1. Kap., Anm. 72 und 150).

²¹¹ Vgl. BMW an BMA, 18. Mai 1956 (ZwA, B 126/13 807). Ein entsprechendes Exposé ließ das BMW in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zirkulieren; vgl. Protokoll der Fraktionssitzung, 1. Oktober 1956, S. 44.

²¹² Vgl. Sitzungsprotokoll des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags, 18. Dezember 1956 (PA, II/356, Bd. A 2).

²¹³ Vgl. Heubeck, S. 19; ferner Kempkes, S. 41 ff. Instrukтив auch eine Beilage „Wie sieht Ihre Gewinn- und Verlustrechnung aus, wenn Sie Ihren Mitarbeitern Pensionen zuzahlen?“, in: Der Arbeitgeber 6 (1954), Septemberheft.

²¹⁴ Vgl. z. B. einen von Wilhelm Tenhagen (SPD) am 6. Februar 1952 im Bundestag gegebenen Bericht (Sten. Ber., Bd. 10, S. 8069).

²¹⁵ Vgl. Hax, S. 78.

hend verstopft zu werden²¹⁶. Auch die leitenden Angestellten, die oft mit Rücksicht auf die Einkommenssteuerprogression „statt einer Gehaltserhöhung einen günstigen Pensionsvertrag“ vereinbarten²¹⁷, sahen in der alten Regelung Vorteile, zumal die steuerliche Absetzbarkeit ihrer eventuellen Beiträge zur freiwilligen Weiterversicherung den fehlenden Arbeitgeberanteil leicht verschmerzen ließ²¹⁸. Vor diesem Hintergrund ist der Widerstand der Union der leitenden Angestellten gegen eine allgemeine Versicherungspflicht zu sehen²¹⁹. DAG und DGB orientierten sich demgegenüber mehr am Interesse jener Angestellten, deren Gehalt nur vorübergehend oder nur mäßig über die Versicherungspflichtgrenze hinauswuchs und die nicht auf beste betriebliche Versorgungsansprüche rechnen konnten. Bei ihnen konnte der Verlust des Arbeitgeberanteils sich empfindlich bemerkbar machen.

In der Unionsfraktion erwies sich das Versicherungspflichtthema als ein „sehr neutralgischer Punkt“²²⁰. Im zuständigen Arbeitskreis gingen die Meinungen so weit auseinander, daß eine Einigung nicht gelang. Erst auf der Ebene des Fraktionsvorstands wurde ein dann im Gesetz übernommener Kompromiß gefunden: keine allgemeine Versicherungspflicht, aber Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze um zwei Drittel auf DM 1250. Oberhalb dieser Einkommensgrenze lagen 1957 nur etwa 90 000 Angestellte (3,9%)²²¹. Zu den Retardierungselementen des Kompromisses gehörten bestimmte Befreiungsvorschriften, die den Privatversicherungen kurzfristig einen kräftigen Kundenschub zuführten²²². Dazu gehörte

²¹⁶ Vgl. z. B. Georg Heubeck, Rentenreform und betriebliche Altersversorgung, in: Der Betriebs-Berater 11 (1956), S. 1041–1045, mit dem Hinweis: „Daß die beiden Aufwendungen, nämlich Zuführung zur [Pensions-]Rückstellung und Beiträge an die Sozialversicherung, für den Betrieb nicht gleichwertig sind, bedarf [. . .] wohl keiner besonderen Betonung.“

²¹⁷ Vgl. Hax, S. 77.

²¹⁸ Vgl. Ausführungen der DP-Abg. Kalinke im Bundestag am 16. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 192).

²¹⁹ Vgl. Stellungnahme der ULA zur Rentenreform, 23. August 1955, 23. April 1956 (Druck: M. Richter, H III 3 a/b). In einer Eingabe an den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, 28. Juni 1956, forderte die ULA statt der Beibehaltung einer Versicherungspflichtgrenze „die Möglichkeit zur Befreiung von der Versicherungspflicht“, wenn „eine gleichwertige Altersversorgung nachgewiesen wird“ (PA, II/356, Bd. A 6).

²²⁰ So der Unionsabgeordnete Horn im Bundestag am 27. Juni 1956 (Sten. Ber., Bd. 31, S. 8356).

²²¹ Vgl. Preller, Praxis und Probleme, Bd. 2, S. 445.

²²² Die neu unter die Versicherungspflichtgrenze fallenden Angestellten konnten auf Antrag u. a. dann befreit werden, wenn sie sich bis zu einem bestimmten Endtermin mit gleichem Beitragsaufwand bei einer Lebensversicherungsgesellschaft versicherten. Da die Mehrzahl der in Frage kommenden Angestellten sich für die Lebensversicherung entschied, konnten die einschlägigen Unternehmen 1957 eine deutliche Steigerung des Neugeschäfts verzeichnen. Vgl. z. B. v. Klass, S. 111; Vom Werden und Wachsen der Rheinischen Provin-

ferner, daß jene Grenze nicht mit der allgemeinen Einkommensentwicklung gleitend, sondern starr festgelegt wurde – im Bezugsrahmen eines dynamischen Rentensystems gewiß eine systemwidrige Entscheidung, vor deren unzuträglichen Folgen aufmerksame Beteiligte zutreffend, aber vergeblich warnten²²³. Wie schwer der Unionsfraktion auch dieser Kompromiß noch fiel, wurde in der parlamentarischen Schlußdebatte über die Rentenreform offenkundig. Die CDU/CSU konnte ihre in den Kernfragen der Gesetze überraschend große Geschlossenheit in diesem Punkt nicht bewahren, erlebte vielmehr eine – kleine – „Rebellion industrieller und mittelständischer Zirkel“²²⁴: Einem von FDP und DP eingebrachten Antrag, die Versicherungspflichtgrenze auf DM 1000 herabzusetzen, stimmten in namentlicher Abstimmung auch 35 Unionsabgeordnete zu. Gemeinsam mit der SPD brachte die Fraktionsmehrheit diesen Antrag indessen zu Fall²²⁵.

2. Front gegen die dynamische Rente

Zu den grundsätzlichen Kritikern der Gesetzesentwürfe gehörten vor allem interessierte Wirtschaftsverbände: die Arbeitgeberverbände²²⁶, der Spitzenverband der Industrie- und Handelskammern²²⁷, die Verbände der Banken, der Sparkas-

zial, S. 74. – Wie indessen die ULA in einem Schreiben an das BKA, 5. März 1957, festhielt, trugen die vom Gesetzgeber festgelegten Befreiungsmodalitäten „unseren Wünschen nicht in vollem Umfange“ Rechnung (ZwA, B 136/768).

²²³ Vgl. z. B. Josef Stingl im Plenum der Unionsfraktion am 1. Oktober 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 45). Hingegen wurde – entgegen den Wünschen der BDA; vgl. Jahresbericht der BDA 1955/56, S. 227 – eine gleitende Beitragsbemessungsgrenze (das Doppelte der allgemeinen Bemessungsgrundlage; vgl. Anm. 14) eingeführt.

²²⁴ Vgl. Domes, S. 128 (mit irrtümlichem Beleghinweis).

²²⁵ Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 620–10 636 (21. Januar 1957).

²²⁶ Vgl. die in Anm. 32 und 77 annotierten Verlautbarungen der BDA sowie die Ausführungen des BDA-Hauptgeschäftsführers, Erdmann, und des für volkswirtschaftliche und statistische Grundsatzfragen zuständigen Mitarbeiters der BDA-Geschäftsstelle, Spiegelhalter, während der Sachverständigenanhörung des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestages am 5. September 1956 (Protokoll; PA, II/356, Bd. A 2). Vgl. ferner den Jahresbericht der BDA für 1955/56. – Zu den heftigsten Kritikern gehörte auch die Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer (vgl. Anm. 278). Befürwortet wurde eine Dynamisierung der Renten hingegen vom Bund Katholischer Unternehmer, zu dem Schreiber enge Beziehungen hatte und in dessen Schriftenreihe der Schreiber-Plan erschienen war. Allerdings konnte auf der Jahrestagung des Bundes im Oktober 1955 nur mühsam eine Distanzierung vom Schreiber-Plan vermieden werden. Vgl. Albert Müller, Eine bemerkenswerte Unternehmertagung, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 238–240.

²²⁷ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag, Feste Währung – Gesunde Wirtschaft. Tätigkeitsbericht für das Geschäftsjahr 1956/57, o. O. o. J., sowie eine an mehrere Bundesressorts und an den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages geleitete Stellungnahme „Betr. Reform des Rentenversicherungsrechts“, 26. September 1956 (ZwA, B 149/447).

sen und des privaten Versicherungsgewerbes. Die Geldinstitute und die Versicherungswirtschaft sahen ihre existenziellen Interessen derart stark bedroht, daß ihre Spitzenverbände sich Anfang September 1956 zur „Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer“ zusammenschlossen: Unmittelbarer Gründungszweck dieses – dann auf Dauer bestehen bleibenden – Dachverbands war der Kampf gegen die Dynamisierung der Renten²²⁸. Wichtige Unterstützung erhielten die opponierenden Verbände durch die mit Sachautorität auftretende Zentralnotenbank, deren Direktoriumspräsident, Wilhelm Vocke, zu den eindringlichsten Warnern gehörte²²⁹; weiterhin durch renommierte Häupter der neoliberalen Schule der Nationalökonomie, voran Wilhelm Röpke, der das „dynamische“ Prinzip mit affektgeladener Polemik in Grund und Boden verdammt²³⁰.

Zwischen den Verbänden gab es in nachgeordneten Punkten deutliche Meinungsverschiedenheiten²³¹. Übereinstimmend richtete sich ihre Kritik jedoch ge-

²²⁸ Der Schutzgemeinschaft schlossen sich an: der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, der Verband der Lebensversicherungsunternehmen, der Verband privater Hypothekenbanken, der Verband der Privaten Bausparkassen, der Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, der Bundesverband des privaten Bankgewerbes und der Deutsche Raiffeisenverband. – Über ihre Tätigkeit berichtet eine von der Schutzgemeinschaft hrsg. Broschüre: Die Rentenreform 1956/57.

²²⁹ Vgl. Anm. 59, ferner eine Stellungnahme der Bank vom 7. September 1956 (ZwA, B 126/13 807) und den Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1956. Stark beachtet wurden kritische Ausführungen, die Vocke während des Ausschußhearings vom 5. September 1956 (vgl. Anm. 226) machte; sie beeinflussten z. B. stark eine in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 26. September 1956 geführte Diskussion um das Reformprojekt (Sitzungsprotokoll, S. 26–29). In der von der SparerSchutzgemeinschaft hrsg. Broschüre (vgl. Anm. 228) sind Vockes Ausführungen (S. 60–64) im Wortlaut abgedruckt.

²³⁰ Vgl. im einzelnen die Vorträge und Diskussionen einer einschlägigen Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft vom 26. Juni 1956, abgedruckt in: Das Problem der Rentenreform. Zu Röpke vgl. u. a. seine Aufsätze „Probleme der kollektiven Alterssicherung“ in: Frankfurter Allgemeine, 25. Februar 1956, und „Lebensvorsorge in der freien Gesellschaft“, in: Westdeutsche Rundschau, 12. Juni 1956, sowie einen Bericht über einen Vortrag Röpkes vom 6. Juni 1956 in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 158 f. In der „staatlich organisierten Massenfürsorge“ sah Röpke „die Prothese einer durch Proletarismus verkrüppelten und durch Vermassung zerkrümelten Gesellschaft“. Von der geplanten Rentenreform befürchtete er einen „wahren Frontzusammenbruch“ im Kampf gegen die „Inflationsmaschine“.

²³¹ Z. B. näherten sich die BDA-Vorschläge dem Umlageverfahren an (da das Kapitaldeckungsverfahren die Volkswirtschaft „sowohl unter dem Gesichtspunkt der Anlage wie unter dem Gesichtspunkt einer späteren Auflösung der angelegten Deckungskapitalien vor eine besondere Problematik“ stelle und „den Versicherungsinstitutionen zugleich den Charakter von Kreditinstitutionen mit allen hierbei zu beachtenden wirtschaftlichen und politischen Begleiterscheinungen“ gebe: Jahresbericht der BDA für 1955, S. 21), während die Banken (durch deren Kassen bisher ein erheblicher Teil der Versicherungskapitalien geflossen waren) an einer weitgehenden Kapitaldeckung festhalten wollten.

gen den Kerngedanken der Reform: die Rente nicht mehr nach dem Nennwert der entrichteten Beiträge zu berechnen, sondern an gleitende Bezugsgrößen, wie insbesondere die Lohnentwicklung, zu binden, um den Rentnern Teilnahme am Wirtschaftswachstum und Schutz vor Geldwertverfall zu garantieren. Wie erinnerlich, verwirklichte die Rentenformel des Regierungsentwurfs diesen Gedanken für die erste Festsetzung der Renten, indem sie die im Arbeitsleben gezahlten Beiträge von ihrem Nominalwert löste und auf das aktuelle Lohnniveau hochrechnete. Für die laufenden Renten sah sie eine periodische Anpassung an die Entwicklung des nominellen Volkseinkommens vor, was nach Ansicht der opponierenden Verbände im Endergebnis auf eine Anpassung an die Lohnbewegung hinauslief, da diese beiden Größen „langfristig weitgehend parallel verlaufen“²³².

Die komplexe Argumentation der Kritiker läßt sich auf drei Ansätze zurückführen. Die Dynamisierung, so lautete der erste Ansatz, untergrabe die Stabilität der Währung und erhöhe die Inflationsanfälligkeit der deutschen Wirtschaft. Indem der Gesetzgeber den Sozialrentnern eine Kaufkraftgarantie gebe, drücke er „unverblümt Zweifel an der Stabilität des Geldes“ aus²³³. Er legalisiere ein währungspolitisch hochgefährliches Indexklausel-Denken²³⁴ und schaffe nachgerade eine „Doppelwährung“²³⁵; denn neben die dem normalen Zahlungs- und Sparverkehr dienende Deutsche Mark trete nun als „höherwertige Nebenwährung“ eine Rentnermark, eine „Dyn-Mark“²³⁶. In den Gleitklauseln des vorgese-

²³² So z. B. Erdmann in der Sachverständigenanhörung vom 5. September 1956 (wie Anm. 226).

²³³ So z. B. der Vorstand des Verbands der privaten Bausparkassen an Adenauer, 16. Juli 1956 (mit Abschrift an alle Bundesminister und den Sozialpolitischen Bundestagsausschuß) (PA, II/356, Bd. B 2). – Eine kritische Auseinandersetzung mit den wichtigsten Einwänden gegen die dynamische Rente auch bei Preller, Gesamtwirtschaftliche Bemerkungen, insbesondere S. 272–289. Sehr instruktiv ist weiterhin eine umfangreiche Handelsblatt-Beilage vom 26. September 1956: „Die Rentenreform im Für und Wider“.

²³⁴ Publizistisch wurde (z. B. in Süddeutsche Zeitung, 19. September 1956) der Vorwurf erhoben, die dynamische Rente laufe auf eine Wertsicherungsklausel hinaus, wie sie § 3 des Währungsgesetzes eindeutig verbiete. Derartige Vorwürfe konnte das BMA überzeugend entkräften, z. B. im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 25. Oktober 1956, S. 1928. – Vocke konzedierte während des Bundestagshearings (vgl. Anm. 229), daß „keine Währungsklausel“ im Sinne des Gesetzes vorliege, doch wirke die Anpassungsklausel des Regierungsentwurfs „psychologisch wie eine Indexklausel“, die das „Vertrauen in die Stabilität der Währung“ untergrabe.

²³⁵ Die „Gefahr einer doppelten Währung“, einer „harten Rentenmark gegen eine weiche Sparmark“, wurde z. B. in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erörtert (Sitzungsprotokoll vom 20. März 1956, S. 191 f.).

²³⁶ So z. B. Schreiben der Sparer-Schutzgemeinschaft an das BMA, 29. September 1956 (abgedruckt in: Die Rentenreform 1956/57, S. 84–86) bzw. Diskussionsbeitrag eines Wirtschaftsberaters während der Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft vom 26. Juni 1956, abgedruckt in: Das Problem der Rentenreform, S. 63.

nenen Rentensystems sahen vor allem die Banken einen „Dolchstoß“ in den Rücken der Währung²³⁷, während die Arbeitgeber das Inflationsargument mehr von der volkswirtschaftlichen Seite her entfalteten: Es gebe keinerlei Garantie dafür, daß die Tarifparteien ihre Lohnabschlüsse, zumal bei Vollbeschäftigung, im volkswirtschaftlich tragbaren Rahmen halten, und daher grenze es an „dynamischen Leichtsin“²³⁸, wenn man auch noch die Renten faktisch zum Gegenstand der Tarifautonomie mache, indem man sie an die Lohnentwicklung anhänge.

Zumindest bis Anfang 1956 waren die Lohnsteigerungen nicht über den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt hinausgegangen²³⁹. Gleichwohl hatte die Befürchtung der Arbeitgeber einen aktuellen Bezug. Denn die im DGB-Aktionsprogramm von 1955 erhobene Forderung nach einer „aktiven“, von der Produktivitätsentwicklung unabhängigen Lohnpolitik, wurde auf dem Hamburger DGB-Kongreß 1956 nochmals mit Nachdruck bekräftigt²⁴⁰. In dieser Perspektive erschien die dynamische Rente als eine Behinderung der produktivitätsorientierten Lohnpolitik der Arbeitgeber und als Positionsverstärkung der Gewerkschaften: Bisher sei „das ganze Heer der Rentner“ daran interessiert gewesen, daß kein inflationistischer Weg gegangen werde, und diese Bremse habe auch „immer bei den Gewerkschaften gewirkt“. „Wenn Sie jetzt dieses Heer der Rentner politisch anhängen an die Interessen der Lohnempfänger, dann haben Sie eine politische Verschiebung, die außerordentlich gefährlich ist“²⁴¹. Wenngleich das lohnpolitische Konzept der Arbeitgeber seinerseits keineswegs unproblematisch war, so traf ihre Kritik doch in einem Punkte unbestreitbar zu. Band man die Renten an die Löhne, so erhielt künftig jede von der Lohnentwicklung ausgehende Inflationstendenz einen zusätzlichen Treibsatz. Der Einwand, daß das Rentenvolumen allenfalls 14% aller Bruttoentgelte ausmachen und mithin gesamtwirtschaftlich nicht stark zu Buche schlagen werde, überzeugte die Kritiker nicht: Wenn das dynamische Prinzip erst einmal in der Rentenversicherung gesetzlich verankert sei, werde es sukzessive immer weitere Bereiche der sozialen Einkommensübertragungen erfassen (was auch tatsächlich geschehen ist) und im Ender-

²³⁷ Zitat aus: Der Volkswirt, 22. Dezember 1956.

²³⁸ So der Präsident des Verbandes der chemischen Industrie im September 1956, zitiert nach Vesper, S. 53.

²³⁹ Wie Bundeswirtschaftsminister Erhard im Bundestag am 17. Januar 1957 ausdrücklich anerkannte. (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 364). Freilich war das methodische Instrumentarium zur Messung des Produktivitätszuwachses damals noch wenig entwickelt.

²⁴⁰ Vgl. DGB. Protokoll. 4. ordentlicher Bundeskongreß, S. 356 und passim; kritisch vermerkt z. B. im Jahresbericht der BDA für 1955/56, S. 12 und seitens des Bundeswirtschaftsministeriums im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 204, 27. Oktober 1956, S. 1942.

²⁴¹ So der Hamburger Bankier Hugo Scharnberg im Bundesparteivorstand der CDU am 20. September 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 94 f.). Ähnlich: Jahresbericht der BDA für 1955/56, S. 224 f. Zu entsprechenden Bedenken des BMF vgl. oben S. 328.

gebnis 25⁰/₁₀₀ bis 30⁰/₁₀₀ der Verbrauchseinkommen in Bewegung setzen²⁴². Der in die „allgemeine Bemessungsgrundlage“ eingebaute Verzögerungseffekt, von dem oben die Rede war, machte diese Kritik zwar nicht ganz gegenstandslos, brach ihr aber die Spitze ab, ließ er doch sogar eine erwünschte antizyklische Wirkung erwarten.

Das Inflationsargument wurde noch in einer weiteren Variante ins Feld geführt: Die ruckartige Anhebung des Rentenniveaus werde 1957 zu einem die Preise hochtreibenden Nachfragestoß auf dem Konsumgütermarkt führen. Insofern schied die Rentenreform die konjunkturelle Entspannung zu gefährden, die im zweiten Halbjahr 1956 nach der Konjunkturüberhitzung des Vorjahres einsetzte²⁴³. Auch in dieser Warnung steckte ein bedenkenwerter Kern. Dem widerspricht nicht die im nachhinein feststellbare Tatsache, daß die Reform selbst im Gefahrenmonat April 1957 – in dem der Rentenaufwand aufgrund hoher Nachzahlungen um ein Dreifaches höher lag als im Vormonat – ohne Preisauftrieb absorbiert worden ist²⁴⁴. Denn auf dieses Ergebnis wirkten Faktoren ein, die – wie eine unerwartet starke Zunahme des privaten Sparens im Jahre 1957, gerade auch von seiten der Sozialrentner – nicht sicher prognostiziert werden konnten. Dennoch: Analysierte man das Ausmaß der möglichen Nachfrageexpansion und das Potential der Angebotsseite mit der gebotenen Sachlichkeit, so konnte von einer ernststen Gefährdung der Währungsstabilität durch einen Rentner-„Konsumstoß“ nicht die Rede sein²⁴⁵. Eine inflationistische Gefahr konnte allenfalls im Zusam-

²⁴² So argumentierten z. B. die BDA-Vertreter in der Sachverständigenanhörung vom 5. September 1956 (vgl. Anm. 226).

²⁴³ Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1957, S. 15.

²⁴⁴ Vgl. Jürgen Tödt, Rentenreform und Geldwertstabilität, in: BABI (1960), S. 492–495; Schmidt, S. 52–60.

²⁴⁵ Zumal der Rentenmehraufwand nicht im vollen Ausmaß zusätzliche Kaufkraft schuf. Soweit er durch die Beitragserhöhung finanziert wurde, handelte es sich um eine Kaufkraftverschiebung. In Anschlag zu bringen waren auch Minderausgaben im Bereich der öffentlichen Fürsorge und der Ausgleichsrenten der Kriegsopferversorgung. Vgl. zu diesem methodischen Gesichtspunkt BMA-Berechnungen (mit vorläufigen Zahlen) in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 218, 20. November 1956, S. 2090, sowie eine Kostenanalyse von Schellenberg im Bundestag am 18. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 428–10 430). – Die stärkste Nachfragesteigerung war auf dem Nahrungsmittelmarkt zu erwarten. In dieser Hinsicht beruhigte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, „daß der zusätzliche Verbrauch an Nahrungsmitteln durchaus schon aus den jetzigen Einfuhr- und Versorgungsplänen gedeckt werden könne, weil die Einfuhr- und Versorgungspläne Sicherheitszuschläge von 3–5% enthielten“. Vgl. Vermerk über eine Besprechung von Vertretern der Bundesministerien für Arbeit, für Wirtschaft, für Ernährung und des Bundeskanzleramts über „Auswirkungen der Rentenreform auf die Konsumgüternachfrage“, 30. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758). Zugleich wurde die Möglichkeit offengehalten, „mit Hilfe handelspolitischer Maßnahmen eine Erhöhung des Preisniveaus für Nahrungsmittel zu vermeiden“. (Vgl. Bulletin a. a. O., S. 2090).

mentreffen mit anderen nachfragesteigernden Maßnahmen liegen, wie insbesondere dem Aufbau der Bundeswehr und beträchtlichen Steuersenkungen, die Ende 1956 im Arbeitnehmer- und im Mittelstandsinteresse vorgenommen wurden und im Juli 1957 – kurz vor den Bundestagswahlen – in dem Bemühen ausgeweitet wurden, „die unterschiedlichsten Interessen zu respektieren und zu berücksichtigen“²⁴⁶. Gerade diese Konkurrenz der Ausgabenprogramme zeigt freilich, daß sich das Problem der Rentenreform nicht allein von volkswirtschaftlichen Zwängen her definieren ließ, vielmehr stellte sich die politische Ziel- und Prioritätsfrage: „Gehen die Rentner mit ihren Ansprüchen vor, oder die Wehrmacht oder die Leute, die von einer Steuerermäßigung profitieren?“²⁴⁷

Der – neben dem Inflationsargument – zweite Einwand der opponierenden Verbände lautete: die dynamische Rente beeinträchtige die Kapitalbildung und bedrohe somit die Investitionsfinanzierung. Das private Sparen, so argumentierte man, und mithin „eine der wichtigsten Quellen der Kapitalbildung“, werde „zum Versiegen gebracht“²⁴⁸; denn die Aussicht auf eine Lohnersatzrente werde das Sparbedürfnis senken, der hohe und künftig noch steigende Beitragssatz werde die Sparfähigkeit vermindern und die „Diskriminierung der privaten Geldanlage“, die keinen „dynamischen“ Inflationsschutz genieße, werde den Sparwillen beeinträchtigen²⁴⁹. Diese Entwicklung werde die Unternehmen zur Selbstfinanzierung über die Preise zwingen, was zur Vermögenskonzentration in Aktionärs- und Unternehmerhänden führen werde und also „keinesfalls ein sozialpolitisch befriedigendes Ergebnis“ sei²⁵⁰. Diese Skepsis hatte insofern einen realen Hintergrund, als das Wachstum der Spareinlage 1955/56 eine fallende Tendenz aufwies. „Die Sparer sind unruhig geworden“, alarmierte der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes den Bundeskanzler im August 1956. Der Einlagenzuwachs bei den Sparkassen sei von 213 Millionen DM (Juli 1954) über 134 Millionen DM (Juli 1955) auf ganze 28 Millionen DM (Juli 1956) gefallen – „und das bei stark ausgeweitetem Volkseinkommen und Beschäftigungsgrad“²⁵¹. Indes-

²⁴⁶ Vgl. Hartwich, S. 249 f.; vgl. ferner zu der Steuerreform vom 5. Oktober 1956 Günther Pehl, Mittelstandsförderung statt Arbeitnehmerfreibetrag, in: Die Quelle 7 (1956), S. 436 f., wo indessen auch eingeräumt wird: „Die Steueränderungsgesetze bringen auch dem Arbeitnehmer teilweise erhebliche Erleichterungen und erfüllen einige gewerkschaftliche Forderungen.“

²⁴⁷ So Preller im Sozialdemokratischen Pressedienst, 2. Oktober 1956. – Das kräftige Wirtschaftswachstum ermöglichte es der Regierungskoalition, alle drei Ziele gleichzeitig weitgehend zu erreichen.

²⁴⁸ Jahresbericht der BDA für 1955/56, S. 223.

²⁴⁹ Zitat aus einem Vortrag von Hanns-Joachim Rüstow während der Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft vom 26. Juni 1956; vgl. Das Problem der Rentenreform, S. 51.

²⁵⁰ Vgl. Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer an BMA, 20. September 1956, abgedruckt in: Die Rentenreform 1956/57, S. 84–86.

²⁵¹ Butschkau an Adenauer, 24. August 1956 (ZwA, B 136/757). Auf diese Information

sen zeigte sich schon im folgenden Jahr 1957, daß die dynamische Rente das Sparverhalten der Bevölkerung weit weniger beeinflusste als dies andere gesamtwirtschaftliche Faktoren taten. In diesem Jahr nahm die private Spartätigkeit „außerordentlich stark zu“, und die Sparquote blieb auch fortan auf einem hohen und langfristig steigenden Niveau²⁵².

Eine weitere Gefahr für den Kapitalmarkt wurde im Abbau des Renten-Dekungskapitals gesehen, der in der Konsequenz des Übergangs zum modifizierten Umlageverfahren lag. In der Tat schränkten die Sozialversicherungsträger bereits in der zweiten Jahreshälfte 1956 ihre Wertpapierkäufe stark ein²⁵³, und niemand konnte die Augen davor verschließen, daß insbesondere der soziale Wohnungsbau durch das neue Rentenkonzept in eine schwere Finanzierungs Krise geriet. Wie erinnerlich, trug sich daher gerade auch der Bundeswohnungsbauminister mit schweren Bedenken gegen die Reform. Um die Kosten und Richtsatzmieten des sozialen Wohnungsbaus niedrig zu halten, waren seit der Währungsreform so gering verzinsliche Emissionen ausgegeben worden, daß sie kaum absetzbar gewesen wären, wenn nicht die Rentenversicherungsträger als Käufer aufgetreten wären. Sie nahmen den weitaus größten Teil der festverzinslichen Wertpapiere auf, vor allem Pfandbriefe, deren Erlös in den sozialen Wohnungsbau floß. Gewiß war die Bereitschaft der Versicherungsträger, sich am Wohnungsbau zu nicht marktgerechten Bedingungen zu beteiligen, problematisch; denn dieses Verfahren bedeutete nichts anderes, als daß den Beitragszahlern „ein Zwangssparen zugemutet und ihnen gleichzeitig nur eine niedrig verzinsliche Kapitalanlage zugewiesen wird“²⁵⁴. Um so schwieriger schien die Lücke schließbar zu sein, die das Reformprojekt nun aufriß. Die Regierungskoalition sah sich auf einen Ausweg gedrängt, der nach gewerkschaftlicher Auffassung in einer „kaum noch zu überbietenden Weise“ gegen „den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“ verstieß: Im Dezember 1956 verabschiedete sie ein Gesetz, das den Erwerb von Pfandbriefen und andere Kapitalansammlungsverträge steuerlich begünstigte, sofern die Mittel dem sozialen Wohnungsbau zugute kamen²⁵⁵.

dürfte Adenauer sich gestützt haben, als er am 1. Oktober 1956 auf dem Hamburger DGB-Kongreß unter „leisem Murmeln“ des Auditoriums den „abnehmenden Sparwillen des deutschen Volkes“ tadelte (DGB. Protokoll. 4. ordentlicher Bundeskongreß, S. 17). Für eine differenziertere Beurteilung vgl. die Geschäftsberichte der Bank deutscher Länder für die Jahre 1955 und 1956, S. 43 f. bzw. 39 f.

²⁵² Zitat: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1957, S. 20; zur langfristigen Entwicklung der Sparquote vgl. Bevölkerung und Wirtschaft, S. 268.

²⁵³ Vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1956, S. 59.

²⁵⁴ So Dieter Schewe, Zur Auseinandersetzung um die Rentenreform, in: Die Sozialversicherung 11 (1956), S. 348. – Man kann es auch so sehen: Da die Versicherten die hauptsächlichlichen Nutznießer des sozialen Wohnungsbaus waren, erkaufte sie sich „eine Verbilligung der Miete teilweise mit dem Verzicht auf niedrigere Beitragszahlung oder höhere Renten im Alter“, die „bei einer Anlage der Überschüsse zu höheren Zinsen möglich wären.“ Vgl. Albers, Ökonomische Wirkungen, S. 71.

Der dritte Haupteinwand schließlich setzte bei einer Prognose der Kosten an, die die Rentenformel langfristig verursachen werde: Der erforderliche Mehraufwand werde weit über das im Regierungsentwurf (und noch weiter über das im SPD-Entwurf) vorausberechnete Maß ansteigen, so daß die geplanten Leistungen auf die Dauer nicht finanzierbar seien. Der Regierungsentwurf legte für die erste zehnjährige Finanzperiode (1957/66) einen Beitragssatz von 14% zugrunde und errechnete, daß für die zweite und dritte Dekade eine Anhebung auf 16,25% ausreichen werde. Führende Mathematiker der privaten Versicherungswirtschaft erklärten diese Vorausberechnungen für schlechterdings falsch und präsentierten der Öffentlichkeit Kontrollrechnungen, die einen im Laufe der Jahrzehnte auf 35% steigenden Beitragssatz ergaben. Den über die Steuern finanzierten Staatszuschuß eingerechnet, drohe den Versicherten auf lange Sicht ein Einkommensabzug von 40% allein für die Rentenversicherung²⁵⁶. Verständlicherweise beunruhigte dieses Zukunftsbild die öffentliche Meinung außerordentlich. Das böse Wort vom „Opa als Ernährer“ machte die Runde: Die Familien müßten künftig von der Rente des Großvaters leben, weil das geschröpfte Arbeitseinkommen des Sohnes dazu nicht mehr ausreichte²⁵⁷.

Ein vom Bundesfinanzminister bei dem damals wohl renommiertesten freiberuflichen Versicherungsmathematiker, Georg Heubeck, eingeholtes Gutachten kam im September 1956 zu differenzierteren, aber gleichwohl alarmierenden Ergebnissen. Der nach dem Leistungsschema des Regierungsentwurfs (SPD-Entwurf) neben dem Bundeszuschuß erforderliche Beitragssatz werde schon 1961 auf 15,4% (19%) steigen, 1966 18,1% (22,1%) erreichen und am Ende der dritten Dekade (1977/86) bei 24,2% (29,4%) liegen²⁵⁸. Kräftige Unterstützung erhielt Heubeck von der Deutschen Gesellschaft für Versicherungsmathematik, einer wissenschaftlichen Vereinigung der Sozial- und Privatversicherungsmathematiker, der man auch im Bundesarbeitsministerium „alle Hochachtung“ zollte²⁵⁹. Der Vorstand dieser Vereinigung gab im Dezember 1956 eine Pressekonferenz, auf der die Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums „in der Luft zerfetzt“ wur-

²⁵⁵ Novelle zum Einkommenssteuergesetz, 19. Dezember 1956 (BGBl I, S. 918). Zitat: Günter Pehl, Steuergeschenk an die Reichen, in: Die Quelle 7 (1956), S. 548.

²⁵⁶ Vgl. eine von H. P. Luzius und J. Mehring Anfang September 1956 herausgegebene Zusammenfassung: Versicherungstechnische Gutachten zu den Gesetzentwürfen über die Reform der sozialen Rentenversicherung; diese Broschüre (o. O. o. J.) lag auch dem Sozialpolitischen Bundestagsausschuß vor (PA, II/357, Bd. B 5).

²⁵⁷ Vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung, 14. August 1956 (Artikel „Der Opa als Ernährer“); ähnlich einige Diskussionsredner auf der Großveranstaltung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft im Juni 1956: Das Problem der Rentenreform, S. 72 und S. 106.

²⁵⁸ Vgl. Georg Heubeck, Gutachten über die finanziellen Auswirkungen der vorliegenden zwei Gesetzentwürfe zur Rentenreform, Bonn 1956.

²⁵⁹ So der Versicherungsmathematiker des BMA, Georg Tietz, im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages am 5. Dezember 1956 (Sitzungsprotokoll; PA, II/356, Bd. A 2).

den²⁶⁰. Zuvor hatte er schon dem Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags klarzumachen versucht, daß gegenüber diesem Ressort Dilettantismusverdacht am Platze sei. Es habe weder „genug mathematisch vorgebildete Sachverständige“ noch die „nötigen rechnerischen und statistischen Hilfsmittel“. Ihm seien daher so „große Fehler“ unterlaufen, daß das „Ansehen der Bundesregierung“ nachgerade gefährdet sei²⁶¹. Heubeck selbst suchte die Ausschußmitglieder mit der Nachricht zu beeindrucken, daß in seinem Büro ein „größeres Arbeitsteam“ mit „modernster Elektronenrechentechnik“ die Kostenseite der Reform geprüft habe, während das Ministerium mit nichts als der „Arbeitskraft und Entscheidung eines einzigen damit überforderten Beamten“ aufzuwarten habe²⁶². Diese sich in „sehr viel bitterböse Polemik“²⁶³ hineinsteigernde Kritik war zum Teil berechtigt. Im Arbeitsressort stand ein zwar höchstqualifizierter und ungemein fleißiger, aber mit apparativen und personellen (ein Mitarbeiter) Hilfen nur bescheiden ausgestatteter Mathematiker zur Verfügung. In Parlamentarierkreisen konnte „der unvergleichliche Herr Tietz“ mit „seinem zauberhaften Rechenrädchen“ sich größter Sympathie und Wertschätzung erfreuen²⁶⁴, aber man dachte auch mit einer gewissen Beklemmung an die „unendliche Last“, die dieser „einzige Mann“ zu bewältigen habe²⁶⁵. Hinzu kam, daß Tietz im Verlaufe des Mathematikerstreits zwar zentrale Vorwürfe mit guten Gründen zurückweisen konnte²⁶⁶, aber auch einige Korrekturen vornehmen mußte. Sie fielen quantitativ nicht sehr ins Gewicht – Tietz hielt für die ersten beiden Dekaden an den im Regierungsentwurf vorgesehenen Beitragssätzen fest und hob den Satz für die dritte Dekade auf 18,25% –; aber immerhin zeigte sich nun, daß das Bundesarbeitsministerium seinem Versi-

²⁶⁰ So der Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen, 5. Dezember 1956.

²⁶¹ Deutsche Gesellschaft für Versicherungsmathematik an den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, 29. November 1956 (PA, II/356, Bd. B 2).

²⁶² Heubeck an den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages, 5. Dezember 1956 (PA, II/356, Bd. A 7).

²⁶³ So die Bilanz des CDU-Abgeordneten Thomas Ruf am 16. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 233).

²⁶⁴ So im Rückblick (1977) der damalige CSU-Abg. Hans Schütz, zugleich hervorhebend, „wie recht er [Tietz] mit seinen für den neuen Zeitabschnitt zutreffenden Berechnungen behalten hat“. Vgl. Die dynamische Rente, S. 75. Auch auf sozialdemokratischer Seite begegnete man Tietz mit viel Respekt, wie sich vor allem aus den Ausschußprotokollen ergibt.

²⁶⁵ So die DP-Abg. Kalinke am 18. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 426).

²⁶⁶ Vgl. Georg Tietz, Stellungnahme zum Gutachten von Dr. Georg Heubeck, soweit es den finanziellen Teil der Begründung zum Regierungsentwurf des Rentenversicherungsgesetzes behandelt, in: BABI 7 (1956), S. 774–791. Eine kurze Zusammenfassung erschien im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Sozialpolitische Mitteilungen) Nr. 221, 27. November 1956, S. 2110.

cherungsmathematiker nicht rechtzeitig alle nötigen statistischen Unterlagen beschafft hatte, und so konnte leicht ein Stachel des Mißtrauens zurückbleiben.

Zur Illustration sei der Werdegang einer dieser Korrekturen skizziert. Um den Fall auszuschließen, daß ein Rentner sich nach der Reform schlechter stände als zuvor, sah der Regierungsentwurf eine Besitzstandsklausel vor. Im Finanzierungsteil suchte man aber vergebens nach einem entsprechenden Ausgabenposten. Mit Recht hakten hier die Kritiker ein. Heubeck schätzte die Kosten auf eine halbe Milliarde DM im ersten Geltungsjahr der Reform. Mitte September 1956 erläuterte Tietz im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags, wie es zu der merkwürdigen Lücke gekommen war. Er habe während der Arbeit am Finanzierungsteil keinerlei Anhaltspunkte für eine Abschätzung der Kosten gehabt, und auch derzeit gäbe es „leider kein Material“, aus dem hinreichend klar zu folgern sei, inwieweit die Besitzstandsklausel greifen werde. Er habe zwar die Auswirkungen der neuen Rentenformel anhand eines systematischen Netzes von Rentenbeispielen geprüft, unbekannt sei aber die Häufigkeitszahl der einzelnen Fälle²⁶⁷. Erst als dann im Verlaufe des September/Oktober 1956 die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und zwei Landesversicherungsanstalten ausreichend tief gegliederte Statistiken vorlegten – wobei die Repräsentativität der beiden Landesversicherungsanstalten einer „glücklichen Fügung“ zu verdanken war²⁶⁸ –, konnte der erforderliche Posten in die Kostenrechnung eingesetzt werden. Diese Korrektur belief sich auf eine relativ geringfügige Summe (0,25 Milliarden DM, d. h. 2,2% der gesamten Rentenaufwendungen) und zeigte zudem, daß auch Heubecks elektronenverstärktes Arbeitsteam vor Fehlschätzungen nicht gefeit war. Aber schon die Tatsache der Korrekturbedürftigkeit konnte irritierend wirken und lieferte den frontal opponierenden Verbänden willkommene Munition²⁶⁹.

Der Mathematikerstreit war nicht in allen Punkten so eindeutig zu entscheiden wie in diesem Fall. Denn die Divergenz der Ergebnisse beruhte größtenteils auf unterschiedlichen Annahmen über die künftige Entwicklung (z. B. der Sterbenswahrscheinlichkeiten oder der Beitragsdichte), für die ein zwingender Richtigkeitsbeweis in der Gegenwart nicht möglich war²⁷⁰. Das bei weitem größte Risiko steckte in der langfristig zu erwartenden Altersstrukturverschiebung: dem wach-

²⁶⁷ Vgl. Ausschußprotokoll, 13. September 1956 (PA, II/356, Bd. A 2).

²⁶⁸ Wie Tietz in seiner Kritik an Heubeck (vgl. Anm. 266), S. 776, mit schöner Offenheit hervorhob.

²⁶⁹ Vgl. z. B. Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer an die Mitglieder des Bundestages, 22. November 1956 (PA, II/356, Bd. B 2): Das BMA habe die künftigen Kosten „falsch vorausberechnet“; darüber seien sich „alle Mathematiker außerhalb des BMA einig“.

²⁷⁰ Tatsächlich konnte der vom BMA für die erste Dekade errechnete (und durch die Reformgesetze festgelegte) Beitragssatz von 14% bis 1967 gehalten werden. Wahrscheinlich wäre dies aber nicht möglich gewesen, wenn der Gesetzgeber die Bestandsrentenanpassung 1958 nicht für ein Jahr unterlassen hätte (was bei der Ausarbeitung der Rechnungsgrundlagen der Rentenreform nicht voraussehbar war). Vgl. Hippe, S. 131–135.

senden Anteil der alten Personen an der Gesamtbevölkerung und der damit verbundenen Verschlechterung des Verhältnisses von Rentenzahl zu Versicherungszahl (Rentenberg). Wie steil der Rentenberg sein werde, ließ sich halbwegs verlässlich vorausschätzen²⁷¹; ob und wie die dynamische Rente auch auf dem Gipfel des Rentenbergs noch finanzierbar sein werde, darüber konnten die Meinungen jedoch sehr weit auseinandergehen, je nach dem, welche Annahmen über die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere über Lohnsteigerungsraten und Beschäftigungsgrad, man für realistischer hielt. Sicher war nur, daß der demographische Belastungsquotient „ein wirkliches und sehr ernstes Problem“ darstellte²⁷². Insofern blieb die Rentenreform, wie auch immer man zu dem Streit der Mathematiker stehen mochte, ein Wagnis²⁷³.

Die Alternativvorschläge, in die die opponierenden Verbände ihre vielfältige Kritik einmünden ließen, waren nicht ganz deckungsgleich. Die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände zielte auf eine das dynamische Prinzip stark abschwächende Kompromißlösung, von der im einzelnen bereits die Rede war²⁷⁴. Die Verbände der Geld- und Kreditwirtschaft befürworteten – wie unter anderem auch die im Raum zwischen Wissenschaft und Politik angesiedelte „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“ oder der Bund der Steuerzahler²⁷⁵ eine Vertagung des Reformprojekts bis nach den Bundestagswahlen. Vorher solle man sich mit einem traditionellen Rentenzulagengesetz begnügen²⁷⁶. Die private Versicherungswirtschaft legte im Mai 1956 unter dem Titel „elastische Staatsbürgergrund-

²⁷¹ Vgl. Die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 1982, hrsg. vom Statistischen Bundesamt (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 119), Stuttgart-Köln 1955. Demnach war davon auszugehen, daß die Altersklasse ab 65 Jahren von rund 9,5% (1955) auf etwa 14,8% (1977) bzw. 14,5% (1982) der Bevölkerung, also um rund die Hälfte steigen werde (S. 32). Ist-Wert 1974: 14,1%; der Anteil wird jedoch bis 1979 auf 16,2% steigen und voraussichtlich in der Mitte der 1980er Jahre wieder auf den Stand von Anfang der 70er Jahre fallen. Vgl. Übersicht über die soziale Sicherung, hrsg. vom BMA, 10. Aufl. 1977, S. 30.

²⁷² Preller, Praxis und Probleme, Bd. 2, S. 451.

²⁷³ So auch Grohmann, S. 22, im Kontext seiner grundlegenden Studie über „die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente“.

²⁷⁴ Vgl. oben S. 331 f.

²⁷⁵ Vgl. Flugschriften des Bundes der Steuerzahler, hrsg. vom Präsidium des Bundes der Steuerzahler, Nr. 10: Zur letzten Phase der Rentenreform, Dezember 1956.

²⁷⁶ Vgl. Anm. 288. In einem Schreiben an die Abgeordneten des Bundestags betonte die Sparschutzgemeinschaft am 22. November 1956, „echte Lösungen“ seien „praktisch nicht mehr möglich, wenn das Gesetz bis zum vorgesehenen Zeitpunkt verwirklicht werden soll“ (PA, II/356, Bd. B 2). Im Rückblick bezeichnete die Gemeinschaft die Reform als „Schulbeispiel“ eines „nicht hinreichend durchdachten und erörterten, unter schlimmstem Zeitdruck behandelten und von bevorstehenden Bundestagswahlen beschatteten Gesetzgebungswerkes“; vgl. Die Rentenreform 1956/57, S. 6.

rente“ ein völlig unerwartetes Alternativkonzept vor: Jeder Bürger erhält im Alter eine einheitliche Rente, die den Mindestbedarf sichert und von Zeit zu Zeit „dem wirtschaftlichen Fortschritt angepaßt“ wird; hierfür zahlt jedermann 6 bis 7% seines Einkommens als Zwecksteuer²⁷⁷. Hier war ein erstaunlicher Frontwechsel zu beobachten. Ein von der SPD 1952 proklamierter, aber inzwischen preisgegebener Programmpunkt fand sich nun in einem von der Privatversicherung verbreiteten Konzept wieder. Dahinter stand offenbar die folgende Überlegung: Eine dynamische Rente mit Lohnersatzfunktion würde dem Versicherungsgeschäft nicht mehr viel Raum lassen; eine staatliche Minimum-Rente für jedermann würde hingegen das Interesse an einer den individuellen Lebensstandard sichernden Privatvorsorge zum Blühen bringen und also trotz der gedanklichen Herkunft aus der britischen und schwedischen Wohlfahrtsstaatskonzeption viel weniger „wohlfahrtsstaatlich“ wirken als die im Bundestag anstehende Reform. Dieser Vorschlag, dem die Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer im Oktober 1956 noch ein Seitenstück zugesellte²⁷⁸, fand insbesondere in Kreisen der Freien Demokraten wohlwollende Beachtung²⁷⁹. Schon im Mai stand jedoch für realistische Beobachter fest: „So bestechend dieser Vorschlag erscheint, so kommt er politisch zu spät“²⁸⁰. Tatsächlich hatte er zu keinem Zeitpunkt eine parlamentarische Realisierungschance.

Um das Gesetzgebungsverfahren im Sinne ihrer jeweiligen Zielsetzungen wirksam zu beeinflussen, nutzte die Verbände-Opposition ein breites Spektrum von Methoden und Adressaten. Nicht alle dieser Einflußwege bedürfen hier einer besonderen Beleuchtung. Denn ans Licht kämen häufig nur die aus der Verbändeforschung hinreichend bekannten Routinepfade, wie z. B. die Kommunikation mit dem zuständigen Ausschuß oder den hauptbeteiligten Bundesressorts.

Bei der Auswahl des Bemerkenswerten ist zunächst eine ganz ungewöhnliche Intensität des Appells an die Öffentlichkeit zu nennen. Vor allem die von den Geldinstituten eigens ins Leben gerufene „Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer“ entfaltete eine „massive Propaganda gegen die lohnbezogene

²⁷⁷ Vgl. eine im Mai 1956 vom Verband der Lebensversicherungsunternehmen verbreitete Denkschrift „Die elastische Staatsbürgergrundrente als Grundlage einer echten sozialen Reform“. Teilabdruck bei M. Richter, J. VII 1 b. Vgl. dazu auch einen ungezeichneten Artikel: Die Privatversicherung nimmt das Wort, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 113 f.

²⁷⁸ Vgl. eine von dieser Arbeitsgemeinschaft herausgegebene „Denkschrift zur Sozialreform“. Teildruck bei M. Richter, H VIII 1.

²⁷⁹ Vgl. eine Stellungnahme des Sozialpolitischen Landesausschusses der FDP/DVP von Baden-Württemberg, 28. August 1956 (PA, II/356, Bd. B 2).

²⁸⁰ Kanzlervorlage des Referats 7 des BKA, 12. Mai 1956 (ZwA, B 136/1380). Ein Vorabdruck der (in Anm. 277 annotierten) Denkschrift war über Johannes Kunze an den Kanzler herangetragen worden, der sie mit der Bitte um Stellungnahme dem Referat 7 zuleitete. Adenauer paraphierte die – im Einvernehmen mit dem BMA ablehnende – Stellungnahme Anfang Juni und scheint der Sache dann keine weitere Bedeutung beigemessen zu haben.

Rente²⁸¹. Dabei wies sie den „törichten Vorwurf, eine Interessenten-Vereinigung zu sein“, mit Nachdruck zurück und trat als Sachwalterin einer „Millionenzahl von Sparern aller Art“ auf, die sich sonst „politisch nicht organisieren lassen“. Ein spezifisches materielles Interesse bestreitend, identifizierte sie ihr Ziel – Aufrüttelung der Gewissen zum Schutze der Währungsstabilität – mit dem Allgemeinwohl des „ganzen, deutschen Volkes“²⁸². Um diesen Anspruch zu legitimieren und zugleich propagandawirksame Argumente gegen die geplante Reform zu gewinnen, ließ die Sparer-Schutzgemeinschaft das Allensbacher Institut für Demoskopie im September/Oktober 1956 eine Umfrage durchführen, deren Ergebnisse sie dahingehend auswertete, daß die Bevölkerung stabiles Geld und „keine ökonomische oder soziale Experimente“ wünsche²⁸³. Im nachhinein zeigte die Sparer-Schutzgemeinschaft sich mit ihrem Publizitätserfolg zufrieden. Ihre Verlautbarungen seien „sehr schnell von der Tagespresse aufgenommen, gutge-

²⁸¹ So die Beurteilung Prellers im Bundestag am 21. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10551). Er fügte hinzu, daß die Sparer-Schutzgemeinschaft „weiß Gott nicht immer mit sachlichen Argumenten gearbeitet hat, auch wenn mein Freund Alex Möller dabei ist“. Möller, der im Verband der Lebensversicherungsunternehmen eine führende Rolle spielte, gehörte – wie etwa auch Horst Schieckel (der von einer lohngebundenen Rente „Gefahren für die Wirtschaft“ erwartete und daher die Rente auf einen Preisindex beziehen wollte, vgl. Soziale Sicherheit 5 [1956], S. 322) – zu den wenigen prominenten Sozialdemokraten, die öffentlich gegen die dynamische Rente eintraten, z. B. mit einem als Sonderdruck verbreiteten Artikel „Es fehlt der archimedische Punkt“, in: Versicherungswirtschaft, 1. Dezember 1956.

²⁸² So die Selbstdarstellung in: Die Rentenreform 1956/57, S. 6. – „Vielleicht sollte die Arbeitsgemeinschaft der Geldinstitute weniger den Sparer als diese Geschäfte schützen“, diagnostizierte Neundörfer, S. 57, mit Blick auf den Spareinlagen-Geschäftszweig der Institute. Der „Versuch des Nachweises der Identität des allgemeinen Interesses mit dem Sonderinteresse“ gehört bekanntlich zur „Dramaturgie der Verbandsideologien“; vgl. Beyme, S. 43.

²⁸³ So in einer von der Gemeinschaft verbreiteten Hektographie, November 1956 (ZwA, B 149/407). Das Generalsekretariat des BMA, das im Vorbereitungsstadium der Umfrage zufällig von dieser Aktion erfuhr, reagierte schnell und gab seinerseits bei EMNID eine demoskopische Studie über die Resonanz der Reformpläne in Auftrag. Es interpretierte die Ergebnisse dahin, daß „die Grundsätze der im Regierungsentwurf konzipierten Rentenregelung von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung bejaht werden“ und insbesondere auch der „Sparwille nicht beeinträchtigt“ werde. Vgl. Rentenreform in der öffentlichen Meinung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 214, 14. November 1956, S. 2055.

Daß das BMA seine Ergebnisse am selben Tage veröffentlichen konnte wie die Sparer-Schutzgemeinschaft die ihrigen, wertete das Generalsekretariat mit Recht als „saubere Generalstabsarbeit“, wie es in einem Dankesbrief für die bei EMNID mit Priorität durchgeführte Erhebung heißt (ZwA, B 149/407). Soweit bekannt, handelt es sich hier um das früheste Beispiel für den Einsatz demoskopischer Mittel bei der Gesetzesvorbereitung durch ein Bundesressort.

heißen und weiterverbreitet“ worden²⁸⁴. Im Lager der Reformen kam man mit Bedauern zu demselben Befund: Außerhalb des Parlaments seien „die Gegner stärker vernehmlich als die Befürworter“²⁸⁵; die Kritiker hätten „den größten Teil der Presse auf ihrer Seite“, insbesondere den, der durch das „Inseratenwesen an die Wünsche der Wirtschaft gebunden sei“²⁸⁶. Wer kräftigere Ausdrücke liebte, registrierte die „Pressekampagne“ der opponierenden Verbände als „Verwirrungsfeldzug“ und „haltlos übersteigerte Panikpropaganda“²⁸⁷.

Bei der Einflußnahme auf die Exekutive fällt wiederum der hohe Stellenwert auf, der dem Kontakt zum Kanzler beigemessen wurde. So wandte sich der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Fritz Butschkau, Ende 1956 – zwei Wochen, bevor er als Vorsitzender der neugegründeten Sparer-Schutzgemeinschaft an die Öffentlichkeit trat – mit der Bitte um eine „Gelegenheit zur Rücksprache“ an den Regierungschef. In „Sorge um die gefährlichen Auswirkungen“ des geplanten Gesetzes auf Spartätigkeit, Währung und Kapitalmarkt kündigte er zugleich sein Petition an: Man solle die Reform auf „eine einmalige großzügige Anpassung der Altrenten an die Lebensumstände der heutigen Zeit“ reduzieren und die grundsätzlichen Fragen auf später verschieben. Denn sie müßten ohne „Hast und mit aller Sorgfalt“ aufs neue durchberaten werden²⁸⁸. Adenauer antwortete postwendend, auch er halte eine Aussprache für „zweckmäßig“²⁸⁹. Butschkaus Warnungen scheinen den Kanzler nachhaltig beschäftigt und die retardierende Komponente seines komplexen Orientierungsrahmens verstärkt zu haben. Man könne Hinweise auf „die wirtschaftlichen Gefahren“ des neuen Rentensystems, wie sie insbesondere Herr Butschkau gebe, nicht einfach übergehen, meinte er z. B. in dem Dezember-Gespräch mit dem DGB. Daher befürworte er den Einbau gewisser Vorsichtsmaßnahmen, wenngleich man sich auch wieder „nicht allzu sehr in Gesprächen der Sachverständigen verlieren“ solle, denn „es müsse etwas riskiert werden, wenn man Neuland betrete“, und entscheidend sei doch, daß „ein Schritt nach vorne“ getan werde²⁹⁰.

Auch der Präsident der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, Hans-Constantin Paulssen, suchte und nutzte in dieser Sache den Zugang zum Kanzler.

²⁸⁴ Vgl. Die Rentenreform 1956/57, S. 5 f.

²⁸⁵ Albert Müller, Auf dem Wege zum Gesetz, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 215.

²⁸⁶ So der zum linken Unionsflügel gehörende Abgeordnete Anton Sabel am 13. November 1956 im Arbeitskreis IV der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; vgl. Parlamentarischer Bericht, 14. November 1956 (ZwA, B 136/758).

²⁸⁷ So z. B. Auerbach (wie Anm. 144), S. 3 und S. 5.

²⁸⁸ Butschkau an Adenauer, 24. August 1956 (ZwA, B 136/757).

²⁸⁹ Adenauer an Butschkau, 28. August 1956 (ZwA, B 136/757). Anscheinend etwas verunsichert notierte Adenauer auf dem Durchschlag die Bitte „um Beschaffung von Material, wie die ganzen Verhältnisse in der Schweiz sind, die ja schon seit Jahren unter den gleichen Verhältnissen lebt, unter denen wir jetzt leben“. – Wie der Kontakt Adenauer-Butschkau weiterlief, ist aus den verfügbaren Akten nicht ersichtlich.

²⁹⁰ Vgl. die in Anm. 162 vermerkte Gesprächsniederschrift.

Im Juni 1956 erläuterte er ihm im kleinen Kreise die „ernsten Besorgnisse“ der Arbeitgeberseite und nahm die beruhigende Gewißheit mit, daß die Bundesregierung die Rente nicht an die „Lohnentwicklung automatisch gekoppelt“ sehen wolle²⁹¹. Diese Gewißheit scheint beim genaueren Studium des Regierungsentwurfs jedoch restlos wieder geschwunden zu sein, denn Mitte September machte Paulssen den Kanzler brieflich darauf aufmerksam, daß der Entwurf nichts anderes als „eine automatische Bindung der Rentengestaltung an den Lohn“ vorsehe, das gelte ganz klar für die Erstfestsetzung der Renten, faktisch aber auch für die periodische Anpassung, denn das als Maßstab vorgesehene Nettosozialprodukt zu Faktorkosten je Beschäftigten laufe „im Ergebnis zur Lohnentwicklung parallel“ und werde „von dieser weitgehend bestimmt“. Nicht aus „Unternehmer-Interessen“ heraus, sondern in Sorge um die Stabilität von Wirtschaft und Währung und zur Abwehr verhängnisvoller Gefahren für „die politische Gesamtentwicklung der Deutschen Bundesrepublik“ fühle er sich verpflichtet, hiergegen nochmals ernste Bedenken vorzubringen. Er tue dies „im Namen des gesamten Vorstandes“ der Bundesvereinigung und „in voller und ausdrücklicher Übereinstimmung mit dem Vorstand des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und seines Präsidenten, des Herrn Berg“²⁹². Paulssen fügte eine Denkschrift bei, die im einzelnen über die Alternativvorschläge der BDA unterrichtete.

Falls Paulssen erwartet hatte, daß ein so eindringlicher Appell des Arbeitgeberpräsidenten den Kanzler sogleich alle Hebel in Bewegung setzen lasse, um eine Verständigung in die Wege zu leiten, dann wurde er sehr enttäuscht. Er erhielt ein Antwortschreiben, das vom Generalsekretariat des Bundesarbeitsministeriums in betont kühler Diktion konzipiert, vom Kanzler anscheinend gar nicht zur Kenntnis genommen und unter dem Briefkopf seines Staatssekretärs versandt worden war. Das Schreiben wies die Bedenken der BDA mit ausführlicher Argumentation zurück, nannte die „geplante Bindung der Renten an die Löhne eine sozialpolitische Maßnahme, die den Wertvorstellungen des industriellen Zeitalters entspricht“ und verwarf die Rentenformel-Vorschläge der BDA – Erstfestsetzung nach dem Nominalwert der Beiträge, preisbereinigte Bezugsgrundlage für die periodische Anpassung – mit dem kurzen und klaren Hinweis, es könne ihnen „nicht zugestimmt werden“²⁹³. Sollte dieser so gar nicht konzilient gefaßte Behördenbrief wirklich alles sein, was Adenauer den maßgebenden Führungsgruppen der deutschen Industrie zu diesem ernsten Thema zu sagen hatte? Paulssen scheint dies füglich bezweifelt zu haben und erbat eine mündliche Aussprache im klein-

²⁹¹ So die Rekapitulation in einem Brief Paulssens an Adenauer, 15. September 1956 (ZwA, B 136/757). Zu dem Kontakt zwischen BDA und Adenauer in der Rentenreformfrage vgl. auch Anm. 40.

²⁹² Zwischen Adenauer und dem hier sicherlich absichtsvoll hervorgehobenen BDI-Präsidenten Fritz Berg bestand eine enge persönliche und politische Verbindung: vgl. Baring, Bd. 2, S. 53–57.

²⁹³ StS des BKA an Paulssen, 29. September 1956 (ZwA, B 136/757).

sten Kreise. Mitte Oktober fand die gewünschte Besprechung statt, an der seitens der BDA nur Paulssen und Hauptgeschäftsführer Erdmann teilnahmen, während Adenauer nur seinen Staatssekretär und einen für eine Niederschrift sorgenden Beamten hinzuzog²⁹⁴. Tatsächlich deckte Adenauer jenes Schreiben „nicht in vollem Umfang“ und teilte mit, daß zur Zeit auf Fraktionsebene ein „kleiner Kreis“ dabei sei, „in vertraulicher Verhandlung Formulierungen zu suchen, die volkswirtschaftlich bedenkliche Wirkungen ausschließen sollen“²⁹⁵. Mehr als das Angebot des Kanzlers, ein Exposé Erdmanns an diesen Kreis weiterzuleiten, kam bei der Besprechung allerdings nicht heraus.

Der koalitionsinterne Kampf um die Rentenformel nahm im November 1956 so dramatische Formen an, daß der Regierungschef sich in die Kompromißverhandlungen einschalten mußte. Nun sah auch BDI-Präsident Berg den richtigen Zeitpunkt gekommen, um dem Kanzler einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten. Er plädierte dafür, als Bezugsgröße sowohl für die erste Festsetzung wie auch für die laufende (alle drei Jahre) Anpassung der Renten das „Nettosozialprodukt zu Faktorkosten in konstanten Preisen je Einwohner“ zu wählen²⁹⁶. Dieser Vorschlag modifizierte die ursprünglichen Arbeitgeberempfehlungen, hielt aber an der besonders umstrittenen Preisbereinigungsklausel fest. Im Resultat der koalitionsinternen Kompromißsuche hinterließ Bergs Vorschlag keine Spur.

Soweit der Verbändeeinfluß sich unmittelbar auf die Legislative richtete, ist der wohl wichtigste Faktor in den engen Beziehungen zu sehen, die zu einzelnen Abgeordneten mit parlamentarischer Schlüsselstellung bestanden. Engen Kontakt zur Arbeitgeberseite hatten die Abgeordneten, die im zuständigen Bundestagsausschuß den Standpunkt von FDP und FVP maßgeblich formulierten²⁹⁷. Dem „kleinen Kreis“ der Unionsfraktion, der sich im Oktober 1956 auf die Suche nach Kompromißformulierungen machte – einer vom Fraktionsplenum akklamierten neunköpfigen Kommission – gehörten drei der Banken- und Arbeitgeberseite verbundene Abgeordnete an²⁹⁸. In der Schlußphase der unionsinternen Auseinan-

²⁹⁴ Vgl. Niederschrift über die Besprechung, 18. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

²⁹⁵ Vgl. hierzu unten S. 408.

²⁹⁶ Vgl. eine nicht näher gekennzeichnete kurze Ausarbeitung „Betr.: Rentenformel zur Produktivitätsrente“, auf der im Vorzimmer des Bundeskanzlers am 20. November 1956 mit Hand vermerkt wurde: „von Präsident Berg übergeben“. Die formlose Präsentation läßt vermuten, daß Berg sich in einem (nicht ermittelten) Gespräch mit dem Kanzler zu dem Rententhema äußerte und dieser ihn um Hereingabe einer schriftlichen Darlegung bat. Denkbar ist freilich auch, daß die Initiative vom Kanzler ausging, indem er den BDI-Präsidenten gesprächsweise um einen „Rat“ bat.

²⁹⁷ Für die FVP Hermann Berg (ein Bruder des BDI-Präsidenten); für die FDP Wilhelm Jentzsch. Beide waren auch an der schriftlichen und mündlichen Berichterstattung des Ausschusses für das Plenum beteiligt.

²⁹⁸ Robert Pferdenges (vgl. Anm. 41), der Hamburger Bankdirektor Hugo Scharnberg und Thomas Ruf (Prokurist einer Großhandelsfirma; Vizepräsident der Eßlinger Industrie- und Handelskammer), der freilich noch weniger als andere Genannte auf einen engen

dersetzungen, als es darum ging, die Fraktionsarbeitskreise II (Wirtschaft) und IV (Soziales) aufeinander abzustimmen, gewann der Vorsitzende des Wirtschaftsarbeitskreises, Fritz Hellwig, eine Schlüsselfunktion. Hellwig war Mitbegründer und langjähriger Leiter des von BDA und BDI gemeinsam getragenen Deutschen Industrie-Instituts. Wie gerade das Beispiel Hellwig illustriert, wäre es freilich falsch, die Verbandsaffinität von Abgeordneten allein unter dem Gesichtspunkt der Transmission von Verbandsinteressen zu sehen. Denn solche Intermediatoren können auch in umgekehrter Richtung vermittelnd wirken, indem nahestehende Verbände für eine Tolerierung des parlamentarischen Kompromisses gewonnen werden, auch wenn das Ergebnis aus Verbandssicht wenig befriedigt²⁹⁹. So nahm die BDA nicht allein, aber auch nicht zuletzt dank Hellwigs Vermittlung³⁰⁰ die Ausschlußfassung der Reformgesetze hin und verzichtete in der Zeit der abschließenden Plenardebatten auf schweres Geschütz, obgleich sie die in der „Kernfrage“ des Gesetzes gefundene Lösung im Grunde ablehnte³⁰¹.

Es dürfte wesentlich auf einen Mangel an solchen verbandlich-parlamentarischen Vermittlern zurückzuführen sein, daß von anderen Gruppen, insbesondere von der „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“, bis zuletzt gegen das Gesetzesprojekt Sturm gelaufen wurde. Psychologisch nicht ungeschickt suchten die Attacken kurz vor den Plenarscheidungen die Irritationen zu verstärken, die die Kassandrarufer namhafter Kritiker und das Eiltempo der Ausschlußarbeit bei nicht wenigen Abgeordneten hervorgerufen hatte. „Sind Sie der Meinung“, fragte die unter dem Vorsitz von Alexander Rüstow stehende Aktionsgemeinschaft die Abgeordneten des Bundestags, den Rentenreformvorlagen „in klarer Voraussicht der Belastungen und der wirtschafts- und währungspolitischen Auswirkungen mit völlig ruhigem Gewissen zustimmen zu können? Haben Sie vorbehaltloses Vertrauen in die Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums? Fühlen

Interessentenstandpunkt festzulegen ist, seine Aufgabe vielmehr auch in der Förderung des politischen Kompromisses sah.

²⁹⁹ Dieser Aspekt ist in der Verbandsforschung, etwa bei v. Beyme und Weber, noch nicht genügend erhellt.

³⁰⁰ Vgl. Andeutungen Hellwigs in: Die dynamische Rente, S. 98. Einzelheiten teilte Hellwig dem Verf. im Gespräch mit.

³⁰¹ Vgl. aus dem Jahresbericht der BDA für 1956/57 (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.“ Auch im Jahresbericht des BDI für 1956/57 (S. 17) ist kritisch vermerkt, daß „bei der Verabschiedung der Rentenreform trotz der wiederholt geäußerten Bedenken auch des BDI an dem Prinzip der Lohnbindung festgehalten wurde“.

Sie Ihr Gewissen in dieser Sache gänzlich frei von Zweifeln?“ Nach Ansicht der Aktionsgemeinschaft hatte „wieder einmal Wahltaktik statt Sachverstand“ die Feder geführt, war das zuständige Bundesressort des „Dilettantismus“ überführt, durfte nach zwei katastrophalen Großinflationen „keine Maßnahme überhaupt diskutabel sein“, die die Währungsstabilität „auch nur im geringsten gefährden könnte“. Ihr Appell konnte daher nur lauten: „Verweigern Sie diesem Gesetz Ihre Stimme“³⁰².

3. Wirkungen des Verbändeeinflusses

Welche Auswirkungen hatte die Aktivität der Interessengruppen? Sucht man die bisher gewonnenen Ergebnisse unter diesem Aspekt kurz zusammenzufassen, so ist zunächst dies hervorzuheben: Die Verbandskampagnen trugen zu einer ungewöhnlich starken Mobilisierung der Öffentlichkeit bei. Demoskopischen Umfragen zufolge, hatten vier Fünftel der erwachsenen Bevölkerung im November 1956 schon einmal von dem Rentenreformprojekt gehört³⁰³, zählte dieses Projekt im Januar 1957 bei fast 60% der Befragten zu den bevorzugten aktuellen Gesprächsthemen, gaben im Februar 1957 91% der Befragten an, von der Rentenreform gehört oder gelesen zu haben³⁰⁴.

Was die veröffentlichte Meinung betrifft, so konnten – wie gezeigt – vornehmlich die opponierenden Verbände mit ihrem Publizitätserfolg zufrieden sein. Insbesondere die großen, überregionalen Zeitungen schlugen sich überwiegend ins Lager der retardierenden Kräfte³⁰⁵. Auf die Meinungsbildung und Erwartungshaltung großer Bevölkerungsteile scheint hingegen die vor allem von DGB und DAG, SPD und Teilen der Unionsparteien getragene – und nicht zuletzt vom Generalsekretariat des Bundesarbeitsministeriums geförderte³⁰⁶ – Reformpropa-

³⁰² Vgl. ein an alle Bundestagsabgeordnete gerichtetes Schreiben der Aktionsgemeinschaft, 14. Januar 1957, unterzeichnet von dem geschäftsführenden Vorstandsmitglied Wolfgang Frickhöffer (ZwA, B 136/770).

³⁰³ EMNID-Ergebnis, mitgeteilt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 214, 14. November 1956, S. 2055.

³⁰⁴ Vgl. Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958–1964, S. 243 bzw. 417.

³⁰⁵ Vgl. Die Rentenreform 1956/57, S. 29 f. Die Linie der „Frankfurter Allgemeinen“ wurde von einer notorischen Gegnerin der Politik des BMA, Heddy Neumeister, beeinflusst; wie das BMA dem StS des BKA am 19. September 1956 mitteilte, veränderte sie „auch freundlichere Stellungnahmen der Bonner Redakteure dieser Zeitung mehrfach“ (ZwA, B 136/769). Zeitungen wie „Die Zeit“ oder die „Süddeutsche Zeitung“ plädierten dafür, die Renten zu erhöhen, die grundsätzlichen Reformfragen jedoch bis nach den Wahlen auszusetzen.

³⁰⁶ Vgl. seine Initiative gegen die SparerSchutzgemeinschaft (Anm. 283) oder eine im Mai 1956 in hoher Auflage erschienene anonyme Broschüre „Produktivitätsrenten sichern den Lebensabend“, die von einem Mitarbeiter des Generalsekretariats, Hartmut Hensen, verfaßt war. Wie Hensen dem Verf. mitteilte, nutzte das Generalsekretariat u. a. gute

ganda viel nachhaltiger eingewirkt zu haben³⁰⁷. „Mit den Auseinandersetzungen über die Wehrfragen werden wir fertig, mit der Enttäuschung und Verbitterung der Millionen Rentner nicht“, meldete man dem Kanzler von seiten der Katholischen Arbeiterbewegung mit Besorgnis, als das Reformprojekt im Oktober 1956 in ein kritisches Stadium geriet³⁰⁸. Wie stark der durch den „Renten-Krieg“ in der Öffentlichkeit erzeugte Erwartungsdruck war, darüber ließ die Demoskopie die interessierten Politiker nicht im Zweifel. Die Bundesregierung wurde durch Allensbacher Berichte ins Bild gesetzt, mit denen sie sich seit 1950 regelmäßig über „Die Stimmung im Bundesgebiet“ informieren ließ. „Bei weitem an der Spitze steht die Frage der Renten“, teilte Adenauer im November 1956 aus der neuesten Umfrage zum Thema „was interessiert Dich am meisten“ mit. „Diese Frage“, folgerte er, „ist von einer viel größeren Bedeutung, als sich viele, auch Abgeordnete, träumen lassen.“³⁰⁹

Mit Blick auf die legislatorische Arbeit konnten die untersuchten Interessengruppen deutliche Beeinflussungserfolge verzeichnen. Allerdings konnte keine Gruppe ihre Ziele voll erreichen, und keine gewann eine den legislatorischen Prozeß eindeutig beherrschende Schlüsselstellung. Das Gesetzesresultat stieß mithin bei allen interessierten Verbänden auf Kritik. Dies gilt sowohl für einen begrenzte Sonderinteressen im Detailregelungsbereich bündelnden Verband wie die Union der leitenden Angestellten, als auch für eine Massenorganisation wie die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, die außerhalb des Kernstücks der Reform (Rentenformel und Anpassungsvorschriften) bedeutende Abänderungswünsche erhob – mit insgesamt recht großem, aber doch nicht unbegrenztem Erfolg. Auf das legislatorische Kernstück suchten insbesondere, und zwar mit kontroversen Zielsetzungen, die Großvereinigungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite einzuwirken: DGB und BDA, beide ohne voll durchschlagenden Erfolg. Der DGB sah im Ergebnis der Ausschußberatungen zwar „eine Reihe von gewerk-

Kontakte zum Bayerischen Rundfunk. Zur Publikationsstrategie des BMA gehörte u. a. die Einführung der „Sozialpolitischen Mitteilungen“ innerhalb des Bulletins des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Erstausgabe 25. April 1956. Damit schuf es ein Gegengewicht gegen die „Finanzpolitischen Informationen“ des BMF und zugleich ein Instrument, mit dem es binnen 24 Stunden auf Angriffe von seiten der Presse bzw. der Verbände reagieren konnte.

³⁰⁷ Besonders wirksam dürften lokale Initiativen gewesen sein, die sich quellenmäßig schwer fassen lassen. Z. B. führte die Marburger SPD im Oktober 1956 eine Rentnerversammlung durch, die eine EntschlieÙung zur Rentenreform verabschiedete (ZwA, B 149/395). In Essen verteilten CDU und SPD an Rentenzahltagen konkurrierende Flugblätter zur Rentenreform (ZwA, B 149/395). Zu entsprechenden Initiativen seitens des DGB und zur Methode des Unterschriftensammelns seitens der DAG vgl. oben S. 366 u. S. 370.

³⁰⁸ Johannes Even (CDU-MdB) unter KAB-Briefkopf an Adenauer, 5. Oktober 1956 (ZwA, B 136/769).

³⁰⁹ Im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 83).

schaftlichen Forderungen berücksichtigt“, nannte es aber insgesamt „unbefriedigend“. Vor allem vermißte er „eine echte Lösung des Anpassungsproblems“³¹⁰. Umgekehrt begrüßten die Arbeitgeberverbände die weich formulierten Gesetznormen für die laufende Rentenanpassung, kritisierten aber die in der „Kernfrage“ (Formel für die Erstfestsetzung der Renten) verabschiedete Lösung. Insgesamt konnte ein Referent des Generalsekretariats im Nachhinein mit verhaltenem Triumph konstatieren: „Sozialpolitische Ideen haben schließlich sich auch gegenüber fundierten wirtschaftlichen Einzelinteressen weitgehend durchzusetzen vermocht.“³¹¹

Die Einflußchancen der interessierten Verbände wurden vor allem durch den Zwang zum Kompromiß begrenzt, dem sich die heterogenen Kräfte der maßgeblichen Regierungsfraktion ausgesetzt sahen. Ein kompliziertes Gefüge wechselseitiger Konzessionen, das den interessierten Gruppen innerhalb der CDU/CSU-Fraktion unter „unendlichen Schwierigkeiten“ einen „schwer errungenen Kompromiß“ ermöglichte, engte den Spielraum für die Berücksichtigung der Verbandswünsche nachhaltig ein³¹². Die relative Eigengesetzlichkeit des parlamentarischen Entscheidungsverlaufs wurde dadurch gefördert, daß gerade die bedeutendsten Verbände – DGB und BDA – gegensätzliche Ziele verfolgten. Die Rentenreform bestätigt insofern die Beobachtung, „daß in einer von einer ausgeprägten Konkurrenz kontroverser Verbandszielsetzungen geprägten politischen Situation die Chance einer einzelnen Interessengruppe gering ist, die je eigenen Ziele ungeschmälert durchzusetzen“³¹³. Auch der extreme Zeitdruck, unter dem

³¹⁰ Vgl. die DGB-Stellungnahme zum Ergebnis der Beratungen des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses, in: Soziale Sicherheit 6 (1957), S. 30. Die Reaktion des DGB auf die verabschiedeten Gesetze war zwiespältig, wie z. B. die Berichterstattung des offiziellen Publikationsorgans des DGB, „Welt der Arbeit“, zeigt. Die auf die Verabschiedung folgende Ausgabe brachte ein Interview mit Willi Richter, der zahlreiche Kritikpunkte anführte und betonte, „daß die Reformvorschläge des DGB nicht in gebührendem Umfang berücksichtigt worden sind“. Ein redaktioneller Vorspann zu diesem Interview setzte den Akzent ganz anders: „Die Rentengesetze [. . .] stellen das bedeutendste Sozialgesetzeswerk dar seit der Einführung der Sozialversicherung überhaupt und seit der Schaffung der Arbeitslosenversicherung. Es gereicht den Volksvertretern zum Ruhm, daß sie in der Schlußabstimmung das Werk gegen eine verschwindende Minderheit zustande gebracht haben.“ Es sei eine „soziale Großtat“, daß „die Renten fortan weitgehend dem steigenden Ertrag der Produktion angepaßt und zugleich vor der schleichenden Geldentwertung geschützt“ werden. „Beeinträchtigt wird diese Großtat auch dadurch nicht, daß der Neuordnung Lücken und Mängel anhaften, die man nach dem Willen der Opposition lieber vermieden hätte und deren Beseitigung der kommenden Praxis vorbehalten bleibt.“ Vgl. Welt der Arbeit, 25. Januar 1957.

³¹¹ Vgl. Schewe, Sozialreform, S. 39.

³¹² Zitate: Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 7) bzw. Horn in der Unionsfraktion des Bundestages am 15. Januar 1957 (Sitzungsprotokoll, S. 133).

die parlamentarischen Beratungen stattfanden, verringerte die Rezeptionschancen der Verbandswünsche³¹⁴. Sogar ein vom Verband deutscher Rentenversicherungsträger – im vorgerückten Stadium der Ausschubarbeit – vorgelegter Alternativvorschlag zur Rentenformel des Regierungsentwurfs fand aus Termingründen keine ernstliche Beachtung³¹⁵.

Wie noch zu zeigen sein wird, schwächten die verabschiedeten Gesetze das Grundprinzip der Reform, die Rentendynamik, in mehrfacher Hinsicht deutlich ab³¹⁶. Insofern kam das parlamentarische Kompromißergebnis den Forderungen der opponierenden bzw. retardierenden Verbände näher als etwa denen des DGB. Läßt sich daraus schließen, daß die Verbände der Arbeitgeber und der Geldinstitute die Parlamentsmehrheit letztlich wirksamer unter politischen Druck zu setzen vermochten als dies der Gewerkschaftsseite möglich war? Diese Folgerung würde voraussetzen, daß die von der Regierungskoalition in die Reformgesetze eingebauten Bremsfaktoren in erster Linie das Ergebnis interessenspezifischer Rücksichtnahme gewesen seien. Im Gegensatz zu dieser Prämisse dürfte die Retardierungstendenz einer Mehrheit der politischen Akteure jedoch vor allem auf den Risikocharakter der Entscheidungssituation zurückzuführen sein. Nicht nur, daß der geplante „Schritt in sozialpolitisches Neuland“ international beispiellos und unerprobt war³¹⁷. In Anbetracht der divergierenden Rechnungsgrundlagen und widersprüchlichen Zukunftsprognosen verbreitete sich in den Kreisen der Regierungskoalition das Gefühl, „man befinde sich alles in allem doch wohl auf recht schwankendem Grunde“³¹⁸. Ließ sich ein Ja zur ungebremsten Rentendynamik verantworten, wenn damit eine unwägbara Fortpflanzung finanz- und volkswirtschaftlicher Anstöße auf die Jahrzehnte hinaus freigesetzt wurde? Empfahl sich da nicht der Einbau einiger kräftiger Bremshebel?

Insbesondere ängstigten die von Heubeck vorgelegten Berechnungen. „Wenn er nur zu einem Bruchteil recht habe“, argumentierte z. B. der Vorsitzende des sozialpolitischen Arbeitskreises der Unionsfraktion, „dann müsse man in irgendeiner Form seinen Einwendungen Rechnung tragen“³¹⁹. „Keiner hier im Saal“,

³¹³ Vgl. Weber, S. 211.

³¹⁴ Wie z. B. der CDU-Abgeordnete Schneider im Hinblick auf DAG-Forderungen am 21. Januar 1957 im Bundestag feststellte (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 547).

³¹⁵ Die unter Umgehung des BMA an den Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages gerichtete Vorlage datiert vom 5. November 1956 (PA, II/357, Bd. A 6). Es gibt Indizien dafür, daß der Verband den Gesetzgebungsprozeß durch diese Vorlage verzögern wollte.

³¹⁶ Vgl. unten S. 409 f.

³¹⁷ Zitat aus Neue Zürcher Zeitung, 23. Januar 1957. Zu den ausländischen Sicherungssystemen vgl. 3. Kapitel, Anm. 339. Es erscheint bemerkenswert, daß William Beveridge in den 1950er Jahren einen Lohnbezug und eine automatische Anpassung der Renten in Erwartung inflatorischer Wirkungen strikt abgelehnt hat. Vgl. Harris, S. 463 f.

³¹⁸ Vgl. Müller, S. 32.

³¹⁹ Horn am 13. November 1956 im Arbeitskreis IV der Unionsfraktion. Vgl. Parlamentarischer Bericht Nr. 20–56/57, 14. November 1956 (ZwA, B 136/758).

rief der an den fraktionsinternen Vorarbeiten stark beteiligte Unionsabgeordnete Josef Stingl mit Blick auf die in den Rechnungsgrundlagen steckenden Hypothesen aus, „kann sagen, daß diese Hypothesen unbedingt und unter allen Umständen richtig sind und sich auch in der Zukunft bestätigen werden“; er folgerte daraus die Notwendigkeit des „Bremsens“, um „Maß und Mitte“ zu sichern³²⁰. „Hier in der Fraktion“, so argumentierte der Unionsparlamentarier und DAG-Funktionär Georg Schneider, „könne man sich kein Urteil darüber bilden, ob nun diese oder jene Rechnungsweise sicher zutreffen werde. Durch die im Gesetz vorgesehenen Kautelen sei jedenfalls dafür Sorge getragen, daß keine überraschenden Entwicklungen eintreten könnten“³²¹. Symptomatisch zeigt sich hier zugleich eine gewisse Hilflosigkeit, mit der die Abgeordneten den auf sie einstürmenden kontroversen Informationen gegenüberstanden. Das Parlament war nicht in der Lage, aufgrund eigener Ressourcen im Streit um die Auswirkungen der Rentenreform fundiert Stellung zu nehmen³²². Um so mehr wuchs die Bereitschaft zum Einbau von Vorsichtsmaßnahmen – „nicht im Interesse irgendwelcher Kreise“, sondern „weil wir auch für die zukünftige Rentenbewegung Verantwortung tragen“³²³.

Neben dem irritierenden Streit der Versicherungsmathematiker scheint insbesondere die Furcht vor inflationären Entwicklungen retardierend gewirkt zu haben. In dieser Beziehung blieben vor allem die Warnungen des Direktoriumspräsidenten der Zentralnotenbank, Vocke, nicht ohne Erfolg: Heubecks und Vockes Warnungen hätten „Breschen in die Front der CDU-Fraktion“ geschlagen, wußte man dem Bundesfinanzminister im Oktober 1956 zu melden³²⁴. Adenauers ärgerliche Empfehlung, man solle „doch endlich einmal mit dem Gerede von der Gefährdung der Währung aufhören“³²⁵, zeigt implizit, wie tief die Inflationsfurcht bei Teilen der politischen Akteure saß – und nicht nur bei ihnen: Als die Rentenzahlstellen Anfang 1958 verschiedentlich frisch gedruckte Geldscheine ausgaben, da wurde es in Rentnerkreisen unruhig. Zwei schlimme Geldentwertungen hatte

³²⁰ Am 17. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 321).

³²¹ In der Unionsfraktion des Bundestages am 15. Januar 1957 (Sitzungsprotokoll, S. 139).

³²² Mit dieser Erfahrung begründete der CDU-Abgeordnete Hellwig im Januar 1958 auf einer Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für sozialen Fortschritt sein Plädoyer für die „Schaffung eines reference service nach dem Vorbild des amerikanischen Kongresses“. Preller (SPD) hob während dieser Veranstaltung hervor, „wie glücklich wir gewesen wären, wenn wir zur Rentenreform gründlicher und besser durchgearbeitete Unterlagen gehabt hätten“. Vgl. Die sozialpolitische Bedeutung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, S. 83 und S. 89.

³²³ Wie Anm. 320.

³²⁴ Vgl. Ministervorlage eines Abteilungsleiters des BMF, 8. Oktober 1956 (Durchschlag für BKA; Zwa, B 136/758).

³²⁵ Im Bundesparteivorstand der CDU am 20. September 1956 im Zusammenhang einer Rentenreformdebatte (Sitzungsprotokoll, S. 98).

man schon erlebt, und man befürchtete eine dritte, wenn „die Regierung immer neue Noten drucken“ lasse. Die Beunruhigung war immerhin so spürbar, daß der Bundespressechef sich zu einem Brief an den Bundesarbeitsminister veranlaßt sah, um ihn um geeignete Abhilfe zu bitten³²⁶.

„Nicht jedes Verhalten von Politikern, das Wünschen von Lobbyisten zu entsprechen scheint, kann als das Ergebnis von Druck bezeichnet werden.“ Mit Recht hat v. Beyme in dieser Hinsicht vor Fehlschlüssen gewarnt; das Beispiel der Rentenreform bestätigt es. Allerdings nicht nur in dem von v. Beyme gemeinten Sinne: Interessentenwünsche und „internalisierte Werthaltungen“ von Einflußadressaten könnten deckungsgleich sein, so daß sich kaum feststellen lasse, „welcher von beiden Faktoren den Ausschlag für eine Entscheidung gegeben hat“³²⁷. Hinzu kam die spezifische Wirkung von Unsicherheitsfaktoren, die im Risikocharakter der Entscheidungssituation begründet lagen. Sie führte bei maßgeblichen Teilen der Entscheidungsträger zu einer retardierenden Tendenz, die sich den Forderungen opponierender Verbände annäherte, von diesen auch verstärkt wurde, aber nicht voll auf das Erfolgskonto des Verbändeeinflusses zu buchen ist.

III. Der parlamentarische Entscheidungsprozeß

1. Kontroversen im Regierungslager

Mitte Juni 1956 nahm der Bundesrat zu dem Regierungsentwurf Stellung. Dieses Gremium, in dem zu diesem Zeitpunkt komplizierte, Kompromisse zwischen den beiden großen Parteien begünstigende Mehrheitsverhältnisse herrschten, meldete in über hundert Einzelfragen Änderungswünsche an. Die wichtigsten materiell-rechtlichen Empfehlungen lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Die laufenden Renten sollten nicht alle fünf, sondern alle drei Jahre angepaßt werden, und zwar ohne Zwischenschaltung eines Sozialversicherungsbeirats. Die Altersgrenze sollte für weibliche Versicherte – unter bestimmten Bedingungen – von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt werden. Und wie bisher schon die Angestellten, so sollten künftig auch die Arbeiter Anspruch auf (vorgezogene) Rente erhalten, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet haben und mehr als ein Jahr lang arbeitslos sind. Hiermit wollte der Bundesrat die letzte im Regierungsentwurf verbliebene materiell-rechtliche Differenz zwischen Arbeitern und Angestellten beseitigen. In ihrer Antwort stimmte die Bundesregierung der Streichung des Sozialversicherungsbeirats zu und verdeutlichte damit das Prinzip einer automatischen Rentenanpassung (durch Rechtsverordnung der Bundesregierung). Am Fünfjahresintervall hielt sie hingegen aus „taktischen Gründen“³²⁸ fest: offenbar wollte sie den Regierungsfractionen in dieser Frage Verhandlungsspielraum lassen. Auch die

³²⁶ Bundespressechef an BMA, 21. März 1958 (ZwA, B 149/6716).

³²⁷ Vgl. v. Beyme, S. 160.

³²⁸ Vgl. einen Vermerk des Referats 7 des BKA, 19. Juni 1956 (ZwA, B 136/757).

übrigen genannten Vorschläge lehnte sie ab, während der Gesetzgeber ihnen später gefolgt ist.

Wie die im September 1956 einsetzenden Ausschußberatungen des Bundestages zeigten, konnte die Reformkonzeption der Bundesregierung parlamentarisch zunächst „noch keineswegs als gesichert gelten“³²⁹. In der maßgeblichen Regierungsfraktion – die CDU/CSU verfügte im Parlament über die absolute Mehrheit – klappten die Meinungen weit auseinander. Ende September bilanzierte der Fraktionsvorsitzende, daß „in der Frage der Rentenreform in unserer Fraktion bisher noch unüberbrückbare Gegensätze vorhanden sind, und daß es vielleicht keinen anderen Ausweg gibt, als zum 1.1.1957 die Renten noch einmal mit einem Sondergesetz zu erhöhen und dann für einen späteren Zeitpunkt die Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes als Ganzes vorzusehen“³³⁰. Noch Mitte November 1956 fiel eine Ausschußsitzung einmal aus, weil das Regierungslager in dem zur Debatte stehenden Punkt noch keinen Konsens gefunden hatte. Zwischenzeitlich hatten sogar im Bundeskabinett wieder Bestrebungen eingesetzt, die den Regierungsentwurf zu Fall zu bringen suchten. Wieder sah man das Bundesfinanzministerium an der Spitze der Oppositionsbewegung.

Schäffer eröffnete die regierungsinterne Offensive gegen den Regierungsentwurf Ende September 1956 mit einer umfangreichen Kabinettsvorlage³³¹. Auf die Berechnungen Heubecks gestützt, nannte er den Regierungsentwurf finanz- und volkswirtschaftlich untragbar. Einer Bindung der Renten an das preisbereinigte Nettosozialprodukt wollte er nun nicht mehr zustimmen, geschweige denn der im Entwurf vorgesehenen Bindung an einen zu laufenden Preisen berechneten Indikator. Zudem verurteilte er die Vorlage – und das war ein neuer Ansatzpunkt der Kritik – als „unsozial“: Ein großer Teil der Rentenbezieher, und zwar besonders der Empfänger niedriger und niedrigster Renten, werde leer ausgehen, und das sei nicht nur wahltaktisch abträglich, sondern auch sozialpolitisch nicht zu verantworten. Schäffers Vorlage endete mit einem massiven Antrag. Das Kabinett möge den Kanzler bitten, die Regierungskoalition zu einer einstweiligen Einstellung der Beratungen zu bewegen. Ebenso solle die SPD-Fraktion aufgefordert werden, von einer Weiterberatung ihres Entwurfs abzusehen. Die Reformproblematik müsse von Grund auf neu durchdacht werden; ein Überbrückungsgesetz solle den Rentnern gegen Jahresende mit einer einmaligen 13. Monatsrente weiterhelfen.

Mit dem Hinweis auf die „unsoziale“ Komponente des Entwurfs griff Schäffer einen Vorwurf auf, der seit Anfang September 1956 im Anschluß an eine versicherungsmathematische Schätzung privatwirtschaftlicher Provenienz³³² in der Presse die Runde machte. Für etwa 40% der Rentenbezieher, so hieß es, werde die geplante Reform keine Rentenerhöhung bringen; ohne die geplante Besitzstands-

³²⁹ Vermerk des Referats 7 des BKA, 6. September 1956 (ZwA, B 136/757).

³³⁰ Notiz Heinrich Krones, 26. September 1956 (Materialien Krone).

³³¹ Kabinettsvorlage des BMF, 29. September 1956 (ZwA, B 136/758).

³³² Vgl. Luzius, Mehring (wie Anm. 256), S. 3 f.

klausel würden viele sogar geringere Renten erhalten als bisher. „Die Kleinsten beißen die Hunde“, kommentierte die „Frankfurter Allgemeine“ in einem Artikel, dessen Lektüre den Kanzler so bestürzte, daß er den Arbeitsminister sogleich „dringend um eine Stellungnahme“ bat³³³. Diese Schätzung war weit überhöht. Aber immerhin mußte davon ausgegangen werden, daß etwa 20% der Rentenbezieher nach dem neuen Rentenschema keine Verbesserung erhalten würden³³⁴. Hier wirkte sich die stärkere Betonung des Versicherungsprinzips aus, demzufolge der Regierungsentwurf die beitragsunabhängigen Rentenbestandteile beseitigt und die Rentenhöhe in eine strengere Äquivalenz zu Höhe und Dauer der individuellen Beitragszahlung gesetzt hatte. Im Bundesarbeitsministerium glaubte man, diese Konsequenz des Übergangs zum System einer beitragsgerechten Leistungsrente in Kauf nehmen zu sollen³³⁵. Betroffen, so meinte man, seien ohnehin ganz überwiegend „Zufallsbeteiligte“, die – wie Beamte, Selbständige und insbesondere Hausfrauen – nur kurze Zeit einmal versicherungspflichtig gewesen waren und sich dann mit geringfügigen Beiträgen die Anwartschaft auf eine Zubrotrente erhalten hatten³³⁶.

Auf Schäffers Attacke antwortete Arbeitsminister Storch deutlich, wenn auch nicht namentlich, als Gastredner auf dem Bundeskongreß des DGB Anfang Oktober. Er wettete gegen „Quertreibereien“, mit denen man eine endgültige Verabschiedung des Regierungsentwurfs verhindern wolle und wandte sich gegen „Leute“, die nun mit dem Vorschlag einer 13. Monatsrente kämen, um damit die eigentliche Reform „wieder in die Ecke“ drängen zu können³³⁷. Da Schäffers Vorstoß durch Indiskretion rasch bekannt wurde, wußte bald auch die Öffentlichkeit, wer gemeint war³³⁸. Indessen brachte auch der Wirtschaftsminister die alten Bedenken aufs neue ins Spiel. Erhard ließ in der Unionsfraktion eine Denkschrift zirkulieren, in der er jede Bindung der Renten an eine nominelle volkswirtschaftliche Größe – und mithin ein Kernstück des Regierungsentwurfs – ablehnte. Maßstab müsse eine preisbereinigte Bezugsgröße sein, denn keinesfalls dürfe das

³³³ Vgl. Frankfurter Allgemeine, 13. September 1956. Zu Adenauers Reaktion vgl. einen Vermerk des Referats 7 des BKA vom selben Tag (ZwA, B 136/769).

³³⁴ Vgl. BABI 7 (1956), S. 777. Übrigens kamen Proberechnungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte im Hinblick auf den SPD-Entwurf zu einem ähnlich hohen Prozentsatz. Vgl. Protokoll der Sitzung des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses vom 15. November 1956 (PA, II/356, Bd. A 2).

³³⁵ Vgl. z. B. BMA an StS des BKA, 19. September 1956 (ZwA, B 136/769).

³³⁶ Vgl. Hartmut Hensen, Jahresfazit einer Sozialdebatte, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 251–253, hier S. 252. Zum Problem der Hausfrauenversicherung vgl. auch Anm. 117.

³³⁷ Storchs Rede, 3. Oktober 1956, in: DGB. 4. ordentlicher Bundeskongreß, S. 254–269, hier S. 258 f. und S. 264.

³³⁸ Vgl. z. B. Frankfurter Rundschau, 4. Oktober 1956 (Artikel „Ministerstreit über Sozialreform spitzt sich zu“). – Auf Adenauers Weisung suchte Staatssekretär Globke die Indiskretionsquelle zu ermitteln, anscheinend ohne Erfolg (ZwA, B 136/758).

Rentensystem von vornherein mit „absinkender Kaufkraft“ rechnen. Offenbar hoffte der Minister, seine in den entscheidenden Mai-Sitzungen des Kabinetts wirkungslos gebliebenen Einwände nachträglich auf dem Wege über die Fraktion zur Geltung bringen zu können³³⁹.

So bot das Bundeskabinett Anfang Oktober 1956 ein Bild hochgradiger Konfusion. Um sie zu überwinden, führte der Kanzler mit den drei hauptbeteiligten Ministern und dem Vorsitzenden des Sozialpolitischen Arbeitskreises der Unionsfraktion eine Art Generalstabsbesprechung, zu der neben Staatssekretär Globke nur noch Generalsekretär Jantz hinzugebeten wurde³⁴⁰. Der Kanzler zeigte sich zu Beginn dieser Besprechung rundum verärgert. Er tadelte das Vorgehen des Wirtschaftsministers³⁴¹, nannte es einen „schweren Schaden“, daß die Bedenken des Finanzministers in die Öffentlichkeit getragen worden seien, und er ließ den Arbeitsminister herbe Kritik spüren³⁴². Die Auswirkungen der Regierungsvorlage seien „unsozial und politisch untragbar“. Es sei „unmöglich, daß kleine Rentner keine Erhöhung und Rentner mit höheren Arbeitsverdiensten sehr starke Rentenerhöhungen erhielten. Eine solche Regierungsvorlage könne er nicht länger mit seinem Namen decken“. Offenbar vergaß der Kanzler, daß er selbst früher ausdrücklich „Bedenken“ gegen ein Abweichen vom Prinzip der Äquivalenz zwischen Renten und Beitrag angemeldet hatte³⁴³.

Die Besprechung klärte einige Probleme des weiteren Verfahrens. Der Regierungsentwurf sollte aufrechterhalten bleiben, jedoch im Bundestagsausschuß so

³³⁹ Vgl. die undatierte Denkschrift „Sinnvolle Maßstäbe für eine Produktivitätsrente“ (ZwA, B 136/758). Adenauer kritisierte Erhards Vorgehen in einer (im folgenden beschriebenen) Besprechung, was dieser schweigend hinnahm, um – wie er in einem nachträglichen Rechtfertigungsschreiben betonte – in der Besprechung „die Mißverständnisse oder Gegensätze nicht besonders zu vertiefen“. Von vielen Mitgliedern der Unionsfraktion, schrieb Erhard, sei ihm mitgeteilt worden, „daß meine Denkschrift als eine mögliche Kompromißformel von der CDU sehr begrüßt wurde. Besonders hat mir das auch Herr Dr. Pferdenges bestätigt“. Vgl. Erhard an Adenauer, 8. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁴⁰ Vgl. eine BKA-Niederschrift über diese Besprechung vom 5. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁴¹ Vgl. Anm. 339.

³⁴² Auch sonst sparte Adenauer in diesen Monaten nicht mit offener und verdeckter Kritik an Storch, etwa im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956: Der Gesetzentwurf sei dem Bundestag „viel zu spät vorgelegt“ worden; er selbst könne sich „ein wenig dadurch exkulpieren, daß ich, als ich sah, es ging nicht weiter, und ich die Sache satt war im vergangenen Januar, die vier [Rothenfelser] Herren berufen habe, damit sie sich in Klausur setzten, um wenigstens einige Grundsätze zu erarbeiten“ (Sitzungsprotokoll, S. 8). Daß Storch sich nicht mehr lange als Minister halten könne, war damals ein offenes Geheimnis. Er sei „verbraucht“, notierte z. B. Theodor Heuss (der übrigens aus seinen „ärgersten Bedenken“ gegen die dynamische Rente kein Hehl machte) in seinem Tagebuchbrief vom 11. Oktober 1956. Vgl. Heuss, S. 197 und S. 199.

³⁴³ Vgl. oben S. 321.

ergänzt werden, daß jede Rente spürbar angehoben werde. Man folgte hier Empfehlungen aus den Reihen der Unionsfraktion, wo eine Mindesterhöhung aller Renten befürwortet wurde: Soweit die reguläre Umstellung keine bestimmte Mindestanhebung bewirke, solle durch einen Sonderzuschuß nachgeholfen werden³⁴⁴. Weiterhin steckte man einen genauen Zeitplan für die parlamentarischen Beratungen ab. Einvernehmlich hielt man daran fest, daß die Neuregelungsgesetze mit Wirkung vom 1. Januar 1957 in Kraft treten mußten. Damit die Rentner sich aber schon im Weihnachtsmonat besser ständen, beschloß man, ein Gesetz über die Zahlung einer Sonderzulage für den Monat Dezember 1956 in die Wege zu leiten³⁴⁵. Das Arbeitsressort erhielt den Auftrag, dem Kabinett im Einvernehmen mit dem Finanzressort Vorschläge zum Problem der Mindesterhöhung vorzulegen und über die Frage der Gesamtkosten der Reform zu berichten. In einem Schreiben an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen erläuterte und bekräftigte der Kanzler die Ergebnisse dieser Besprechung³⁴⁶.

Freilich blieb dieses Spitzengespräch, wie sich zwei Wochen später drastisch zeigte, ohne nachhaltigen Koordinierungserfolg. Es ließ schon Ungutes ahnen, daß die zuständigen Abteilungen von Arbeits- und Finanzressort zwischenzeitlich vom Kanzleramt zur Fühlungnahme geradezu gezwungen werden mußten. Wie kräftig diese beiden Ressorts in entgegengesetzte Richtungen zogen, machten dann Mitte Oktober konkurrierende Kabinettsvorlagen überdeutlich. Dabei hielt sich Storchs Vorlage an die in jenem Gespräch vereinbarte Linie. Sie schlug Mindestverbesserungen von monatlich DM 15,- (Versichertenrenten) bzw. DM 10,- (Witwen- und Waisenrenten) vor und bezifferte die Gesamtkosten der Reform für das erste Geltungsjahr auf 4,3 Mrd. DM³⁴⁷. Das Finanzressort dachte jedoch nicht im entferntesten daran, den grundsätzlichen Widerstand gegen den Regierungsentwurf aufzugeben. Im Gegenteil, es präsentierte nun Vorschläge, die zentrale Ergebnisse der bisherigen Reformvorbereitung über den Haufen warfen³⁴⁸. Schäffer wünschte wieder einen festen Staatsgrundbetrag für alle Renten einzuführen. Die kleinen Renten wünschte er stärker, die hohen geringer anzuheben als im Regierungsentwurf vorgesehen. Um das generelle Rentenniveau zu senken, schlug er eine Reduzierung des Steigerungssatzes vor. Auf eine irgendwie geartete Dynamisierung sollte der Gesetzgeber verzichten, er habe ja ohnehin die

³⁴⁴ Vgl. die Protokolle der Fraktionssitzungen vom 26. September bzw. 1. Oktober 1956, S. 27 bzw. S. 42 f. Über die gewünschte Höhe der Mindestanhebung sprach man hier noch nicht.

³⁴⁵ Diese Initiative führte zum „Gesetz zur Gewährung einer Sonderzulage für den Monat Dezember 1956 in den gesetzlichen Rentenversicherungen (Zweites Sonderzulagengesetz)“ vom 16. November 1956 (BGBl I, S. 854). Zum ersten Sonderzulagengesetz vgl. oben S. 307.

³⁴⁶ Schreiben vom 10. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁴⁷ Kabinettsvorlage des BMA, 15. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁴⁸ Kabinettsvorlage des BMF, 15. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

Hoheitsaufgabe, die Renten von Zeit zu Zeit je nach der wirtschaftlichen Entwicklung neu festzusetzen.

Es wäre falsch, diese mit unerschütterlicher Hartnäckigkeit vorgetragenen Vorschläge allein unter finanztaktischem Aspekt zu sehen. Vielmehr zeigen ihre konstruktiven Elemente, daß der traditionelle und nun bis ins Unüberbrückbare hinein gesteigerte Gegensatz zwischen Arbeits- und Finanzressort letztlich auch in unterschiedlichen sozialpolitischen Gedankenwelten wurzelte. Schutz vor akuter Not, das war die Funktion, die man im Finanzressort der gesetzlichen Altersversorgung beimaß, und daher strebte man dort eine Plafondierung des Rentensystems an, mit einer nur geringen Streuung um einen mittleren Wert. Hingegen wünschte das Arbeitsressort eine Übertragung der differenzierten Lohnverhältnisse des Arbeitslebens auf das den Lohn ersetzende Rentensystem, denn seine Leitvorstellung der Rentenfunktion hieß: Sicherung des individuell erarbeiteten Lebensstandards. Das Konzept der Lohnersatzrente führte folgerichtig zum Plädoyer für eine auf die Lohnentwicklung bezogene Rentendynamik; hingegen genügte im Rahmen eines am Mindestbedarf orientierten Rentenkonzepts die gelegentliche gesetzgeberische Korrektur. Daß Schäffers Vorschläge das „erfreuliche Ergebnis“ einer stärkeren Hebung der Kleinrenten „unter Senkung des Gesamtvolumens der Rentenmehrausgaben“ erreichen konnten, machte sie in der Perspektive ihrer Urheber doppelt wertvoll. Abweichend von den Berechnungen des Arbeitsressorts veranschlagten Schäffers Beamte die Kosten des Regierungsentwurfs inzwischen auf 5,6 Mrd. DM, die des neuen Alternativkonzepts auf 4,6 Mrd. DM.

Die Kabinettsausprache über die beiden Ministervorlagen endete aufs neue mit einer Niederlage Schäffers³⁴⁹. Der Kanzler rechnete seinem Finanzminister das kleine Einmaleins des politischen Geschäfts vor: „Wenn man jetzt die Regierungsvorlage grundlegend ändere, werde die Öffentlichkeit sagen, daß die Bundesregierung eine miserable Arbeit geleistet habe.“ Aber auch konzeptionell lehnte Adenauer die neuen Vorschläge ab. Es müsse „in jedem Falle an dem Prinzip der Produktivitätsrente festgehalten werden“, denn es sei „gerecht, wenn man die alten Leute an der Hebung des allgemeinen Lebensstandards teilnehmen lasse“. Die finanz- und volkswirtschaftlichen Bedenken des Finanzministers wies er als „übertrieben“ zurück. „Überdies habe man die Wirtschaft in den letzten Jahren auf jede Weise gefördert und ihr viele Millionen zukommen lassen. Kürzlich habe man Steuerermäßigungen beschlossen, die einen Betrag von drei Mrd. DM ausmachten. Ferner gebe man für die Aufrüstung jährlich viele Milliarden aus. Den Millionen von Rentnern habe man dagegen nur Brocken zugeworfen.“ Wie immer kämpfte Schäffer auf das verbissenste für seine Vorschläge, er fand aber in der Kabinettsrunde keine hinreichende Unterstützung. Am Ende wurden Schäffer und Storch damit beauftragt, nun endlich eine gemeinsame Vorlage über

³⁴⁹ Vgl. Kurzprotokoll über die Kabinettsitzung vom 17. Oktober 1956 (ZwA, B 126/13 803).

Form und Finanzierung der geplanten Mindestanhebung (Sonderzuschuß) auszuarbeiten. Wie Adenauer mitteilte, wünschten die Unionsvertreter im Bundestagsausschuß so bald wie möglich darüber informiert zu werden, welche Vorstellungen das Kabinett in dieser Frage habe.

Eine Einigung gelang den beiden Ressorts wiederum nicht. In der dritten Oktoberwoche legten sie dem Kabinett getrennte, kontroverse Stellungnahmen vor. Storch befürwortete nach wie vor Mindestzulagen von DM 15,- bzw. DM 10,- pro Rente und schlug weitere härtemildernde Übergangsregelungen vor, die in die verabschiedeten Gesetze Eingang gefunden haben, hier aber im einzelnen nicht von Interesse sind. Das Kabinett stimmte der Vorlage des Arbeitsressorts unverzüglich mit Mehrheit zu³⁵⁰. Die Koalitionsfraktionen setzten sich während der Ausschußverhandlungen dann allerdings für höhere Mindestzulagen (DM 21,- bzw. DM 14,-) ein³⁵¹, und in dieser Form wurde die Sonderzuschußregelung auch Gesetz.

Mit stupender Beharrlichkeit hielt hingegen das Finanzministerium auch in der neuerlichen Stellungnahme an seinen Revisionsvorschlägen fest³⁵². Hier wie auch in der Kabinettsitzung der dritten Oktoberwoche bedauerte Schäffer, die Arbeitsministervorschläge nicht akzeptieren zu können. Zur gleichen Zeit meldete der Wirtschaftsminister sich öffentlich in einer Weise zu Wort, die als Polemik gegen den Regierungsentwurf verstanden werden konnte und Stoff für publizistische Sensationsmeldungen bot. Durch sein „persönliches Eingreifen“, sagte Erhard laut dpa vor der Jahreshauptversammlung des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft in Köln, sei nun „das größte Gift“ aus dem Regierungsentwurf heraus. Denn es sei keine Bindung der Renten an die Löhne mehr vorgesehen, sondern nur eine Anpassung an den „echten Produktivitätsfortschritt“, und zwar nicht automatisch, sondern „von Fall zu Fall“. Die Renten sollten auch „nicht zu hoch“ angesetzt werden, sondern so, „daß sie als Existenzminimum für die Notfälle ausreichen“³⁵³.

„Kabinettsmitglieder gegen Rentenreform“, „Erhard und Schäffer sabotieren Regierungsbeschluß“, dies und ähnliches konnte man in den Zeitungen lesen³⁵⁴. Es trete „bei der Regierung auch hier wieder das völlige Fehlen einer gemeinsamen Linie drastisch zutage“, kritisierte die sozialdemokratische Opposition im Bundestag³⁵⁵. Aber auch in der Unionsfraktion wuchs der Unmut. „Wenn der

³⁵⁰ Die Kabinettsvorlage des BMA datiert vom 22. Oktober 1956, der Kabinettsbeschluß vom 24. Oktober 1956 (ZwA, B 126/13 808).

³⁵¹ Der Sozialpolitische Bundestagsausschuß stimmte einem entsprechenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen am 18. Dezember 1956 mit Mehrheit zu (Sitzungsprotokoll; PA, II/356 Bd. A 2).

³⁵² Kabinettsvorlage des BMF, 22. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁵³ dpa-Meldung vom 25. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁵⁴ So z. B. Die Quelle 7 (1956), S. 527 f. (Novemberheft).

³⁵⁵ So z. B. Erwin Schoettle (SPD) im Bundestag am 12. Dezember 1956 (Sten. Ber.,

Finanzminister in der Rentenfrage plötzlich mit neuen Zahlen komme“, bemerkte der Fraktionsvorsitzende Heinrich Krone in einer Oktober-Sitzung der Fraktion, dann könne er dazu nur sagen: „Herr Bundeskanzler, so geht das nicht weiter.“ Im Kabinett finde „keine Koordinierung mehr statt“, schimpfte der CSU-Abgeordnete Richard Stücklen in derselben Sitzung³⁵⁶.

Wie gezeigt, fiel es dem Kabinett in der Rentenfrage tatsächlich schwer, mit sich selbst ins Reine zu kommen. Auch sonst gab es „im Kabinett allerhand Krähe“, wie Adenauer im Juli 1956 im Bundesparteivorstand der CDU formuliert hatte³⁵⁷. Damals hatte vor allem ein öffentlich ausgetragener konjunkturpolitischer Streit zwischen dem Kanzler einerseits, Schäffer und Erhard andererseits höchste Wellen der Erregung geschlagen³⁵⁸. Das Kabinett biete der Öffentlichkeit ein „trostloses Bild“, räumte Adenauer im September 1956 vor der Fraktion ein. Da er andererseits davon überzeugt war, „daß für den Ausgang der Wahlen die Frage, ob das Kabinett einen geschlossenen Eindruck vermittelt, von außerordentlicher Bedeutung“, sei³⁵⁹, sann er in zunehmendem Maße auf nachhaltige Abhilfe. Die Umbildung und Verkleinerung des Bundeskabinetts im Oktober 1956 ist in diesem Zusammenhang zu sehen³⁶⁰. Hinzu kam eine straffere Handhabung der Richtlinienkompetenz. „Ich bin entschlossen, mehr als bisher von dem Artikel des Grundgesetzes Gebrauch zu machen, wonach der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt“, teilte Adenauer im September 1956 der Unionsfraktion mit³⁶¹. Im Oktober 1956 bekamen die in der Rentenfrage von der

Bd. 33, S. 9916). – Schellenberg sorgte dafür, daß die Kabinettsdivergenzen auch in den Fragestunden des Parlaments zur Sprache kamen. Vgl. Sten. Ber., Bd. 32, S. 9160 (25. Oktober 1956); Bd. 33, S. 9539 (16. November 1956).

³⁵⁶ Protokoll der Fraktionssitzung vom 9. Oktober 1956, S. 56. Wie er den Kanzler in einem Brief vom 8. Oktober 1956 wissen ließ, hielt auch Heinrich von Brentano die Zerstrittenheit des Kabinetts für „unerträglich“, wengleich er selbst „ernste Bedenken“ gegen die dynamische Rente hegte. Vgl. Baring/v. Oetinger/Mayer, S. 196.

³⁵⁷ In einer Sitzung vom 12. Juli 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 201).

³⁵⁸ Adenauer hatte sich in einer Rede vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie am 25. Mai 1956 in demonstrativer Form von einem Diskontsatz-Erhöungsbeschuß des Zentralrats der Bank deutscher Länder (18. Mai) distanziert und die beiden Minister, die an den Beratungen des Zentralrats teilgenommen hatten, desavouiert. Stenographierter Wortlaut der Rede in: *Industriekurier*, 26. Mai 1956.

³⁵⁹ Adenauer in einer Sitzung der Unionsfraktion des Bundestags am 11. September 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 5). – Im Bundesparteivorstand der CDU war am 12. Juli 1956 ein demoskopischer Bericht vorgetragen worden: Die Popularitätskurve der CDU sei stark am Sinken, und dazu trage nicht zuletzt die Uneinigkeit des Kabinetts bei (Sitzungsprotokoll, S. 23).

³⁶⁰ Am 16. Oktober 1956 schieden die Bundesminister Blank, Kraft, Neumayer und Schäfer aus. Zu den Hintergründen vgl. vorerst v. Eckardt, S. 439 ff.

³⁶¹ Wie Anm. 358. Im Bundesparteivorstand der CDU hatte Adenauer am 12. Juli 1956 zurückhaltender formuliert: „Nun sagt man mir: Du hast doch das Recht, Richtlinien zu

Kabinettslinie abweichenden Minister den schärferen Wind zu spüren: Im Bundeskabinett erklärte der Kanzler „die Grundsätze der Regierungsvorlage“ zu „Richtlinien der Politik“; dasselbe hatte er seinen Finanzminister zuvor schon schriftlich wissen lassen³⁶². Auch der Wirtschaftsminister erhielt – am Tage nach seiner Kölner Rede – einen Brief des Kanzlers, der nochmals eindringlich darauf hinwies, „daß ich die Verabschiedung der Rentenreformgesetze zur Richtlinie meiner Politik mache und damit verbindlich für alle Mitglieder des Kabinetts“. Zugleich bat der Kanzler den Minister, „unverzüglich in der Presse klarzustellen“, daß die Berichterstattung über die Rede „nicht richtig“ sei. „Ich würde sonst genötigt sein, mit Entschiedenheit dagegen aufzutreten“³⁶³.

Während Erhard durch erläuternde Interviews die Wirkung seiner Kölner Rede abzuschwächen suchte, ließ das Bundesfinanzministerium sich durch des Kanzlers Richtlinienkompetenz nicht sonderlich beeindrucken. Es führte den Kampf gegen den Regierungsentwurf auf der parlamentarischen Ebene weiter, indem es innerhalb der Koalitionsfraktionen eifrig für das eigene Reformkonzept warb³⁶⁴. Sogar zur sozialdemokratischen Opposition wurde ein vertraulicher Kontakt geknüpft.

Unterdessen hatte in der Unionsfraktion ein zähes Ringen um die parlamentarische Ausgestaltung des Regierungsentwurfs begonnen. Insbesondere in der Frage der Rentendynamik prallten die Gegensätze hart aufeinander. Die „Gefahr eines Auseinanderfallens des rechten und linken Flügels der CDU“ war nicht auszuschließen³⁶⁵. Wiederholt sah der Kanzler sich genötigt, die Fraktion mit geradezu beschwörenden Worten auf die hohe politische Bedeutung der Rentenreform hinzuweisen; gerade in dieser Frage müsse sie alles daransetzen, sich als geschlossene politische Aktionseinheit zu bewähren³⁶⁶. Um Kompromißmöglich-

bestimmen.“ Es sei aber „unmöglich, daß ein Bundeskanzler nur mit Richtlinien arbeitet. Man kann auch nicht – verzeihen Sie den Ausdruck – für jeden Dreck eine Richtlinie fabrizieren. Richtlinien beziehen sich auf große Dinge“. Aber „nun jede Sache so zu machen“, sei unmöglich. „Man muß auch daran denken, daß man damit dieses Recht verbraucht“ (Sitzungsprotokoll, S. 61 f.).

³⁶² Vgl. Kurzprotokoll der Kabinettsitzung vom 24. Oktober 1956 (ZwA, B 126/13 808).

³⁶³ Adenauer an Erhard, 26. Oktober 1956 (ZwA, B 136/758). Die einstweilen beste, wenngleich auf relativ wenige Fallbeispiele gestützte Analyse der Richtlinien-Politik Adenauers findet sich bei Hans Buchheim, Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 2, S. 339–351.

³⁶⁴ Vgl. Staatssekretär-Vorlage des Referats 7 des BKA, 14. November 1956 (ZwA, B 136/758).

³⁶⁵ Vgl. Anm. 160.

³⁶⁶ Z. B. in einer Fraktionssitzung vom 11. September 1956: „Zum Gesetzgebungskatalog liegt mir besonders am Herzen die Verabschiedung der Rentenreform. Hier haben wir ein Wort gegeben, das wir einlösen müssen. Das ist viel verlangt, und ich weiß, daß diejenigen, die sich besonders mit der Materie befassen, übermäßig dadurch belastet wer-

keiten zu suchen, bildete die Fraktion Ende September 1956 eine neunköpfige Kommission. Drei Mitglieder waren dem Wirtschaftsflügel zuzurechnen (Robert Pferdenges, Thomas Ruf, Hugo Scharnberg); vier gehörten mehr (Johannes Albers, Josef Arndgen) oder weniger eindeutig (Ludwig Franz, Hans Schütz) dem Arbeitnehmerflügel zu; hinzu kamen der Vorsitzende des Sozialpolitischen Arbeitskreises der Unionsfraktion, Peter Horn, sowie ein Haushaltsexperte der Fraktion, Rudolf Vogel. In der Endphase der Auseinandersetzungen um die Dynamisierungsparagrafen gewannen neben Peter Horn zwei weitere Unionsmitglieder des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses (IG-Metall-Geschäftsführer Josef Schüttler und Josef Stingl, damals Angestellter der Berliner Industrie- und Handelskammer) sowie der Vorsitzende des Arbeitskreises „Wirtschaft“ der Unionsfraktion, Fritz Hellwig, eine besondere Bedeutung.

In zahllosen Besprechungen, unter Einbeziehung u. a. des Präsidenten des Statistischen Bundesamts, Gerhard Fürst, und in engem Kontakt zum Bundeskanzler³⁶⁷, gelang es diesen Abgeordneten während des November 1956, für die

den. Diese Last sollten wir ihnen wirklich leicht machen. Natürlich kann man fragen, warum man nicht früher mit dem Gesetz gekommen sei. Das hätte vielleicht früher geschehen können. Aber ich darf darauf hinweisen, daß ich es gewesen bin, der dadurch, daß er die Ihnen bekannten vier Herren mit dem Auftrag versehen hat, einen Vorschlag zu machen [Rothenfeler Denkschrift], die Sache beschleunigt hat. Man soll aber nicht rückwärts blicken, sondern vorwärts: Die Fraktion muß alles daran setzen, daß dieser Entwurf so rechtzeitig verabschiedet wird, wie wir das zugesagt haben“ (Sitzungsprotokoll, S. 6). – Am 16. Oktober 1956: Er appelliere „als Bundeskanzler und als Vorsitzender der CDU an die Fraktion, daß wir unter gegenseitigem Nachgeben uns bemühen, daß die wichtigen Entscheidungen, die vor dem Bundestag in den nächsten Monaten liegen, geschlossen vollzogen werden auch mit der Koalition. Das gilt vor allem für das Rentenreformgesetz.“ Die „Gegner dieser Reform sollten sich darüber klar sein, daß mit der Verabschiedung des Gesetzes in einer annehmbaren Form wir stehen und fallen. Wenn wir diese Verpflichtung nicht erfüllen, und zwar noch in diesem Jahr, dann ist es nach meiner Meinung mit dem Wahlkampf aus. Dann haben wir alles mögliche gemacht, Steuerermäßigung, Gelder für die Wehrmacht usw., aber wir haben nichts getan für die Sozialschwächsten. Das würde nämlich für eine Fraktion, die bewußt das Wort christlich führt, der schlimmste Vorwurf sein, den man ihr machen könnte. Ich hoffe aber, daß wir zu einem guten Ende damit kommen, und deshalb appelliere ich von ganzem Herzen an Sie“ (Sitzungsprotokoll, S. 66). – Am 13. November 1956: „Er, der Bundeskanzler selbst, mache sich Vorwürfe, daß diese Vorlage nicht schon ein Jahr früher gekommen sei. Alles mögliche sonst habe man getan, aber dieses Gesetz sei viel zu spät aus dem Arbeitsministerium gekommen. Er gebe zu, daß eine Sache, wenn sie zu schnell gebracht werde, Fehler enthalten könne. Aber jetzt müsse man, wenn erst die Einigung erzielt sei, zusammenhalten und das Gesetz geschlossen vertreten. Ein Auseinanderfallen bei der Abstimmung werde unabsehbaren Schaden anrichten. Man werde sagen, daß die CDU zum Teil aus Kapitalisten bestehe und daß sie nicht geschlossen sei; jedenfalls fehle es ihrer Mehrheit am sozialen Denken“ (Sitzungsprotokoll, S. 97).

³⁶⁷ Vgl. die Rückblicke von Ruf und Stingl in: Die dynamische Rente, S. 41 und S. 48.

entscheidenden Dynamisierungsparagrafen Kompromißformulierungen zu finden, die dann auch in den verabschiedeten Gesetzen durchgesetzt worden sind.

Demnach blieb es, was die Erstfestsetzung der Rente betrifft, bei der automatischen Lohnkopplung (Hochrechnung aller Beitragswerte auf das zur Zeit der Rentenfestsetzung aktuelle Lohnniveau). Diese Verankerung des dynamischen Prinzips (§§ 1255, 1256) hatte der linke Unionsflügel wie auch das Generalsekretariat für die Sozialreform als unaufgebbares Hauptziel betrachtet. Das aktuelle Lohnniveau wurde, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, als gleitender Dreijahresdurchschnitt der Bruttoverdienste aller Versicherten definiert, seine Auswirkung auf das Rentensystem jedoch durch Zwischenschaltung eines Karenzjahres verzögert³⁶⁸. Dieser vergrößerte time lag zwischen Renten- und Lohnentwicklung senkte das Rentenniveau³⁶⁹ und dämpfte die Befürchtung mancher Unionspolitiker, daß in den künftigen Lohnkämpfen sich „auch noch die Rentner als Einsatz verwenden“ ließen³⁷⁰. Das in dieser Form als „allgemeine Bemessungsgrundlage“ erfaßte aktuelle Lohnniveau blieb auch für die laufende Anpassung der Renten von Bedeutung: „Bei Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage werden die Renten durch Gesetz angepaßt“ (§ 1272, Abs. 1). Hingegen wurde die Lohnbewegung nicht als Bezugsgröße der Anpassung festgeschrieben: „Die Anpassung hat der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie den Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen Rechnung zu tragen“ (§ 1272, Abs. 2). Die Bundesregierung wurde verpflichtet, dem Parlament jährlich über die Entwicklung dieser volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen zu berichten³⁷¹ und zugleich – unter Vorlage des Gutachtens eines beratenden „Sozialbeirats“³⁷² – einen Anpassungsvorschlag zu unterbreiten

³⁶⁸ Vgl. Anm. 14.

³⁶⁹ Durch die Vorverlegung des Dreijahreszeitraums verringerte sich der Kostenaufwand für die Rentenumstellung im ersten Geltungsjahr der Reform um etwa 0,5 Mrd. DM. Auch auf lange Sicht hat der time lag das Rentenniveau bedeutend unter die ursprünglich vom Sozialkabinett angestrebte Höhe herabgedrückt. Vgl. dazu näherhin Anm. 440.

³⁷⁰ Vgl. einen Motivationsbericht von Stingl im Bundestag am 17. Januar 1957 (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 321).

³⁷¹ Damit wurde die Bundesregierung erstmals gesetzlich zur jährlichen Vorlage eines Berichts über die gesamtwirtschaftliche Lage verpflichtet. Hierin lag ein wichtiger Ansatzpunkt zur gesetzlichen Institutionalisierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik.

³⁷² Der im Anschluß an die Stellungnahme des Bundesrats aus dem Regierungsentwurf herausgenommene „Sozialversicherungsbeirat“ wurde also in Form eines „Sozialbeirats“ wieder eingeführt. Er besteht aus je drei Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber, der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie einem Vertreter der Bank deutscher Länder (§ 1274). „Der Sozialbeirat verdankt seine Entstehung dem Wunsch, zwischen der ‚dynamischen‘ oder ‚automatischen‘ Rentenanpassung und der vor 1957 geübten Methode der fallweisen Rentenerhöhung einen gangbaren Mittelweg zu finden. Nur in einem Rentensystem, in dem eine Anpassung weder ganz vorgeschrieben noch völlig dem Zufall oder

(§ 1273). Hatte der Regierungsentwurf sich für eine automatische Anpassung, wenn auch in großen Zeitabständen entschieden, so war die Automatik nun durch die Zwischenschaltung des Gesetzgebers und die Variabilität des Anpassungsmaßstabs stark abgeschwächt³⁷³. Andererseits führte der Gesetzesbefehl, jährlich ein Anpassungsverfahren in Gang zu setzen, über die traditionelle Regellosigkeit der Ad-hoc-Gesetzgebung hinaus: Man wählte eine Art halbautomatischer Lösung, die dem Gesetzgeber Spielraum belassen sollte, aber zugleich kräftige Hebel für eine jährliche Anpassung der Renten an die Wirtschaftsentwicklung bereitstellte. Damit diese Hebel wiederum nicht zu stark seien, führte der Unionskompromiß eine Revisionsklausel (§ 1257) ein, wonach die „allgemeine Bemessungsgrundlage“ in bestimmten Fällen einer besonders angespannten Finanzlage der Rentenversicherung durch den Gesetzgeber festgelegt werden sollte, also von der realen Lohnentwicklung abgekoppelt werden konnte³⁷⁴.

Daß dieser „unter unendlichen Mühen zustandegekommene Kompromiß“³⁷⁵ für alle Beteiligten annehmbar war, hing nicht zuletzt mit einem „Erwartungs-kontrast“ zusammen. Die Befürworter einer festen Bindung der Renten an die Löhne hofften, daß „die jährliche Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und ihre ‚automatische‘ Auswirkung auf eine höhere Berechnung der Zugangsrenten“ sich „mit einer gewissen Zwangsläufigkeit“ auf den Anpassungssatz der laufenden Renten auswirken werde³⁷⁶. Die Gesetzgebungspraxis, so hofften sie, werde mithin auch die laufenden Renten jährlich in dem Maße anheben, wie sich das (im Instrument der allgemeinen Bemessungsgrundlage erfaßte) Lohnniveau verändert. Den Gegnern einer lohnbezogenen Rentendynamik erleichterte eine genau entgegengesetzte Zukunftserwartung das Ja zum Kompromiß: Man werde

politischen Augenblickserwägungen überlassen ist, ist Raum für ein Gremium, das sachlich urteilen soll.“ Vgl. Schewe, Formelkompromiß, S. 452.

³⁷³ Vgl. aus einer Kanzlervorlage des Referats 7 des BKA, 19. November 1956: „Obwohl damit ein wesentliches Element der in dem Regierungsentwurf enthaltenen Dynamik beseitigt worden ist, muß wohl der vorliegende Vorschlag als die einzig tragbare Lösung im Streit der verschiedenen Interessengruppen akzeptiert werden“ (ZwA, B 136/759).

³⁷⁴ Diese als Notbremse gedachte Revisionsklausel hat keine praktische Bedeutung erlangt und ist daher durch das Dritte Rentenversicherungs-Änderungsgesetz vom 28. Juli 1969 (BGBl I, S. 956) gestrichen worden. 1978 sah sich der Gesetzgeber dann jedoch zu einem entsprechenden Eingriff veranlaßt: Die allgemeine Bemessungsgrundlage ist durch das 21. Rentenanpassungsgesetz für die Jahre 1979 bis 1981 von der Lohnentwicklung losgelöst worden.

³⁷⁵ So: Horn während des DGB-Kanzler-Gesprächs am 20. Dezember 1956 (vgl. Anm. 162).

³⁷⁶ Vgl. Jantz, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Sozialpolitik nach 1945, S. 112. Vgl. schon Schewe, Die Neuregelung der Arbeiterrentenversicherung. Anpassung der Renten während ihrer Laufzeit, in: BABl 8 (1957), S. 250: Durch §§ 1255, 1272 sei „der Gesetzgeber politisch, nicht rechtlich an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gebunden“.

mit Hilfe der in den §§ 1257, 1272 eingebauten Kautelen eine Lohnbindung der laufenden Renten zu verhindern wissen. Bekanntlich zeigt die Erfahrung zweier Jahrzehnte jene als Sieger, die auf der Grundlage der Kompromißparagrafen eine De-facto-Automatik für durchsetzbar hielten. Bis 1978 haben sich die Anpassungssätze stets nach der Lohnentwicklung gerichtet. Für die Jahre 1979 bis 1981 ist das lohnbezogene Anpassungsverfahren freilich suspendiert worden; die Grundsatzfragen von 1957 sind heute wieder offen.

Nachdem die Unionsfraktion in der dritten Novemberwoche 1956 die Linie eines Kompromisses gefunden hatte, suchte sie die Zustimmung der beiden kleinen Koalitionsfraktionen. Mit ihnen hatte zuvor in dieser Frage nur ein lockerer Kontakt bestanden. Die „Koalition in dieser Sache unter ein Dach zu bringen“, erwies sich als ein Problem von „ungeheurer Schwierigkeit“. Adenauer sah sich genötigt, an mehreren interfraktionellen Verhandlungsrunden teilzunehmen und fürchtete, „fast verrückt darüber geworden“ zu sein. Während einer dieser Verhandlungen kämpften die Teilnehmer fünf Stunden lang mit einer derartigen Verbissenheit, daß es dem wie immer an der „ratio des Zu-einem-Ergebnis-Kommens“ orientierten Kanzler³⁷⁷ schier „unerträglich“ wurde; von dem Hin und Her wurde ihm „so dumm, als ginge mir ein Mühlrad im Kopf herum“³⁷⁸. Sowohl die DP wie auch die FVP sahen in dem Unionskompromiß eine zu starke Konzession an die Befürworter der Rentendynamik³⁷⁹. Die Lohnbezogenheit der Formel für die Erstfestsetzung der Rente wollten sie durch ein Indikatorenbündel gemäß § 1272 ersetzt und diesen durch eine Preisbereinigungsklausel weiter entschärft wissen. Eine Veränderung des in der Unionsfraktion errungenen Kompromisses erreichten die Koalitionspartner nicht. Umgekehrt schwenkten diese in den parlamentarischen Debatten auch nicht voll auf die Linie des Unionskompromisses ein³⁸⁰, während die Union sie fortan geschlossen durchhielt. – Anfang Dezember 1956 gelangen in einer Besprechung zwischen dem Kanzler, dem Bundesarbeits-

³⁷⁷ Vgl. oben S. 348.

³⁷⁸ Zitate aus einem Bericht Adenauers im Bundesparteivorstand der CDU, 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll S. 7, S. 47 und S. 84). Anscheinend bat Adenauer den niedersächsischen Ministerpräsidenten Heinrich Hellwege (DP), auf die streitbare DP-Sozialpolitikerin Margot Kalinke mäßigend einzuwirken. Vgl. Hellwege an Adenauer, 24. November 1956 (ZwA, B 136/759). – Der Vorsitzende der Unionsfraktion notierte am 22. November 1956: „Noch immer Schwierigkeiten mit der Rentenreform. Die Koalitionspartner kommen wieder mit ihren Bedenken. Der ganze Tag war mit diesem Hin und Her ausgefüllt“ (Materialien Krone).

³⁷⁹ Vgl. z. B. Kalinke an Horn, 12. November 1956 (ZwA, B 136/769); Vorsitzender der FVP-Fraktion (Ludwig Schneider) an Adenauer, 26. November 1956 (ZwA, B 136/759).

³⁸⁰ Im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestags wurde der erste Teil des Unionskompromisses (Formel für die Erstfestsetzung der Rente) von der Union allein ohne die Stimmen der Koalitionsparteien und gegen die Stimmen der SPD verabschiedet. Den zweiten Teil (laufende Anpassung) verabschiedeten die Koalitionsparteien gemeinschaftlich gegen

minister, den Unionsmitgliedern des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses sowie drei führenden Mitgliedern der Sozialausschüsse der CDU (Jakob Kaiser, Theodor Blank, Johannes Albers) weitere Klärungen der Unionsmarschroute auf dem Wege zur Rentenreform³⁸¹.

Wie die Analyse der Entscheidungsfindung innerhalb des Regierungslagers gezeigt hat, hat der Kanzler von den ersten vorbereitenden Sitzungen des Sozialkabinetts bis zur Endphase der parlamentarischen Ausschubarbeit das Gelingen des Reformwerks in einem hohen Maße gefördert. Natürlich läßt sich sein individueller Durchsetzungsanteil nicht exakt bestimmen, denn die Gegenprobe – was wäre herausgekommen, wenn Adenauer Indifferenz gezeigt oder sich sogar an die Spitze der Gegner gestellt hätte? – entzieht sich der historischen Methode. Wohl aber scheint sich die komplexe Motivation seines Handelns hinreichend differenziert bestimmen zu lassen. Sie ist zunächst in einen Bedingungsrahmen des Zwangs zum Kompromiß einzuordnen. Denn für Adenauer stand gerade auch im Hinblick auf die Rentenreform außer Frage: „Eine Fraktion wie die unsrige, bestehend aus Abgesandten einer Partei mit so vielen Schichten, Ständen und so verschiedener Herkunft kann niemals von vornherein eine einheitliche Willensbildung haben. Diese Willensbildung kann nur zustandekommen durch gegenseitiges Nachgeben auf dem Wege des Kompromisses“³⁸². Er hat es auch keineswegs, wie behauptet worden ist, als „selbstverständlich“ angesehen, daß „Gesetzesvorlagen der Regierung vom Parlament ohne große Änderung hingenommen“ werden müßten³⁸³. Vielmehr zeigte er sich „weit davon entfernt zu sagen“, daß das Parlament die Regierungsentwürfe als „das Beste vom Besten“ einfach hinzunehmen habe, „geschweige denn einen Gesetzentwurf wie diesen [Rentenreform], der eine schwierige Materie regeln soll und der so umfangreich ist“³⁸⁴. Er selbst hat im Verlaufe der Kompromißverhandlungen an der ursprünglichen Konzeption einer strikten und klaren Indikatorbindung der Renten an die Löhne nicht festgehalten. Dabei spielten neben der Rücksichtnahme auf das in Kabinett und Fraktion Durchsetzbare auch koalitionspolitische Erwägungen eine Rolle. Adenauer hielt es für wichtig, die Toleranzgrenze von DP und FVP in dem von diesen Parteien als

die Stimmen der Opposition. Zu Abänderungsanträgen der DP und FVP im Bundestagsplenum vgl. unten S. 419.

³⁸¹ Vgl. Vermerk über die Besprechung vom 3. Dezember 1956 (ZwA, B 136/759). Über diese „befriedigend“ verlaufende Besprechung berichtete der Fraktionsvorsitzende tags darauf in der Unionsfraktion (Sitzungsprotokoll, S. 113).

³⁸² In der Unionsfraktion des Bundestags am 8. Januar 1957 (Sitzungsprotokoll, S. 125).

³⁸³ Vgl. Sonnemann, S. 121. Tatsächlich hat 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. Vgl. Domes, S. 168.

³⁸⁴ Im Bundesparteivorstand der CDU am 20. September 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 27 f.).

„ernst“ eingestuftem Rentenstreit³⁸⁵ nicht allzuweit zu überschreiten. Denn er ging davon aus, daß die CDU diese Parteien im Wahlkampf und nach den Wahlen aus verschiedenen Gründen brauchen werde³⁸⁶. Andererseits hütete Adenauer sich, die Konzessionsbereitschaft des linken Unionsflügels zu sehr zu strapazieren. Die Gefahr, daß „ein Teil unserer Fraktion zusammen mit den Sozialdemokraten das Rentengesetz macht“, schreckte ihn als Sünde wider das politische Integrationsgebot der Volkspartei³⁸⁷. Als Adressat des Verbändeeinflusses suchte Adenauer eine Mittellinie zu finden, die den Retardierungswünschen der Arbeitgeberseite entgegenkam, aber doch nicht so weit, daß er dem DGB gegenüber nicht auch mit einigem Recht die Kühnheit des Reformwerks unterstreichen konnte: „Es müsse etwas riskiert werden, wenn man Neuland betrete“; entscheidend sei, „daß ein Schritt nach vorne getan werde“³⁸⁸.

Allerdings war Adenauers Rentenreformpolitik nicht allein eine Variable gegebener Kräftekonstellationen. Sie läßt zwei orientierende sozialpolitische Ziele erkennen. „Ich möchte den arbeitenden Menschen so gut, wie das gesetzlich möglich ist, die Sicherheit geben, daß sie, wenn sie ins Alter kommen, ein anständiges Leben führen können und nicht als Bettler herumlaufen“, so umriß er eines dieser Ziele in einer heftigen Debatte des Parteivorstands³⁸⁹. Dabei argumentierte er viel nuancierter als es einer verbreiteten Meinung entspricht, wonach Adenauers Sozialpolitikverständnis auf eine patriarchalisch-fürsorgerische Einstellung zum notleidenden Individuum reduziert gewesen sei; Sozialpolitik als Strukturpolitik mit dem Ziel, das Entstehen von Not zu verhindern – diese Sicht, so heißt es, sei ihm zeitlebens versperrt geblieben. Adenauers Rentenreformpolitik bestätigt

³⁸⁵ Vgl. z. B. FVP-Fraktion an Adenauer (wie Anm. 379). Zutreffend die Diagnose des damals über die sozialpolitischen Regierungsinterna bestunterrichteten Journalisten: „Das Rentenversicherungsgesetz ist unversehens zur Belastungsprobe für die Koalition geworden.“ Vgl. Albert Müller, Auf dem Wege zum Gesetz, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 215 (Oktoberheft).

³⁸⁶ „Wer CDU/CSU wählt, der riskiert dauernde Einparteienherrschaft“, so leiteten die führenden Gremien der SPD ihren Wahlauf Ruf vom 15. August 1957 ein (Jahrbuch der SPD 1956/57, S. 354). Diese Parole hatte Adenauer erwartet und befürchtet. Deshalb legte er großen Wert darauf, in den Wahlkampf „mit zwei Verbündeten hineinzugehen, mit der Deutschen Partei und mit dem loyalen Teil der FDP“ (Bundesparteivorstand der CDU am 24. Februar 1956; Sitzungsprotokoll, S. 40). Es sei „nicht nur ziffernmäßig erforderlich, sondern auch psychologisch notwendig, die anderen Parteien rechtzeitig an unsere Seite zu bringen“ (ebenda am 12. Juli 1956; Sitzungsprotokoll, S. 33). Er empfahl daher, „peinlich darauf bedacht“ zu sein, „daß die Koalitionsfraktionen nicht das Gefühl haben, sie hätten nichts zu sagen“ (CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 11. September 1956; Sitzungsprotokoll, S. 6).

³⁸⁷ Im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 7).

³⁸⁸ Vgl. oben S. 390.

³⁸⁹ Im Bundesparteivorstand der CDU am 20. September 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 98).

dieses Urteil nicht. Das neue Prinzip, den jetzigen und künftigen Rentnern Schutz vor Geldentwertung und Teilhabe am Wirtschaftswachstum zu garantieren, sollte – so betonte Adenauer in den internen Debatten – gerade verhindern, daß ihnen „so quasi im Wege des Almosens“ geholfen werden müsse. Das Gesetz müsse als „eine Sicherstellung der Arbeitnehmer insgesamt und nicht so sehr unter einem fast karitativen Gesichtspunkt betrachtet werden“³⁹⁰. Nahmen nach den statischen Grundsätzen der traditionellen Rentenversicherungskonstruktion „die Sozialrentner an dem materiellen Aufstieg der Arbeitnehmer nicht teil“, so sollte die Reform für die Zukunft bewirken, „daß der Rentner in lebendiger Verbindung mit der noch tätigen Generation bleibt und vom weiteren wirtschaftlichen Fortschritt nicht ausgeschlossen ist“³⁹¹. Adenauer hielt also an dem Kerngedanken des ursprünglichen Reformkonzepts fest: Sicherung der Arbeitnehmer vor sozialer Deklassierung im Alter. Und dieser Gedanke hatte, insofern er auf eine grundsätzliche, dauerhafte Lösung des Problems der Alterssicherung zielte, weniger eine karitative als vielmehr eine sozialstrukturelle Zielrichtung.

Auch das zweite Ziel des Kanzlers ließ sich nur durch eine auf Dauer gestellte Lösung erreichen. Er wollte das Rententhema dem parteipolitischen Tageskampf, insbesondere dem Getümmel der Wahlkämpfe, entziehen. Unter diesem Aspekt empfahl sich eine Bindung der Renten an einen Indikator der Wirtschaftsbewegung, und nicht zuletzt aus diesem Grunde hatte das klare Prinzip der „Anlehnung der Renten an die Löhne“ dem Kanzler so rasch eingeleuchtet³⁹². Der auf eine Halbautomatik der Rentenanpassung hinauslaufende Unionskompromiß bot allerdings nur sehr bedingt eine Gewähr für die Entpolitisierung des Rententhemas. Um so stärker hat Adenauer die Einschaltung des Sozialbeirats in das jährliche Anpassungsverfahren befürwortet: Auf diese Institution übertrug er nun die Hoffnung, daß die Rentenfrage sich künftig aus dem politisch-parlamentarischen Tagesstreit heraushalten lasse³⁹³.

Die grundsätzlichen Bedenken gegen den rentenpolitischen Versprechungseifer von Wahlkämpfern hinderten den Kanzler aber nicht im geringsten daran, die Rentenreform fest ins eigene Wahlkampfkalkül einzubeziehen. Was ohnehin zu vermuten war, bestätigen die internen Quellen aufs deutlichste: Adenauer hat sich nicht zuletzt mit Blick auf die Bundestagswahl von 1957 so nachhaltig für die

³⁹⁰ Im Bundesparteivorstand der CDU am 13. Januar 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 80) bzw. am 7. Februar 1957 (Sitzungsprotokoll, S. 58).

³⁹¹ Rundfunkrede Adenauers, 13. Februar 1957, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 31, 14. Februar 1957, S. 265.

³⁹² Vgl. oben S. 327 und S. 347.

³⁹³ Vgl. z. B. die Niederschrift über das DGB-Kanzler-Gespräch am 20. Dezember 1956 (wie Anm. 162). – Aus ähnlichen Gründen forderte die SPD die automatische jährliche Rentenanpassung: „weil wir die jährliche Rentendiskussion als ein Politikum aus der gesamten Diskussion ausgeschieden haben möchten. Das ist unser innerstes Anliegen“. Preller am 17. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10361).

Rentenreform eingesetzt³⁹⁴. Da die Rentenfrage, wie er den demoskopischen Berichten entnahm, zu den die Bevölkerung am stärksten bewegenden Themen gehörte, sah Adenauer hier eine Waffe „von der allergrößten propagandistischen Bedeutung“, und er hat sie 1957 mit voller Wucht einzusetzen gewußt³⁹⁵. Die Notwendigkeit, attraktive Wahlkampfthemen vorzubereiten, schien um so dringlicher, als die von Adenauer regelmäßig verfolgten Allensbacher Berichte den Unionsparteien im Laufe des Jahres 1956 eine sinkende Popularität signalisierten³⁹⁶. Zudem bezog sich die Rentenreform auf Bevölkerungsgruppen, die Adenauers Einschätzung zufolge zu Recht mit der Leistungsbilanz der zweiten Legislaturperiode unzufrieden sein konnten: „Wenn Sie sich vor Augen halten, daß wir für die Landwirtschaft mit dem Grünen Plan gesorgt haben, daß wir für die Steuerzahler Steuerermäßigungen in Höhe von 3½ Milliarden beschlossen haben, daß wir dem Mittelstand geholfen haben, aber nichts für die sehr große Schicht der Rentempfänger – dann müssen wir doch an unser Gewissen appellieren und sagen, hier haben wir in der Tat gefehlt.“³⁹⁷ Der Rechenstift, mit dem Adenauer hier gleichsam Wählergruppen addiert, endet unversehens mit Schriftzügen normativer Art – eine Illustration für die Verschmelzung wahlkampfaktischer und genuin sozialpolitischer Komponenten in Adenauers Reformmotivation.

In einem besonderen Verhältnis taktischer und konzeptioneller Zuordnung sah Adenauer Rentenreform und Wiederbewaffnung. Der Popularitätsschwund der Regierungsparteien im Gefolge des von sozialdemokratisch-gewerkschaftlicher Seite leidenschaftlich bekämpften Wehrpflichtgesetzes (Juli 1956), die sozialdemokratische Forderung, daß „die soziale Aufrüstung in unserem Volk den Vor-

³⁹⁴ Offensichtlich benutzte er die wahlkampfaktische Argumentation auch als Druckmittel gegenüber den reformhemmenden Kräften im eigenen Lager, um die Durchsetzungschance und -geschwindigkeit einer in der Sache begrüßten Regelung zu erhöhen. – Zur „auffälligen Korrelation zwischen den Zuwachsraten der Ausgaben der öffentlichen Hand und den Terminen der Bundestagswahlen“ vgl. Michalski, hier S. 104, sowie die Untersuchung von Bank. Kritisch zu einem Vorabdruck der Thesen Banks: Schewe, Sozialpolitik und Wahlpolitik, in: Sozialer Fortschritt 18 (1969), S. 14–16.

³⁹⁵ Z. B. durch einen von Adenauer und Storch gezeichneten Brief, der im April 1957 allen Rentenbeziehern der Bundesrepublik zugestellt wurde (ein Exemplar in: ZWA, B 136/760). Zitat: Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 84).

³⁹⁶ Vgl. Schmidtchen, Faltblatt zwischen S. 152 und S. 153. Diagramm für 1956. Vgl. auch v. Eckardt, S. 431 und S. 439.

³⁹⁷ Im Bundesparteivorstand der CDU am 23. November 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 84), wo er an anderer Stelle hervorhob: „Für meinen Geschmack ist die Rentengesetzgebung sozial und politisch wichtiger als eine Herabsetzung der Steuern. Daraus mache ich gar kein Hehl. Sie ist mindestens so wichtig, wie es der Grüne Plan gewesen ist“ (S. 8). – Vgl. ähnliche Bilanzen, die Adenauer im Bundeskabinett am 17. Oktober 1956 (oben S. 404) und in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 16. Oktober 1956 (Anm. 366) zog.

rang haben muß vor der militärischen Aufrüstung³⁹⁸, die Sentenz des Hamburger DGB-Kongresses: „Erst Renten, dann Aufrüstung“ – dieser oppositionelle Druck auf die Wehrpolitik der Bundesregierung gab der Rentenreform einen hohen taktischen Stellenwert in der propagandistischen Absicherung der Wehrgesetze. „Wenn wir Geld bewilligen für die Ausrüstung, dann wollen wir auch Geld bewilligen für die Versorgung der Rentner“, argumentierte der Kanzler öffentlich und intern³⁹⁹. Diese Verknüpfung war taktisch berechnet, entsprach aber zugleich einer konzeptionellen Überzeugung, von der schon in anderem Zusammenhang die Rede gewesen ist: daß äußere Sicherung und innere Stabilisierung des neuen Staates einander ergänzen müßten⁴⁰⁰. „Jeder weiß heute“, hob Adenauer in einer Rundfunkrede im Oktober 1956 hervor, „daß für die äußere Sicherheit eines Volkes die soziale Gesundheit ebenso wichtig ist wie die Stärke und Ausrüstung seiner Armee.“⁴⁰¹ In der Rentenreform sah Adenauer einen wichtigen Beitrag zu „einer gesunden sozialen Entwicklung“⁴⁰² und damit „eine der Voraussetzungen dafür, daß die gesamte Bevölkerung den bestehenden demokratischen und sozialen Bundesstaat mit seiner Wirtschaftsordnung in einem tieferen Sinn als verteidigungswert anerkennt“⁴⁰³.

2. Die Ausschuß- und Plenarberatungen des Bundestages

Nachdem der Bundestag den Oppositionsentwurf im Mai, den Regierungsentwurf Ende Juni 1956 seinem Sozialpolitischen Ausschuß überwiesen hatte, nahm dieser – wegen des großen Zeitdrucks noch vor Ende der Parlamentsferien – Anfang September 1956 seine Arbeit auf. Er begann mit einem Anhörungsverfahren, in dem neben den wichtigsten Verbänden⁴⁰⁴ auch der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium⁴⁰⁵, der Präsident der Bank deut-

³⁹⁸ So z. B. Erich Ollenhauer in seiner Begrüßungsansprache vor dem Hamburger DGB-Bundeskongreß. Vgl. DGB. 4. ordentlicher Bundeskongreß, S. 33. Daß „soziale Aufrüstung“ wichtiger sei als die militärische, war ein von Ollenhauer häufig verwendeter Topos.

³⁹⁹ Zitat: Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU am 7. Februar 1957 (Sitzungsprotokoll, S. 13).

⁴⁰⁰ Vgl. oben S. 285.

⁴⁰¹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 196, 17. Oktober 1956, S. 1865. 285.

⁴⁰² Im Bundesparteivorstand der CDU am 20. September 1956 (Sitzungsprotokoll, S. 25).

⁴⁰³ Vgl. Adenauers Geleitwort „Erhaltung und Förderung der sozialen Sicherheit und Freiheit“ zur ersten Ausgabe der „Sozialpolitischen Mitteilungen“ innerhalb des Bulletins des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 78, 25. April 1956, S. 723.

⁴⁰⁴ DGB, DAG, BDA, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger sowie ein Sprecher der Bundesverbände der gesetzlichen Krankenkassen.

⁴⁰⁵ In einem Nachtrag „Sozialrentenpolitik“ (8. Juli 1956) zu seinem berühmten Gut-

scher Länder, der versicherungsmathematische Widersacher des Bundesarbeitsministeriums Heubeck und der Vater des „Schreiber-Plans“ gehört wurden. Die Beratungen gingen von einer Synopse der beiden konkurrierenden Entwürfe aus und folgten dann im einzelnen dem Regierungsentwurf, den der Ausschuß jedoch in zwei selbständige Gesetzentwürfe (für Arbeiter bzw. für Angestellte) zerlegte⁴⁰⁶.

Vom Generalsekretariat des Bundesarbeitsministeriums intensiv unterstützt⁴⁰⁷, arbeitete der Ausschuß in höchster Eile und schloß nach 42 Sitzungen von insgesamt 190 Stunden am 21. Dezember 1956 die Beratungen ab. Einvernehmlich und mit Genehmigung des Bundestagspräsidenten hatte man auch in den Weihnachtstagen noch getagt. Um sich voll auf die Rentenreform konzentrieren zu können, waren die Unionsmitglieder des Ausschusses von allen übrigen Fraktionsverpflichtungen freigestellt⁴⁰⁸. Die sozialdemokratischen Vertreter arbeiteten „tatkräftig bei den Beratungen mit“, während von seiten der DP „immer wieder versucht“ wurde, „durch sinnlose Diskussionen eine Verzögerung zu erreichen“⁴⁰⁹. Sachkundige Beobachter verfolgten die „Gewaltleistung des Ausschusses“ angesichts der „Diktatur von Terminen“ ebenso „mit Beklemmung wie mit Respekt“⁴¹⁰.

Die wichtigsten Änderungen, die der Ausschuß an dem Regierungsentwurf vornahm, sind bereits in die früheren Untersuchungsschritte einbezogen worden.

achten „Die Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“ (3. Juni 1956) hatte der Beirat zur Rentenreform Stellung genommen. Dabei befürwortete er einerseits eine automatische Anpassung der Renten „in möglichst kurzen, z. B. jährlichen Zeitabständen“ an „eine die Lohnentwicklung repräsentierende Größe“; andererseits empfahl er, die Sozialrenten auf ein „sozial und kulturell vertretbares Mindesteinkommen“ zu begrenzen, und betonte: „Gelingt es der Wirtschaftspolitik nicht, durch ihre Erfolge sich das uneingeschränkte Vertrauen zu erringen, sie werde unter keinen Umständen bereit sein, einen schleichenden Kaufkraftschwund der Währung hinzunehmen, dann birgt der Gedanke einer ‚Dynamisierung‘ der Sozialrenten eine ungeheure Gefahr“ (Abdruck des Nachtrags u. a. bei M. Richter, B IV 2a). Anhänger und Gegner der Rentendynamik beriefen sich in der Folge gleichermaßen auf dieses zwiespältige Gutachten. Im Ausschußhearing betonte der Beiratsvorsitzende Erwin v. Beckerath stärker die warnende Komponente.

⁴⁰⁶ Zu den Gründen dieser – übrigens eine höchst mühsame Arbeit kostenden – Zerlegung vgl. oben S. 368 ff.

⁴⁰⁷ Diese Unterstützung wurde im Bundestagsplenum sowohl von seiten der CDU/CSU wie ausdrücklich auch namens der SPD-Fraktion anerkennend hervorgehoben. Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 425 f. (18. Januar 1957).

⁴⁰⁸ Vgl. einen in der Unionsfraktion am 11. September 1956 gegebenen Bericht über Beschlüsse des Fraktionsvorstands (Sitzungsprotokoll, S. 4).

⁴⁰⁹ Kanzlervorlage des Referats 7 des BKA, 19. Dezember 1956 (ZwA, B 136/759). Zum bedeutenden Anteil des sozialdemokratischen Ausschußvorsitzenden Willi Richter vgl. auch oben S. 364 f.

⁴¹⁰ Vgl. Zur Beurteilung der Ausschußbeschlüsse, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 12–14, hier S. 12. In der 3. Lesung des Bundestags erinnerte Schellenberg nochmals an

Daher werden hier nur wenige nochmals beiläufig erwähnt⁴¹¹. Die Ausschlußfassung schwächte das Prinzip der Rentendynamik im Sinne des oben eingehend analysierten Unionskompromisses ab. Sie führte bei den Angestellten wieder eine Versicherungspflichtgrenze ein, die als letzter Rechtsunterschied zwischen den ansonsten einander völlig angeglichenen Versicherungen für Arbeiter bzw. für Angestellte verblieb. Durch die zeitliche Rückverlagerung der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ um ein Jahr senkte der Ausschuß das im Regierungsentwurf vorgesehene Rentenniveau und den dementsprechenden Kostenansatz, während er den Mehraufwand in anderer Hinsicht erhöhte: Er führte die Sonderzuschußklausel ein, die eine Mindestanhebung aller Renten garantierte, setzte die Altersgrenze für Frauen (unter bestimmten Bedingungen) und für längerfristig arbeitslose Arbeiter (analog einer bisher für die Angestellten geltenden Regelung) auf 60 Jahre herab und verbesserte – neben anderen, kleineren Vergünstigungen – die „Ausfallzeiten“-Regelung: Rechnete der Regierungsentwurf beitragslose Zeiten der Krankheit und der Arbeitslosigkeit ab der 13. Woche als rentensteigernd an, so berücksichtigte die Ausschlußfassung diese Zeiten ab der 6. Woche⁴¹². Insgesamt erhöhten sich nach der Ausschlußfassung die Ausgaben der Rentenversicherung im ersten Geltungsjahr der Reform auf rund 13 Mrd. DM, während sie 1956 7,4 Mrd. DM (bzw. einschließlich der als Vorgriff auf die Rentenreform gedachten Sonderzulagen 8,3 Mrd. DM) betragen hatten⁴¹³.

Die abschließenden Beratungen des Reformwerks im Bundestagsplenum sind als „Rentenschlacht“ in die Parlamentsgeschichte eingegangen. Vier volle Beratungstage, vom 16. bis 21. Januar 1957⁴¹⁴, beanspruchte diese längste Debatte, die

die „Hast und Hetze, in der dieses Gesetz verabschiedet werden mußte“. Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 516 (21. Januar 1957).

⁴¹¹ Vgl. im einzelnen den am 12. Januar 1957 vorgelegten schriftlichen Bericht des Ausschusses: Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, zu Drucksache 3080.

⁴¹² Im Falle einer über sechs Wochen dauernden Krankheit rückwirkend vom ersten Tage an, bei Arbeitslosigkeit ab der 6. Woche. Für diese Verkürzung setzten sich besonders stark die sozialdemokratischen Ausschußmitglieder ein. Über die entscheidende Ausschußsitzung (vom 23. November 1956; Sitzungsprotokoll in PA, II/356, Bd. A 2) berichtete Schüttler (CDU/CSU) zutreffend am 17. Januar 1957 im Bundestag: „Darüber sind große Debatten geführt worden, und die SPD beantragte schon im Ausschuß, nur eine Woche [als Karenzzeit] vorzusehen. Wir konnten auf eine Woche nicht eingehen und haben uns letztlich auf Vorschlag der SPD auf ein Mittelmaß von sechs Wochen geeinigt.“ Das, „was wir im Gesetz an Ausfallzeiten eingebaut haben“, sei „ein unerhörter Fortschritt und geht weit über das hinaus, was wir uns vor Monaten selbst in dieser Form gedacht haben“ (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 339).

– Den Kompromißvorschlag (6 Wochen) unterbreitete übrigens Willi Richter, nachdem er hier ein Optimum des Durchsetzbaren erkannt hatte – ein Beispiel für das oben S. 364 zur Charakterisierung Richters Gesagte.

⁴¹³ Vgl. BABI 8 (1957), S. 256.

⁴¹⁴ Vgl. Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 179–10 245, S. 10 304–10 366 und S. 10 385–10 471

das Bonner Parlament bis dahin geführt hatte. Es gab dramatische Situationen und harte Konfrontationen, doch insgesamt erlebte das Haus „eine der sachlichsten und hinsichtlich des zutage tretenden ernstesten Eifers erfreulichsten Debatten“⁴¹⁵. Zu Beginn der zweiten Lesung lagen zwölf Sammelanträge von Fraktionen vor, die 493 Änderungen der Ausschußfassung anstrebten. Diese ganz ungewöhnlich hohe Zahl von Änderungsanträgen kennzeichnet die Komplexität und Problematik der Materie⁴¹⁶, zeigt aber auch, daß der Ausschuß die dem Parlament vorgelegten Entwürfe nicht völlig ausdiskutiert hatte.

Dennoch hat die Ausschußfassung sich während der zweiten und dritten Lesung in allen wesentlichen Punkten behaupten können⁴¹⁷, wobei die Unionsfraktion „in den entscheidenden Teilen ohne die Unterstützung ihrer Koalitionspartner“ blieb⁴¹⁸. Die DP sprach ein „klares Nein zum Grundsätzlichen des Kernstücks des Gesetzentwurfs“ und hob hervor, „daß hier nicht zwei Fronten, Koalition und SPD, sondern mehrere Fronten durch das Parlament gehen“⁴¹⁹. In einer gemeinsamen Schlußerklärung bedauerten die Fraktionen der DP und der FVP „die Ablehnung unserer Änderungsanträge zu den Grundsatzfragen und zum Kernziel“ der Gesetze; insbesondere „unsere Sorgen um die Auswirkungen des Experiments der neuen Rentenformel“ seien „nicht gehört worden“⁴²⁰. Die Unionsfraktion, mit der absoluten Mehrheit der Mandate ausgestattet, operierte mit einer in Anbetracht der ursprünglich weit auseinanderklaffenden Meinungen bemerkenswert großen Geschlossenheit⁴²¹. Wie stark die intern zu verarbeitenden

(2. Lesung am 16., 17. und 18. Januar 1957), S. 10 510–10 599 (3. Lesung am 21. Januar 1957). – Er habe noch niemals in seinem Leben „soviel schufteln müssen“ wie in den „Tagen der Rentenschlacht“, erinnerte sich ein damals führender Sozialpolitiker der FDP-Fraktion, Wilhelm Jentzsch, zwanzig Jahre später. Vgl. Jentzsch, Diskussionsbeitrag, in: Die dynamische Rente, S. 96.

⁴¹⁵ Vgl. Müller, Parlament, S. 32.

⁴¹⁶ Einen Eindruck von der Detail- und Komplikationsfülle erhält, wer in BABI 8 (1957), S. 251, eine Zusammenfassung der (z. T. Zweifelsfragen aufwerfenden) Regelungen über das Zusammentreffen und Ruhen von Renten liest.

⁴¹⁷ Vgl. im einzelnen die Synopse der Ausschußfassung und der Beschlüsse des Bundestages in zweiter Beratung: Deutscher Bundestag. 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 3115.

⁴¹⁸ Vgl. [Detlev Zöllner] Die Rentengesetze im Deutschen Bundestag. Kritischer Bericht über Erreichtes und Erstrebtes, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 56–62, hier S. 62.

⁴¹⁹ Kalinke am 17. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 313).

⁴²⁰ Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 597 (21. Januar 1957).

⁴²¹ „Mit großer Hochachtung und mit großer Freude“ hob Adenauer im Bundesparteivorstand der CDU am 7. Februar 1957 hervor, daß die Fraktion „es fertiggebracht hat, in dieser so schwierigen Materie eine geschlossene Haltung zu zeigen in der gesamten Abstimmung“ (Sitzungsprotokoll, S. 13). Erleichtert notierte der Fraktionsvorsitzende nach der Schlußabstimmung: „Die Fraktion stimmt dem Gesetz geschlossen zu. Ein Erfolg der Union. Wir haben unter uns das Kompromiß gefunden und es im Plenum geschlossen durchgesetzt. Ein Weg, den wir auch in anderen wichtigen und schwierigen Fragen gehen müssen. Das

Spannungen waren, deutete fast nur noch der Abstimmungskampf um die Versicherungspflichtgrenze an⁴²². Hingegen gelang es der Unionsfraktion, selbst so leidenschaftlich umstrittene Bestimmungen wie die (im wesentlichen der Regierungsvorlage folgende) Ausschlußfassung des Berufsunfähigkeitsbegriffs geschlossen durchzusetzen, wenngleich es in diesem Fall nicht ohne einige Turbulenzen abging: Ein Änderungsantrag der SPD wurde zunächst mit acht Stimmen Mehrheit angenommen, der gesamte neugefaßte Paragraph aber mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt; in einer wiederholten Abstimmung wurde der Änderungsantrag mit zwei Stimmen Mehrheit verworfen und die Ausschlußfassung mit sieben Stimmen Mehrheit wiederhergestellt.⁴²³

Wie die DP und die FVP identifizierte sich auch die (seit Februar/März 1956 in Opposition stehende) FDP aus prinzipiellen Bedenken gegen die Rentendynamik nicht mit der Grundkonzeption der Ausschlußfassung: Es werde „in nicht allzu langer Zeit ein sehr böses Erwachen geben“⁴²⁴. Nach dem Verständnis der SPD griff der reformerische Elan der Ausschlußfassung hingegen entschieden zu kurz. In den abschließenden Plenarberatungen suchte die SPD daher – augenfälliger als in den eher auf Kompromisse zielenden Ausschlußverhandlungen – mit insgesamt 156 Änderungsanträgen die weiterreichenden Reformziele des eigenen Gesetzentwurfs zur Geltung zu bringen: stärkere Aktualisierung der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ in der Rentenformel, automatische alljährliche Anpassung der laufenden Renten an die Lohnentwicklung, Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze, höhere Steigerungssätze und höhere Bundeszuschüsse, Rente nach Mindesteinkommen, systematischere Ausdehnung der Rehabilitationsleistungen, um nur die wichtigsten Änderungswünsche zu nennen⁴²⁵. Da das Antragsbombardement der sozialdemokratischen Fraktion in nur wenigen Randpunkten Erfolg hatte⁴²⁶, blieb ihre Zustimmung zu den Gesetzen während der ersten Beratungstage der „Rentenschlacht“ fraglich. Die Entscheidung fiel in einer Sonderfraktions-

Kompromiß ist in der Politik nicht vom Übel. Es kostet Mühe und harte Diskussion. Wer mit dem Kopfe durch die Wand will, verliert. Das Kompromiß ist durchweg das Optimum“ (Materialien Krone).

⁴²² Vgl. oben S. 377.

⁴²³ Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 221 und S. 10 236 f. (16. Januar 1957). Problematik und parlamentarischer Frontenverlauf sind oben S. 360 und S. 372.

⁴²⁴ Jentzsch als Sprecher der FDP-Fraktion am 21. Januar 1957 im Bundestag (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 520).

⁴²⁵ Vgl. im einzelnen die Darstellung des SPD-Entwurfs oben S. 352 ff.

⁴²⁶ Ein bemerkenswerter Erfolg war die Höherbewertung bestimmter Zeiten des Naturlohnbezugs. Im Ausschluß hatten sich die SPD-Vertreter vergeblich für eine solche – vor allem für Landarbeiter und Hausgehilfinnen wichtige – Sonderklausel eingesetzt. Im Plenum ergriff die SPD erneut die Initiative, auf die die Fraktionen der CDU/CSU und der FVP mit einem inhaltlich gleichen (praktikabler gefaßten) Antrag antworteten, dem dann auch die SPD zustimmte (Sten. Ber., Bd. 34, S. 10 450 und S. 10 468).

sitzung vor dem letzten Beratungstag, in der die auf Ablehnung drängenden Kräfte in der Minderheit blieben⁴²⁷.

Das Ergebnis des parlamentarischen Entscheidungsprozesses repräsentiert, aufs Ganze gesehen, eine Art Mittellinie zwischen der betont konservativen Seite des Hauses (DP, FVP, FDP) und der betont reformerischen sozialdemokratischen Opposition. Maßgeblich bestimmt wurde dieses Ergebnis vom Kurs der Unionsfraktion, die sich „gegenüber den Vorschlägen der anderen Fraktionen abwechselnd auf den Willen zum sozialen Fortschritt und auf die Notwendigkeit des Maßhaltens“ berief⁴²⁸. Nicht Konfrontationen zwischen Koalition und Opposition, sondern wechselnde Kooperationskonstellationen bestimmten daher den Verlauf der parlamentarischen Beratungen, der gerade auch in den Grundfragen der Reform „Elemente einer Großen Koalition“ sichtbar machte⁴²⁹. Die verbreitete Vorstellung eines „Bürgerblocks“, der das politische System der Ära Adenauer geprägt habe, bestätigt sich hier also nicht.

In der Nacht zum 22. Januar 1957, nach fünfzehnstündiger Schlußdebatte, verabschiedete der Bundestag die Neuregelungsgesetze. Alle Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD und auch der FVP stimmten zu. Die Freien Demokraten lehnten geschlossen ab. Die Abgeordneten der DP enthielten sich mehrheitlich der Stimme, die übrigen votierten kontrovers. Nachdem der Bundesrat am 8. Februar 1957 einstimmig zugestimmt hatte, traten die Gesetze rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft⁴³⁰.

3. Auswirkungen und sozialpolitische Bedeutung der Rentenreform

Als das herausragende, wenngleich nicht einzige⁴³¹ sozialpolitische Ergebnis stand die Rentenneuordnung am Ende der zweiten Legislaturperiode, die Adenauer mit der Ankündigung einer „umfassenden Sozialreform“ eingeleitet hatte. „Sozialreform = Rentenreform ist, so könnte man resignierend sagen, das Ergebnis der

⁴²⁷ Vgl. einen Bericht von Hans Reymann in: Die dynamische Rente, S. 58.

⁴²⁸ Vgl. Zöllner (wie Anm. 418), S. 61.

⁴²⁹ So im Rückblick Wilhelm Jentsch, der für die FDP-Fraktion an den Ausschußverhandlungen teilgenommen hatte; „in einer ganzen Reihe von Grundsätzen im sozialpolitischen Ausschuß“ sei „eine entsprechende Übereinstimmung zwischen der SPD und der CDU vorhanden“ gewesen. Vgl. Die dynamische Rente, S. 72.

⁴³⁰ Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter vom 23. Februar 1957 (BGBl I, S. 45); Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten vom 23. Februar 1957 (BGBl I, S. 88). – Übertragung der Reformprinzipien auf den dritten Zweig der RV: Gesetz zur Neuregelung der knappschaftlichen Rentenversicherung vom 21. Mai 1957 (BGBl I, S. 533).

⁴³¹ Erwähnenswert sind vor allem die Einführung des Kindergelds (1954) und der Altershilfe für Landwirte (1957) sowie die Sicherung von 90% des Nettoarbeitsentgelts für Arbeiter im Krankheitsfall bis zu sechs Wochen (1957).

sozialpolitischen Diskussion⁴³², so resümierte ein damals im Zentrum der Reformarbeit stehender Beamter des Bundesarbeitsministeriums. Er empfahl indessen, die „anerkennende Bezeichnung ‚Sozialreform‘“ weniger an dem „Umfang des geregelten Gebietes“ als an der „Intensität des Eingriffs in bestehende Zustände“ zu orientieren, und folgerte nicht ohne Berechtigung: „Wendet man diesen Maßstab an, so ist die Reform der Rentenversicherung unzweifelhaft ein Stück Sozialreform“⁴³². Man kann in ihr „das bedeutendste Sozialgesetzeswerk“ sehen „seit der Einführung der Sozialversicherung überhaupt und seit der Schaffung der Arbeitslosenversicherung“⁴³³. Dabei sind vor allem drei Aspekte zu unterscheiden:

1) Die Reform erhöhte die damals laufenden Renten im Durchschnitt um 65,3% (Arbeiterversicherung) bzw. 71,9% (Angestelltenversicherung)⁴³⁴ und bewirkte, daß die Einkommen der Rentnerhaushalte in der Periode 1955 bis 1960 eine stärkere Zuwachsrate hatten als alle anderen Einkommenskategorien⁴³⁵. Für die Sozialrentner, die bis dahin im Schatten des ökonomischen Aufschwungs gestanden hatten, war das ein Stück nachholender Gerechtigkeit: eine nachträgliche, von der Hochkonjunktur erleichterte⁴³⁶ Kompensation für den erzwungenen Konsumverzicht, mit dem die große Schicht der Rentner die volkswirtschaftliche Kapitalbildung nach 1948/49 mit ermöglicht hatte.

2) Auf lange Sicht wichtiger war der Versuch, das traditionelle Problem der Leistungsdiskrepanz zwischen einem statischen Sozialversicherungskonzept einerseits, der industriewirtschaftlichen Dynamik in Form einer schnellen Entwicklung von Produktion, Löhnen und Preisen andererseits grundsätzlich zu lösen. Dies geschah durch die Dynamisierung der Renten: Die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienste wirkt sich seither über das neue Instrument der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ jährlich auf die Festsetzung der Zugangs-

⁴³² Vgl. Schewe, Sozialreform, S. 33.

⁴³³ Vgl. Anm. 310.

⁴³⁴ Vgl. Sozialbericht 1958 (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 568), S. 22 f. Die durchschnittliche Höhe der laufenden Renten stieg in der ArV um 59,1% (Versicherte), 82,9% (Witwen), 59,1% (Waisen); in der AnV um 65,7% (Versicherte), 95% (Witwen), 41,1% (Waisen).

⁴³⁵ Der Zuwachs des verfügbaren Einkommens je Haushalt 1955–1960: Arbeiterhaushalte 47,4%; Angestellten- und Beamtenhaushalte 48,7%; Selbständigenhaushalte 38,5%; Rentnerhaushalte 54,2%. Vgl. Schmidt, Schwarz, Thiebach, Umverteilung, S. 100, Tabelle 33. – Natürlich ist die Aussagekraft dieser Relationen begrenzt, da das Ausgangsniveau jeweils unterschiedlich hoch war.

⁴³⁶ Die Entlastungswirkung der Hochkonjunktur zeigte sich zum einen darin, daß eine günstige Kassenlage dem Bund gestattete, sich an den Mehrkosten in beträchtlichem Maße zu beteiligen; zum anderen darin, daß die mit den Reformgesetzen verbundene Beitragserhöhung von 11% auf 14% auf die Beitragszahler nicht voll als Mehrbelastung durchschlug, denn die Vollbeschäftigung ermöglichte die Verlagerung eines Beitragsprozentpunktes von der Arbeitslosen- auf die Rentenversicherung.

renten aus, ohne daß es eines besonderen Gesetzes bedarf⁴³⁷, und für die Bestandsrenten ist ein jährliches Anpassungsverfahren vorgeschrieben, dessen Bezugsgröße – gesetzlich nicht eindeutig fixiert – in der Anpassungspraxis zweier Jahrzehnte die Bruttolohnentwicklung gewesen ist. Dahinter stand der neue Leitgedanke, daß die Arbeitsentgelte der im Produktionsprozeß stehenden Arbeitnehmer und die Renten der aus dem Produktionsprozeß ausgeschiedenen Arbeitnehmer sich in einem Parallelitätsverhältnis entwickeln sollen. Die Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum ist den Arbeitnehmern insofern nicht mehr nur für die Zeit ihrer Arbeitsleistung (über den Lohn), sondern auch für die Ruhestandsperiode (über die Rente) zuerkannt worden⁴³⁸.

3) Hinzu trat eine Grundsatzentscheidung über die Relation der Rente zu dem früheren Arbeitseinkommen des Rentners. Das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, so hieß das Ziel der neuen Rentenformel, sollte nicht mehr zu einem plötzlichen Absinken des erarbeiteten Lebensstandards führen. Die Rente sollte nicht mehr nur „ein Zuschuß zum Lebensunterhalt“ sein, sondern „Lohnersatzfunktion“ erhalten und auf diese Weise sichern, „daß die Stellung des einzelnen im Sozialgefüge so bleibt, wie es dem vorausgegangenen Arbeitsleben entspricht“⁴³⁹. Die Rentenreform suchte also den traditionellen Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen, wobei die langfristigen Auswirkungen jedoch deutlich unter dem ursprünglich intendierten Leistungsniveau geblieben sind⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Formuliert in Anlehnung an Jantz, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Sozialpolitik nach 1945, S. 112.

⁴³⁸ 1957/69 stiegen die Nettolöhne um 115,7‰, die Renten um 110,5‰; 1969/78 stiegen die Nettolöhne um 98,1‰, die Renten sogar um 123,7‰. Vgl. Sozialpolitische Informationen des BMA 12 (1978), Nr. 4, 23. Februar 1978. Für diese Scherenbewegung war entscheidend, daß die Rentenanpassung (gemäß der Definition der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“) den Bruttolöhnen folgte und nicht den durch Steuerprogression und Beitragssteigerungen gedrückten Nettolöhnen.

⁴³⁹ Aus der Begründung des Regierungsentwurfs (vgl. Anm. 104), S. 57 und S. 61. Kurt Jantz – Mitverfasser des Regierungsentwurfs – hat diesen Leitgedanken an anderer Stelle so formuliert: „Die individuelle ökonomische Situation des Menschen im Durchschnitt seines Arbeitslebens soll sich fortsetzen in einer entsprechenden individuellen Situation nach dem Arbeitsleben.“ Vgl. Jantz (wie Anm. 437), S. 114.

⁴⁴⁰ Angestrebt war eine Standardrente (40 Versicherungsjahre mit Durchschnittsverdienst) in Höhe von 60‰ des aktuellen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten (vgl. oben S. 335). Dieses Niveau ist nie erreicht worden, weil der mit Karenzjahr gleitende Dreijahresdurchschnitt der Bruttoverdienste (allgemeine Bemessungsgrundlage) infolge der jährlichen Lohnsteigerungen immer deutlich niedriger lag als der aktuelle Jahresdurchschnitt. Da die Väter der Rentenreform nicht mit einer so rasanten Lohnentwicklung gerechnet haben, wie sie später eingetreten ist, haben sie die niveausenkende Wirkung des time lag unterschätzt. Die Standardrente bewegte sich 1957/78 bruttobezogen zwischen 40‰ und 50‰, lag aber (wegen der in Anm. 438 angedeuteten Scherenbewegung) nettobezogen

Die Rentenreform bewirkte eine starke horizontale Umverteilung (die erwerbstätige Generation tritt auf dem Wege über hohe Beiträge relativ viel Konsumansprüche an die nicht mehr erwerbstätige Generation ab), aber eine nur geringe vertikale Redistribution. Indem das neue Rentensystem die Höhe der Rente noch stärker als bisher von Höhe und Dauer der individuellen (lohnbezogenen) Beitragszahlung abhängig machte, übertrug sie die Differenzierung der Arbeitseinkommen und damit die Verteilungsergebnisse des Marktes sehr weitgehend auf die Rentenhöhe. Am Ziel der Sicherung des relativen, am Arbeitseinkommen gemessenen sozialen Status orientiert, sah die Rentenreform zwar Ausgleichsfaktoren für Zeiten der Arbeitsunfähigkeit bzw. Arbeitslosigkeit vor⁴⁴¹, betrachtete aber eine Korrektur der Lohnstruktur grundsätzlich nicht als Aufgabe der Rentenversicherung. Damit wurde der künftigen Lohnpolitik die Aufgabe zugewiesen, für eine als Grundlage des Rentensystems tragfähige Einkommensverteilung zu sorgen. Ungelöst blieb indessen das Problem der aus der Vergangenheit in das neue Rentensystem hereinwirkenden Einkommensbenachteiligungen: Die Rentenreform führte keinen Ausgleichsfaktor für Arbeitnehmer ein, die ihre Erwerbs- und Beitragszeiten überwiegend in strukturell weniger begünstigten Gebieten oder in unterbezahlten Berufen gearbeitet hatten oder – wie jahrzehntelang bei Frauenarbeit üblich – Lohnabschläge hatten hinnehmen müssen. Vielmehr perpetuierte die Rentenreform solche Einkommensdisparitäten⁴⁴².

Der zeitgenössischen Demoskopie zufolge war die Resonanz der Rentenreform in der Bevölkerung außerordentlich stark. „Bisher ist kein Beispiel dafür bekannt, daß irgendein Gesetz, eine Institution oder sogar Verfassung und Symbole des Staates auch nur annähernd so positive Resonanz gehabt haben wie die Rentenre-

stets höher (vgl. Schaubild in der 10. Aufl. von: Übersicht über die soziale Sicherung, S. 100) und liegt heute bei 65% des Nettoeinkommens eines vergleichbaren Arbeitnehmers. Vgl. Sozialpolitische Informationen des BMA 12 (1978), Nr. 23, 22. Dezember 1978.

⁴⁴¹ Vgl. Anm. 412. Mit Blick auf die neu eingeführten Ausfall-, Ersatz- und Zurechnungszeiten resümierte der DGB-Sozialversicherungsexperte Lepinski: „Zwar ist der Grundbetrag mit seiner Ausgleichsfunktion verschwunden. Dafür sind aber neue und zum Teil stärkere soziale Ausgleiche getreten.“ Vgl. Lepinski, Rentenrecht, S. 66. – Zum Gesamtumkreis des sozialen Ausgleichs in dem neuen Rentensystem vgl. Schewe, Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung, in: Sozialenquete und Sozialrecht, S. 147–159, sowie Schewe, Sozialer Ausgleich.

⁴⁴² Die Einführung der „Rente nach Mindesteinkommen“ 1972 suchte derartige Lohnbenachteiligungen auszugleichen: Seither wird jeder, der 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre nachweist, bei der Rentenberechnung so gestellt, als ob er stets mindestens 75% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten verdient hätte. Diese Neuregelung hat in der ArV bei 13,8%, in der AnV bei 8,4% der Rentenfälle zu einer nachträglichen Lohnwertkorrektur geführt, bei rund 1,2 Millionen Personen, davon 82% Frauen einschließlich Witwen. Vgl. Bericht der Bundesregierung über Auswirkungen des Rentenreformgesetzes vom 16. Oktober 1972, 26. April 1974 (Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 2046).

form“, resümierte das Allensbacher Institut für Demoskopie⁴⁴³. Diese Reform wirkte sich nicht nur materiell und psychologisch auf die Rentenempfänger⁴⁴⁴ aus, sondern traf auch eine Erwartungshaltung der noch im Arbeitsleben Stehenden, indem sie den wirtschaftlichen Aufstieg in die Phase des individuellen Lebensabends hinein zu verlängern und eine gerechtere Norm für die Verteilung des Sozialprodukts zwischen den Generationen zu verwirklichen versprach. Für die innere Konsolidierung des neuen Staates hatte die Rentenneuordnung daher eine schwerlich zu überschätzende Bedeutung. Insofern ist sie als ein wichtiger Faktor auch in jenen Prozeß der „Gewöhnung der Westdeutschen an ein stabiles, verlässlich und erfolgreich funktionierendes politisches System mit demokratischen Institutionen“ einzuordnen, in dem man vor dem Hintergrund der Krisen und Katastrophen der Weimarer Republik die „primäre Bedeutung der Ära Adenauer“ gesehen hat⁴⁴⁵.

⁴⁴³ Vgl. zwei im Regierungsauftrag angefertigte Gutachten des Allensbacher Instituts für Demoskopie: „Auswirkungen der Rentenreform 1957–1958. Bericht über eine Trend-Erhebung“ sowie „Nach der Rentenreform. Praxis und Perspektiven der Altersvorsorge“ (ZwA, B 149/407).

Die erstgenannte Analyse basiert auf Repräsentativ-Erhebungen von April 1957, Mai 1957 und Mai 1958; eine Kurzfassung in: BABI 11 (1960), S. 66 f. (hieraus das obige Zitat); ein Resümee auch bei Schmidtchen, S. 166 f.

⁴⁴⁴ Bestand an laufenden Renten im Jahresdurchschnitt 1957 (Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung): 3,9 Mio. Versichertenrenten; 2,5 Mio. Witwenrenten; 0,9 Mio. Waisenrenten. Vgl. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1958, S. 92–97.

⁴⁴⁵ Karl Dietrich Bracher, Auf Mittelkurs, in: Kohl (Hrsg.), Konrad Adenauer 1876/1976, S. 57–62, hier S. 58.

Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Nachkriegsdiskussion über die Politik sozialer Sicherung war der Entwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz, auf den sich die vier Besatzungsmächte im September 1946 auf der Ebene des Manpower-Direktorats im Alliierten Kontrollrat einigten. Bis zum Auseinanderbrechen des Vier-Mächte-Kontrollsystems im März 1948 blieb dieser Entwurf auf der Tagesordnung der Kontrollratsgremien – mit der Folge, daß zuvor keine der vier Besatzungsmächte sich bereit fand, die Legislativkompetenz auf diesem Gebiet auf deutsche Zonen- oder Ländergremien zu übertragen. Die dem Entwurf zugrunde liegende Konzeption blieb daher bis 1948 das beherrschende Thema auch der innerdeutschen Diskussion. Der Entwurf faßte die bisher selbständigen und in vielfache Sondersysteme aufgegliederten Sozialversicherungszweige organisatorisch und finanzwirtschaftlich zu einer Einheit zusammen, dehnte die Versicherungspflicht auf nahezu die gesamte Bevölkerung aus und gab den Gewerkschaften maßgeblichen Einfluß auf die Verwaltung des Einheitsversicherungssystems. Diese Konzeption entsprach weitgehend traditionellen Zielen der Freien Gewerkschaften, Sozialdemokraten und Kommunisten, kollidierte jedoch mit vielfältigen Interessen auf seiten der Privatversicherung, der Angestellten-, Ärzte-, Mittelstands- und Arbeitgeberorganisationen sowie der bürgerlichen Parteien. Gleichwohl wurde der Widerstand gegen den Kontrollratsentwurf nicht nur von dieser Seite, sondern auch von sozialdemokratisch-gewerkschaftlicher Seite, besonders wirkungsvoll vom Gewerkschaftsbund der britischen Zone, getragen. Neben gravierenden Bedenken in Einzelfragen des vorgesehenen Organisationsmodells lösten bedeutende Leistungsver schlechterungen, die der alliierte Entwurf in Einsparungsabsicht mit der Organisationsreform verknüpfte, die gewerkschaftliche Opposition aus. Der Gegensatz zwischen prinzipiellen Gegnern und Befürwortern einer Einheitsversicherung war auf deutscher Seite also überlagert von gemeinsamer Kritik an der speziellen Ausformung des Kontrollratsentwurfs, der seinerseits jedoch die einzig mögliche Grundlage für eine Einigung der vier Siegermächte bildete.

In dem Maße, wie die Verschärfung des Ost-West-Konflikts das Ziel einer einheitlichen Vier-Mächte-Verwaltung in den Hintergrund und die bündnispolitische Bedeutung der Westzonen in den Vordergrund der anglo-amerikanischen Besatzungspolitik rückte, wuchs der Retardierungserfolg der in den Westzonen vorherrschenden, wenngleich unterschiedlichen Motiven entspringenden Kritik. Diese bis tief in sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Reihen hineinreichende, in ein einstimmig gefaßtes Votum des Zonenbeirats der britischen Zone einmündende Kritik veranlaßte die westlichen Militärregierungen zunächst zu einer dilatorischen Behandlung des Entwurfs in den Kontrollratsgremien und dann, nach

dessen Paralisierung im März 1948, zu einer Übertragung der Entscheidungsbe-
fugnis auf das deutsche Zweizonenparlament, den Frankfurter Wirtschaftsrat.

Hier hätten nun die auf deutscher Seite bestehenden, bisher durch Abwehrhal-
tung gegenüber der Kontrollratslinie entschärften Divergenzen zum Austrag kom-
men können. Die SPD hatte sich programmatisch auf eine Einheitsversicherung,
wengleich in einer von den Kontrollrats-Vorstellungen abweichenden Form,
festlegt, während die „Frankfurter Koalition“ (CDU/CSU, FDP, DP) auf Erhal-
tung bzw. Wiederherstellung der „klassischen“ Sozialversicherung eingeschworen
war. Im Konsens aller Fraktionen verzichtete der Wirtschaftsrat jedoch auf Ent-
scheidungen, die die Organisationsform der Sozialversicherung in der einen oder
anderen Richtung präjudizierten. Er beschränkte sich auf Übergangsgesetze,
in denen die Organisationsfrage bewußt offengehalten war: Die Entscheidung sollte
in vollem Umfang dem künftigen westdeutschen Parlament vorbehalten bleiben.
Der erste Bundestag traf diese Entscheidung dann auch – freilich unter Mehrheits-
verhältnissen, die die Sozialdemokratie nicht erwartet hatte und die das politische
Ende der Einheitsversicherungsbewegung bedeutete.

Eine 1946 greifbar nahe Neuordnung war damit verhindert. Gleichwohl kann
von einer „verhinderten Neuordnung“ im Sinne einer Unterdrückung sozialisti-
scher Reformbestrebungen durch ein manipulatorisches Zusammenspiel von ame-
rikanischer Besatzungsmacht und bürgerlichen Parteien nicht die Rede sein. Ent-
gegen anderslautenden Thesen wäre es irreführend, das Scheitern des Kontroll-
ratsentwurfs primär auf eine deutschlandpolitische Spaltungsabsicht der USA
zurückzuführen. Entscheidend war auch nicht, daß die bürgerlichen Gegner der
Einheitsversicherung sich zunehmend Einfluß auf die Alliierten verschaffen konn-
ten. Vielmehr ist das Scheitern des Entwurfs mit der Breite der westzonalen
Opposition zu erklären, die gerade dadurch an Wirksamkeit gewann, daß sie auch
von starken Gewerkschaftskräften getragen wurde. Diese rechneten es dann auch
dem eigenen Einfluß zu, „daß sowohl die englische als auch die amerikanische
Militärregierung davon Abstand nahmen, den fertigen Gesetzentwurf des Kon-
trollrats in ihren Besatzungszonen in Kraft zu setzen“¹.

Daß die SPD-Fraktion im Wirtschaftsrat in eine Ausklammerung des Organi-
sationsproblems einwilligte, trug den gegebenen Umständen Rechnung: den
Mehrheitsverhältnissen und dem transitorischen Charakter dieses Parlaments, vor
allem aber der unbedingten Vordringlichkeit einzelner Übergangsregelungen. Die
Leistungen und Bemessungsgrenzen der Sozialversicherung mußten an schnelle
Veränderungen des Lohn- und Preisgefüges angepaßt werden; und insbesondere
galt es, die Auswirkungen des auf Währungsreform und Wirtschaftsliberalisierung
folgenden Inflationsstoßes auf die buchstäblich verelendete Schicht der Sozial-
rentner abzufangen. Hierbei führte die Ausklammerung grundsätzlich strittiger
Organisationsfragen zu einer bemerkenswerten Frontenverschiebung. Sie lockerte
den sozialpolitischen Zusammenhalt der „Frankfurter Koalition“ und schuf Raum

¹ Vgl. oben S. 78.

für eine – ungeachtet schroffer Konfrontation auf wirtschaftspolitischem Gebiet – weitgehende sozialpolitische Zusammenarbeit von SPD und CDU/CSU². Von diesen beiden Fraktionen getragen, führte das im Dezember 1948 verabschiedete Sozialversicherungs- Anpassungsgesetz weit über den Rahmen eines Notgesetzes hinaus, den FDP und DP einerseits, das alliierte Zweizonenkontrollamt andererseits gezogen wissen wollten. Im Zusammenwirken der beiden großen Fraktionen gelang es, den vom Zweizonenkontrollamt entgegengesetzten Widerstand zu überwinden. Mehr an Export- und Devisensteigerung der deutschen Wirtschaft als an einer Verbesserung der sozialen Leistungen interessiert, schob das Kontrollamt den Termin des Inkrafttretens jedoch bis Juni 1949 hinaus, so daß die Sozialrentner ein Jahr lang ohne kompensatorische Zulage und auf einem völlig unzureichenden Rentenniveau den Auswirkungen des inflationären Schubs ausgesetzt waren³.

Sozialpolitisch gesehen, kann man in gewisser Weise von einer „Großen Koalition“ im Wirtschaftsrat sprechen. Diese Zusammenarbeit spiegelte einerseits den starken Einfluß der Arbeitnehmergruppe innerhalb der CDU/CSU-Fraktion, andererseits die sozialdemokratische Bereitschaft zu konstruktiver Opposition wider. Diese Zusammenarbeit stand jedoch unter dem Vorbehalt, daß über die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung endgültig erst im künftigen Bundesparlament entschieden werde. Im größeren Rahmen fand dieses Prinzip einer offenhaltenden Zusammenarbeit eine Parallele in den etwa gleichzeitig laufenden Beratungen über das Grundgesetz: Beide Seiten einigten sich hier auf ambivalent auslegbare Kompromisse – in der Erwartung, daß die künftigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse den Hebel zur Durchsetzung der jeweils eigenen Vorstellung bieten würden.

Mit dem Wahlergebnis von 1949 und der auf dieser Basis getroffenen Koalitionsentscheidung war die bisher offengehaltene Frage nach der Organisationsstruktur der Sozialversicherung entschieden: Ein großer Teil der Sozialversicherungspolitik des ersten Bundestages zielte auf eine Rekonstruktion des traditionellen Organisationsgefüges. Dies geschah in enger Anlehnung an Institutionen und Recht der Weimarer Zeit – im Gegensatz zu den Einheitsversicherungsplänen der Nachkriegszeit und in Revision nationalsozialistischer Veränderungen:

² Das einzige Sozialversicherungsgesetz des Wirtschaftsrats, das nicht von SPD und CDU/CSU gemeinsam getragen wurde, galt dann auch einer als unaufschiebbar und irreversibel betrachteten Organisationsentscheidung: der Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane (wobei die Situation jedoch wieder offen wurde, da das Zweizonenkontrollamt das Gesetz nicht genehmigte).

³ Auf das Desiderat einer Untersuchung der Kontrollamtsentscheidungen in der Endphase der Bizonenpolitik sei nochmals eigens verwiesen. Dabei müßte insbesondere ermittelt werden, welche Motive für ablehnende Beschlüsse mit dem Argument, man wolle den künftigen Bundesinstanzen nicht vorgreifen, überdeckt worden sind (vgl. exemplarisch S. 101 f).

Die gegliederte Krankenversicherung wurde in Ablehnung des Einheitskassenprinzips gesetzlich verankert; die Angestellten erhielten einen von den Landesversicherungsanstalten der Arbeiter getrennten Rentenversicherungsträger; die von den Nationalsozialisten beseitigte Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde in Form einer ganz ähnlich konstruierten Bundesanstalt wiederhergestellt; an die Stelle des Führerprinzips in der Verwaltung der Sozialversicherungsträger trat wieder die genossenschaftliche Selbstverwaltung der Beitragszahler. Neu war dagegen der Aufbau einer besonderen Sozialgerichtsbarkeit, die dem Grundgesetzpostulat der Trennung von Verwaltung und Judikatur Rechnung trug.

Alle diese Entscheidungen führten, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, zu Konflikten zwischen Regierungskoalition einerseits, SPD und DGB andererseits. Insgesamt gesehen, lassen sich diese Konflikte auf zwei Ursachen zurückführen: einmal auf die einer Vereinheitlichung gegenläufige Tendenz dieser Gesetzgebung; dann auf die Tendenz, das Ausmaß des Gewerkschaftseinflusses auf die Sozialversicherung zu begrenzen. Diese letztgenannte Tendenz zeigte sich besonders deutlich bei dem am längsten und heftigsten umstrittenen Organisationsgesetz, dem Gesetz über die Selbstverwaltung. Während die SPD den Gewerkschaften die beherrschende Stellung in den Selbstverwaltungsorganen sichern wollte, setzte die Regierungskoalition mit dem Argument der Sozialpartnerschaft eine paritätische Beteiligung von Versicherten- und Arbeitgebervertretern durch. Die Heftigkeit der Auseinandersetzungen entsprach der Bedeutung dieser Frage für ein Stück gesellschaftlicher Machtverteilung: Einfluß auf die Verwaltung der Sozialversicherung gab Verfügungsgewalt über ein bedeutendes Machtinstrument, nicht zuletzt im Hinblick auf Personalien und Kapitalien.

Die Breite des Interessenspektrums, dem die Wiederherstellung der gegliederten Sozialversicherung Rechnung trug, blieb indessen nicht ohne Einfluß auf die Haltung der sozialdemokratischen Opposition. So zerbrach an dem Interesse breiter Angestelltenkreise an besonderen Krankenkassen (Ersatzkassen) und einem besonderen Rentenversicherungsträger das anfänglich einheitliche Meinungsbild der SPD. Insbesondere signalisierte die nach langen internen Auseinandersetzungen gegebene Zustimmung zur Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Auflockerungserscheinungen und Meinungswandel. Sozialdemokratische Kompromißbereitschaft verminderte auch in anderen Fragen die von den grundsätzlichen Ausgangspunkten her zu erwartende harte Konfrontation, zumal sich in den Ausschüssen in vielen Detailfragen eine enge sachliche Zusammenarbeit ergab. Bei Revisionen im einzelnen erwiesen sich die Organisationsentscheidungen des ersten Bundestages in der Folge als tragfähig. Sie wurden zusehends weniger in Frage gestellt, zumal mehr und mehr die Reform der sozialen Leistungen, des materiellen Rechts, als das eigentliche Reformthema in den Vordergrund rückte.

Während der organisatorische Aufbau der Sozialversicherung am Ende der ersten Legislaturperiode im wesentlichen abgeschlossen war, ist die Gesetzgebung

des ersten Bundestags auf dem Gebiete des Leistungsrechts von Improvisation und Vorläufigkeit gekennzeichnet. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, daß nicht die Sozialversicherung, sondern die Bewältigung von Kriegsfolgen im Mittelpunkt der sozialpolitischen Arbeit stand und stehen mußte. Eine weitverzweigte Sondergesetzgebung, die die vom Krieg hinterlassenen Notstände aufzufangen und den zahlreichen Geschädigtengruppen (Kriegsopfer, Vertriebene, Flüchtlinge, Evakuierte, Heimkehrer, Angehörige von Kriegsgefangenen, rassisch und politisch Verfolgte usw.) rasch und möglichst spezifisch zu helfen suchte, absorbierte einen großen Teil der – gemessen an Indikatoren wie Zahl der Plenar-, Fraktions- und Ausschußsitzungen – weit überdurchschnittlich hohen Arbeitsleistung des ersten Bundestages. Der notorisch arbeitsüberlastete sozialpolitische Bundestagsausschuß – er tagte etwa doppelt so häufig wie in der fünften Wahlperiode (1965/69) – mußte überdies mit einem Fachressort zusammenarbeiten, das sich noch im Aufbau befand, jahrelang personell unterbesetzt und der anstehenden Problemfülle nicht in vollem Umfang gewachsen war. Schwerwiegende Gesetzespannen auf dem Gebiet der Sozialversicherung illustrierten, wie stark Zeitmangel und Problemdruck auf Gesetzgeber und Fachressort lasteten. Adenauers rückblickende Beurteilung, man habe „in der Not der Zeit der ersten Legislaturperiode eine Reihe von Gesetzen geradezu mit der Axt zurechthauen müssen, um irgend etwas hinzustellen“, kennzeichnet die Lage treffend⁴.

Die Fülle der in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen zu bewältigenden Einzelprobleme, darunter die schwierige Aufgabe einer Integration versicherungsrechtlicher Ansprüche von Vertriebenen und Flüchtlingen, verhinderte systematisch angelegte Reformen. Selbst zahlreiche regionale Rechtsunterschiede, die sich aus der Zonen- und Ländergesetzgebung ergeben hatten, blieben bestehen – in Kranken- und Arbeitslosenversicherung bis 1956, in der Rentenversicherung bis 1957. Eine Koordinierung von Begriffen, Leistungsvoraussetzungen und Bemessungsmethoden gelang weder innerhalb der Sozialversicherung, noch zwischen der Sozialversicherung und den für die Kriegsfolgenbewältigung neu geschaffenen Sondersystemen (vor allem Kriegsopferversorgung und Lastenausgleich). Ein Hauptpunkt der Kritik am Ende dieser Wahlperiode galt dementsprechend dem „heillosen Wirrwarr“ auf dem Gebiet des Sozialrechts.

Ein weiterer Hauptpunkt der Kritik betraf das niedrige Niveau der Leistungen, insbesondere der Sozialrenten. An der Höhe des Sozialleistungsvolumens konnte diese Kritik kaum ansetzen: Die Bundesrepublik wandte seit 1949 jährlich einen größeren Anteil des Volkseinkommens für öffentliche Sozialleistungen auf als alle anderen vergleichbaren Staaten; und die Ausgaben der Sozialversicherung wuchsen 1950/53 um 60^{0/0} und damit erheblich stärker als das Volkseinkommen im selben Zeitraum (48^{0/0}). Aber diese Relationen sagen mehr über die große und wachsende Zahl der Leistungsempfänger als über die absolute Höhe der einzelnen

⁴ Adenauer in einer Sitzung des Bundesparteivorstands der CDU am 5. Februar 1955 (Sitzungsprotokoll, S. 101).

Leistung aus. Wie die Analyse der wirtschaftlichen Lage der Rentnerhaushalte zeigte, schützte die Sozialrente, sofern sie die hauptsächliche oder einzige Quelle des Lebensunterhalts bildete, in der Regel nicht vor akuter Not. Gleichwohl ist festzustellen, daß die Rentenpolitik des ersten Bundestages – von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau her – zu einer prozentual beträchtlichen Erhöhung der durchschnittlichen Versichertenrente geführt hat: Sie stieg 1950/53 um 30% und damit parallel zur Lohn- und Gehaltsbewegung. Diese Rentenerhöhungen müssen im Spannungsfeld von sozialpolitisch unabweisbarem Bedarf einerseits, einer durchwegs schwierigen Finanzlage der Rentenversicherungen und des Bundes andererseits gesehen werden. Da das Beitragsaufkommen keinen Finanzierungsspielraum ergab, wurden die Mehrkosten jeweils auf den Bundeshaushalt übernommen, so daß der Anteil der Rentenzuschüsse an den Bundesausgaben von 6% im Jahre 1950 auf 11,5% im Jahre 1953 wuchs – eine bedeutende Steigerung, aus der sich eine relativ starke Position des Bundesfinanzministeriums im Gesetzgebungsprozeß ergab. Durchzusetzen vermochte sich jedoch weitgehend das um Aktionseinheit mit den Sozialpolitikern der Regierungskoalition bemühte Bundesarbeitsministerium, dem die parlamentarische Konkurrenzsituation, aber auch die Kabinettsmaxime, daß „der innere soziale Frieden auf jeden Fall gesichert werden müsse“⁵, zu Hilfe kam.

Gegen Ende der ersten Legislaturperiode wandelte sich die Konstellation sozialpolitischer Aufgaben. Für nahezu alle dringenden Probleme waren Regelungen getroffen. Der Zwang zu raschem, in der Priorität von akuten Notlagen diktiertem Handeln, ließ nach, und es setzte sich quer durch die Parteien die Überzeugung durch, daß die Periode des „Flickwerks“ in eine Periode planvollen Ordners einmünden müsse. Zwischen den Parteien der Regierung und der Opposition bestand 1952/53 Übereinstimmung über die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialleistungsreform, und dabei waren bestimmte Mindestanforderungen wie gezielterer Einsatz der sozialen Leistungen, Entwirrung, Koordinierung und überschaubare Kodifizierung des Sozialrechts im Grundsatz nicht strittig. Weitere Annäherungen ergaben sich daraus, daß die SPD nicht mehr so sehr die Frage der organisatorischen Form als vielmehr die Frage nach Systematik und Effizienz der sozialen Leistungen in den Mittelpunkt ihrer sozialpolitischen Programmplanung rückte; ferner daraus, daß sie die konzeptionelle Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Elemente – insbesondere das Vollbeschäftigungspostulat – zu reduzieren begann, die mit Marktwirtschaft vereinbar waren. Gleichwohl scheiterte ein 1952 von der SPD unterbreitetes Angebot, in Zusammenarbeit mit den Regierungsparteien zu einem gemeinsam getragenen Reformplan zu gelangen. Grundsätzliche Divergenzen verhinderten, sieht man von taktischen Überlegungen ab, eine solche Zusammenarbeit: Während die SPD den Finanzierungsschwerpunkt der sozialen Sicherung auf das Steueraufkommen legen und die gesamte Bevölkerung in gesetzliche Sicherungssysteme einbeziehen wollte (z. B.

⁵ Vgl. S. 193.

steuerfinanzierte Staatsbürger-Grundrente) lehnten die Regierungsparteien diese Tendenzen, an deren Ende sie einen Leistungsstreben und Eigeninitiative abdrosselnden „Versorgungsstaat“ stehen sahen, ab. Hieraus erklärt sich die starke Betonung des Versicherungsprinzips (Beitragsfinanzierung) gegenüber dem Versorgungsprinzip (Steuerfinanzierung), die wie eine Konstante die programmatischen Äußerungen der Regierungsparteien in der ersten Legislaturperiode durchzieht. Hinter der Betonung des Versicherungsprinzips und damit des Prinzips der Äquivalenz von individueller Vorleistung (Beitrag) und Gegenleistung standen unterschiedliche Motive; sie trafen jedoch in dem Ziel zusammen, die Umverteilungsmacht des Staates zu begrenzen und die Verteilungsergebnisse des Marktes mit nur geringen Korrekturen auf die Einkommensleistungen der sozialen Sicherungssysteme zu übertragen. Im Unterschied zur SPD, die zum Bundestagswahlkampf 1957 – nach Vorarbeiten seit 1952 – einen umfassenden „Sozialplan für Deutschland“ vorlegte, entwickelte die tragende Regierungspartei indessen weder in der ersten noch in der zweiten Legislaturperiode einen verbindlichen und detaillierten Reformplan; sie überließ diese Planung sehr weitgehend dem Fachressort der Bundesregierung.

Im Regierungsprogramm für die zweite Legislaturperiode griff die Bundesregierung die gewandelte Aufgabenstellung durch die Ankündigung einer umfassenden Sozialleistungsreform auf. Das in Aussicht gestellte „umfassende Sozialprogramm“ wurde jedoch nie vorgelegt, was in der zeitgenössischen Publizistik und der oppositionellen Kritik zu der Schlußfolgerung geführt hat, daß die Bundesregierung sich um die Entwicklung einer Gesamtkonzeption nicht ernstlich bemüht, sondern sich auf wahlkampfaktische Erwägungen beschränkt habe. Die Rekonstruktion des regierungsinternen Entscheidungsverlaufs zeigte, daß diese Kritik die tatsächlichen Zusammenhänge nicht trifft. Von Ende 1953 bis Oktober 1955 war die sozialpolitische Regierungsarbeit auf die Entwicklung einer Gesamtkonzeption hin angelegt. Nicht Inaktivität oder Desinteresse verhinderten einen Erfolg, sondern schwerwiegende Ressort-Rivalitäten und Zielkonflikte.

Vordergründig ging es bei diesen Auseinandersetzungen bis Anfang 1955 um die Frage der Einsetzung einer Regierungskommission, die – nach dem Vorbild der „Royal Commissions“ – einen umfassenden Reformplan entwickeln sollte. In Wirklichkeit wurde in Form des Streits um Verfahrensfragen zugleich auch versucht, Ziele und Inhalte der künftigen Reform zu präjudizieren. Die Mehrheit der beteiligten Ressorts, einschließlich des Bundeskanzlers und des sozialpolitisch engagierten Ministers für gesamtdeutsche Fragen, Jakob Kaiser, befürwortete die Einsetzung einer solchen Kommission. Diese Mehrheit erhoffte sich von einer ressortunabhängigen Kommission eine umfassendere und in sich geschlossenere Konzeption als dies bei Federführung des Arbeitsressorts zu erwarten stand, zumal dieses Ressort lange Zeit eine konzeptionelle Initiative vermissen ließ. Finanz- und Innenministerium setzten sich für die Kommissionslösung zugleich in der Erwartung ein, eigene Reformziele eher als bei Federführung des Arbeitsressorts durchsetzen zu können. Das Finanzministerium war aufs stärkste daran

interessiert, das „Bedarfsprinzip“ in der Reformarbeit zur Geltung zu bringen, worunter es generelle Bindung steuerfinanzierter Leistungen an den Nachweis des individuellen Bedarfs verstand. Umgekehrt war das Arbeitsressort entschlossen, eine solche „Geburt der Sozialreform aus dem Geiste des Bedürftigkeitsprinzips“⁶ und damit eine Lockerung des Prinzips des unbedingten Rechtsanspruchs auf alle Fälle zu verhindern. Die Befürchtung, daß das „Bedarfsprinzip“ in einer Regierungskommission zum Zuge kommen könnte, war – neben ressorttaktischen Erwägungen – einer der Hauptgründe für den kompromißlosen Widerstand dieses Ministeriums gegen die Einsetzung einer Regierungskommission. Hinzu kam eine skeptische Haltung gegenüber dem Ziel eines „Gesamtplans“: Eine schrittweise Fortentwicklung des geltenden Rechts erschien aus praktischen, aber auch aus finanztaktischen Gründen als der günstigere Weg, schien doch eine Schritt-für-Schritt-Methode größere Chancen zur Durchsetzung finanzieller Forderungen zu bieten. Die Entscheidung über Zuständigkeiten, Instrumente und Verfahrensweisen wurde häufig, unter vielfach wechselnden Konstellationen, vertagt und endgültig erst Mitte 1955 in der Form eines Kompromisses getroffen: Der Plan einer Regierungskommission wurde fallengelassen; stattdessen wurde ein beim Arbeitsministerium verankertes „Generalsekretariat für die Sozialreform“ geschaffen, dieses Ressort jedoch zugleich in interministerielle Gremien (Sozialkabinett, Interministerieller Ausschuß) eingebunden.

Daß die Reformvorbereitung über ein Jahr lang im Stadium der Verfahrensfragen stecken blieb, verweist auf die Hartnäckigkeit, mit der um Ausgangspunkte und Einflußverteilung gerungen wurde. Diese Tatsache verweist freilich auch auf einen Mangel an Führungskraft des Kanzlers auf diesem Gebiet – ein Mangel, der jedoch nicht in einem Desinteresse und auch nicht allein in der starken außenpolitischen Beanspruchung seine Erklärung findet. Vielmehr stand Adenauer insofern in einem Entscheidungsdilemma, als er einerseits die Bildung einer Regierungskommission wünschte, andererseits den Preis einer Ministerkrise, den der im Falle einer solchen Entscheidung zu erwartende Rücktritt des Arbeitsministers bedeutet hätte, nicht zahlen wollte. Die Folge war ein zögerndes, immer wieder aufs neue Möglichkeiten einer einvernehmlichen Regelung auslotendes, im Kompromiß endendes Entscheidungsverhalten.

In jenes Dilemma geriet Adenauer gerade dadurch, daß ihm in hohem Maße an einer „Gesamtkonzeption“ und weniger an der einen oder anderen Teilreform gelegen war, auf die ihm die vom Arbeitsressort getroffenen Reformvorbereitungen hinauslaufen schienen. Obwohl seine Äußerungen nur ein umrißhaftes Bild ergeben, zeigen sie doch deutlich, daß er die in der Regierungserklärung angekündigte Sozialleistungsreform umfassend und tiefgreifend angelegt, mit der „Erarbeitung eines Gesamtbildes“ eingeleitet und nicht in opportunistischer Tagespolitik aufgezehrt sehen wollte. Er wünschte eine kodifikatorische Zusammenfassung des Sozialrechts in einem einheitlichen großen Gesetzeswerk, das die Nachkriegs-

⁶ Vgl. S. 297.

gesetzgebung in „etwas Geordnetes“ überführen sollte. Die kodifikatorische Arbeit wünschte er verbunden mit einer Sachreform, die „von Grund auf die ganze Sozialgesetzgebung der jetzigen Zeit anpaßt“. Diese Anpassung sollte der „Wandlung unserer Gesellschaftsstruktur seit Bismarck“ mit dem „Ziel der Schaffung der sozialen Sicherheit“ Rechnung tragen, jedoch zugleich prinzipielle Grenzen gegenüber „versorgungsstaatlicher“ Entmündigung des einzelnen und der kleineren Gemeinschaften ziehen. Hier den richtigen Grenzverlauf zu finden, betrachtete Adenauer als die schwierigste, aber für die „Gestaltung des Gesellschaftsbildes in der Bundesrepublik“ auch bedeutendste Aufgabe der Reform. Wie ernst Adenauer 1954/55 das Projekt einer derartig breit und tief angelegten Sozialleistungsreform nahm, demonstriert neben zahlreichen Äußerungen, Mahnungen und Appellen in Kabinett und Parteivorstand ein Alleingang im Februar 1955, als er, über die schleppende Entwicklung der regierungsinternen Vorarbeiten beunruhigt, mit Hilfe eines vertraulichen Auftrags an vier Sozialwissenschaftler endlich das in die Hand zu bekommen suchte, was ihm das Arbeitsministerium bisher nicht geliefert hatte: eine „Gesamtkonzeption über die Neuordnung des Systems der sozialen Sicherheit“⁷.

In der zweiten Jahreshälfte 1955 begann dann freilich der politische Zwang zum Handeln die Möglichkeit zu umfassendem Planen einzuengen. Adenauer reagierte mit einer überraschenden Wendung, indem er nun selbst das Startzeichen für eine noch vor den Bundestagswahlen von 1957 realisierbare Teilreform gab und damit die Erarbeitung eines „umfassenden Sozialprogramms“ auf ein bald zum Stillstand führendes Nebengleis schob. Die von Adenauer initiierte Zielverengung auf den Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung reduzierte stark die Breite, allerdings weniger die Tiefe des Reformansatzes, denn es waren grundlegend neue Ideen, denen der Kanzler – indem er den „Schreiber-Plan“ einer „dynamischen“ Rente in die Beratungen einführte – zum Durchbruch verhelfen wollte, was in der Rentenreform von 1957 auch weitgehend gelang.

In dieser Reform ist das herausragende sozialpolitische Ergebnis der zweiten Legislaturperiode, aber auch der gesamten Nachkriegspolitik auf dem Gebiet der Sozialversicherung zu sehen. Ihre spektakuläre Auswirkung lag in einer Erhöhung des durchschnittlichen Rentenniveaus um etwa 65%. Tiefergreifend und auf lange Sicht bedeutsamer war jedoch die Einführung des neuen sozialpolitischen Prinzips der „Dynamisierung“, das die Renten vor Kaufkraftentwertung schützen und an die Steigerung des Lohnniveaus binden soll. Damit wurde das traditionell an den Gegebenheiten einer stationären Volkswirtschaft orientierte Rentensystem den Bedingungen industriewirtschaftlicher Dynamik angepaßt und ein Präjudiz für die „Dynamisierung“ weiterer Leistungsbereiche des Sozialrechts geschaffen. Mit diesem Strukturwandel des Rentensystems war ein Funktionswandel der Rente verbunden. Die herkömmliche Vorstellung, daß die Rente nur ein Zuschuß zum Lebensunterhalt sei, wurde endgültig abgestreift und durch den Grundsatz der

⁷ Zu Adenauer vgl. besonders S. 282 ff.

„Lohnersatzfunktion“ ersetzt: Die Rente soll den relativen, am Arbeitseinkommen gemessenen sozialen Status der versicherten Arbeitnehmer auch in der Zeit ihres Alters aufrechterhalten. Diesem Normwandel entsprach die Reform mit einer deutlichen Erhöhung des Rentenniveaus und mit der Einführung von Verfahrensregeln, die eine parallele Entwicklung der Renteneinkommen und der Arbeitseinkommen gewähren sollen. Erstmals wurde damit den Arbeitnehmern ein gesetzlicher Anspruch zuerkannt, auch nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben am Wirtschaftswachstum teilzunehmen. Diese soziale Komponente war verbunden mit dem liberalen Prinzip, die Differenzierung der Arbeitseinkommen und damit die Verteilungsergebnisse des Marktes voll auf die Rentenhöhen zu übertragen.

Nach den Wahlen von 1957 griff die Bundesregierung die Idee eines sozialen Gesamtplans nicht wieder auf. Das hochgesteckte Projekt einer „Gesamtreform“ zerfiel in ein Bündel von Teil- und Übergangslösungen. Dies lag nicht zuletzt am durchschlagenden Erfolg der Rentenreform, die die pragmatisch-evolutionäre Linie des Bundesarbeitsministeriums verstärkte und die Diskussion um einen Reformplan auf Regierungsseite verstummen ließ.

Ungeachtet bedeutender Divergenzen in Einzelfragen wurde die Rentenreform 1957 – in gewisser Analogie zum Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz von 1949 – von den beiden großen Fraktionen, CDU/CSU und SPD, getragen; FDP und der größte Teil der DP verweigerten in der Schlußabstimmung ihre Zustimmung. Im Bundestagswahlkampf 1957 zahlte sich die Reform freilich nur für die führende Regierungspartei aus: Demoskopischen Ergebnissen zufolge, trug sie entscheidend zu der absoluten Stimmenmehrheit bei, die die CDU/CSU erzielte⁸. Für die Sozialdemokratie, deren konkurrierende Initiative die Regierung unter Erfolgsdruck gesetzt und deren zügige Mitarbeit im Bundestagsausschuß eine rechtzeitige Verabschiedung ermöglicht hatte, war dies ein bitteres Ergebnis. Die Reform wirkte sich jedoch nicht nur wahlkampftaktisch zum Nutzen einer Partei aus, sondern trug auch in einem bedeutenden Maß zur inneren Konsolidierung des neuen Staates bei, indem sie die Bundesrepublik von einem Konflikt der traditionellen Sozialstruktur weitgehend entlastete: Sie entschärfte grundsätzlich und auf Dauer die Spannungen, die sich herkömmlich aus der starken Einkommensdisparität zwischen der arbeitenden und der nicht mehr arbeitenden Generation ergeben hatten. Diese soziale Konsolidierung förderte den Prozeß der Gewöhnung an das politische System der parlamentarischen Demokratie, das bei vielen Deutschen durch die Erinnerung an Krisen und Katastrophen der Weimarer Republik wenn nicht völlig diskreditiert, so doch schwer belastet war. Daß parlamentarische Demokratie nicht mit Funktionsunfähigkeit assoziiert werden müsse, sondern – politisch und sozial – Stabilisierung bewirken könne, dies war für viele Deutsche eine ganz neue Erfahrung, zu der die Rentenreform wirksam beigetragen hat.

⁸ Vgl. Schmidtchen, S. 166 f.

Abkürzungen

ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
ArV	Rentenversicherung der Arbeiter
AnV	Rentenversicherung der Angestellten
AsD	Archiv der sozialen Demokratie
BA	Bundesarchiv (Koblenz)
BABl	Bundesarbeitsblatt
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BGBI	Bundesgesetzblatt
KA	Bundeskanzleramt
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CCG/BE	Control Commission for Germany/British Element
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DOK	Die Ortskrankenkasse
DP	Deutsche Partei
FVP	Freie Volkspartei
GG	Grundgesetz
IfZ	Institut für Zeitgeschichte, München
NL	Nachlaß
OMGUS	Office of Military Government, United States
PA	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (Bonn)
RV	Rentenversicherung
RVO	Reichsversicherungsordnung
Selbstverwaltung/ Dokumente	Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Dokumente (vgl. Literaturverzeichnis)
Sten. Ber. 1. (2.) WP	Verhandlungen des Deutschen Bundestages. I. Wahlperiode 1949 (II. Wahlperiode 1953). Stenographische Berichte
StS BKA	Staatssekretär im Bundeskanzleramt
ULA	Union der leitenden Angestellten
VuV	Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis (vgl. Literaturverzeichnis)
ZwA	Bundesarchiv Koblenz. Zwischenarchiv (St. Augustin-Hangelar)

Quellen und Literatur

A. Ungedruckte Quellen

I. Systematisch ausgewertete Archivbestände:

Bundesarchiv Koblenz:

Bestand Z 1: Länderrat (US-Zone)

Bestand Z 40: Zentralamt für Arbeit in der Britischen Zone/Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (die Aktenbände wurden nach den bis 1977 geltenden, inzwischen veränderten Signaturen zitiert; über die Veränderungen gibt die Konkordanz im Findbuch zu Z 40 Aufschluß)

Nachlaß Jakob Kaiser

Nachlaß Willi Richter

Nachlaß Erich Roßmann

Nachlaß Rudolf Wissell

Bundesarchiv. Zwischenarchiv St. Augustin-Hangelar:

Bestand B 126: Bundesministerium der Finanzen

Bestand B 136: Bundeskanzleramt

Bestand B 149: Bundesministerium für Arbeit

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Bonn:

Bestand Zonenbeirat (Britische Zone)

Bestand Länderrat (US-Zone)

Gesetzesmaterialien (Drucksachen, Ausschußprotokolle, Eingaben)

Archiv für christlich-demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin:

Protokolle der Sitzungen des Bundesparteivorstands der CDU 1950–1957

Protokolle der Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion im 2. Deutschen Bundestag

Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn:

Büro Schumacher

Rundschreiben des sozialpolitischen Referats des Parteivorstands der SPD
1949–1953

Archiv der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf:

Sammlung öffentlicher Äußerungen Konrad Adenauers

II. Einzelne unveröffentlichte Materialien entstammen folgenden Archiven:

Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München:

OMGUS-Stabskonferenzen, FG 12

National Archives, Washington:

History of Manpower Administration under the U. S. Occupation May 1945 –
June 1946 (unsigniert)

Public Record Office, London:

Allied Control Authority. Manpower Directorate. Minutes, Fo. 371/45799

III. Private Sammlungen und Nachlässe:

Nachlaß Dr. Johannes Krohn, Bonn

Sammlung Dr. Heinrich Krone, Bonn

Sammlung Hans Reymann, Düsseldorf

Nachlaß Prof. Dr. Wilfrid Schreiber, Köln

IV. Schriftliche und mündliche Auskünfte gaben insbesondere:

Prof. Dr. Hans Achinger (Frankfurt), Msgr. Dr. Paul Adenauer (Schildgen), Dr.
Walter Auerbach † (Bonn), Karl Gumbel (Stegen), Dr. habil. Fritz Hellwig
(Bonn), Dr. Hartmut Hensen † (Bonn), Prof. Dr. Wilhelm Herschel (Bonn), Prof.
Dr. Kurt Jantz (Bonn), Dr. Heinrich Krone (Bonn), Fritz Kühn (Bonn), Alun M.
Morgan (London), Prof. Dr. Ludwig Neundörfer (Frankfurt), Hans Reymann
(Düsseldorf), Thomas Ruf (Esslingen), Dieter Schewe (Bonn), Prof. Dr. Wilfrid
Schreiber † (Köln), Georg Tietz (Bonn), Prof. Dr. Detlev Zöllner (Bonn)

B. Gedruckte Quellen und Literatur

Aufgeführt sind nur zitierte Werke, und zwar grundsätzlich alle selbständigen Veröffentlichungen; Aufsätze hingegen nur dann, wenn ihre Thematik nicht nur von ganz punktuellm Interesse ist. In diesem Fall finden sich die genauen bibliographischen Angaben in der jeweiligen Anmerkung. – Die Anordnung der Titel erfolgt nach dem Alphabet der Autoren bzw. dem ersten Ordnungswort (substantivum regens) der Sachtitel.

ABC des Gewerkschafters: s. Tulatz, Herbert A.

Abs, Hermann J.: Konrad Adenauer und die Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre, in: Blumenwitz, Dieter et al. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit I, S. 229–245

Achinger, Hans: Zur Neuordnung der sozialen Hilfe. Konzept für einen Deutschen Sozialplan, Stuttgart 1954

– Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963

– /Höffner, Joseph/Muthesius, Hans/Neundörfer, Ludwig: Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift, auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers erstattet, Köln 1955

Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965

– Reden 1917–1967. Eine Auswahl, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, Stuttgart 1975

Adenauer-Studien: s. Morsey, Rudolf/Repgen, Konrad

Konrad Adenauer und seine Zeit: s. Blumenwitz, Dieter et al.

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, Bd. 1: September 1945 – Dezember 1946, bearb. von Walter Vogel und Christoph Weisz, München/Wien 1976

Albers, Willi: Ökonomische Wirkungen der Rentenreform, in: Finanzarchiv NF 18 (1957), S. 59–80

– Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Göttingen 1976

Alt, Franz: Der Prozeß der ersten Regierungsbildung unter Konrad Adenauer. Eine monographische Untersuchung der Bildung der ersten Bundesregierung 1949, Bonn 1970

Antoni, Franz: Zur Zwischenbilanz des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen, in: BABI 6 (1955), S. 552–561

Arndgen, Josef: Hilfe für die Altrentner, in: Deutschland-Union-Dienst A, 8. Jg./Nr. 117, 22. 6. 1954

Auerbach, Walter: Dringliche Aufgaben der Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete des sozialen Rechts, in: Recht der Arbeit 2 (1949), S. 401–403

– Sozialpolitik in der Sackgasse, in: Sozialpolitik in der Sackgasse. Aktuelle Beiträge zur Sozialpolitik, erstattet auf dem 2. Bundestag des Reichsbundes vom 14.–16. Sept. 1951 in Hamburg, hrsg. vom Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen, Bundesvorstand, o. O. o. J., S. 5–29

- Ein trauriges Jubiläum. Ein weiteres Jahr ohne Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 69–71
- Beiträge zur Sozialpolitik, Neuwied/Berlin 1971
- Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Christmann, Alfred et al. (Hrsg.): Sozialpolitik, S. 271–278
- Bahne, Siegfried: Die KPD und das Ende von Weimar. Das Scheitern einer Politik 1932–1935, Frankfurt a. M./New York 1976
- Balfour, Michael: Viermächtekontrolle in Deutschland 1945–1946, Düsseldorf 1959
- Bank deutscher Länder: s. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder
- Bank, Hans-Peter: Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: Recht der Arbeit 23 (1970), S. 101–108
- Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Westdeutsche Innenpolitik im Zeichen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. 2 Bde., München 1971
- /Oetinger, Bolko von/Mayer, Klaus (Hrsg.): Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964, Hamburg 1974
- Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen. Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag, Bonn-Bad Godesberg, 1977
- Beatty, T. J.: Soziale Sicherheit in Großbritannien, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 2 (1948), S. 338–340, 419–422
- Die sozialpolitische Bedeutung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für sozialen Fortschritt e. V. am 27. Januar 1958 in Bad Godesberg (Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt 8), Berlin 1958
- Beier, Gerhard: Willi Richter. Ein Leben für die soziale Neuordnung, Köln 1978
- Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsse, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973, hrsg. vom Bundesministerium für Finanzen, Tübingen 1974
- Bericht über den deutschen Krankenkassentag 1951 vom 22. bis 24. Oktober 1951 in Frankfurt a. M./Lübeck o. J. [1951]
- Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Bearb.: Christoph Weisz und Hans Woller. Bd. 1–6, München/Wien 1977
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1976²
- Bevölkerung und Wirtschaft 1872–1972, hrsg. anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart usw. 1972

- Bexelius, Ernst: Die Sozialversicherungen in Schweden, in: Zeitschrift für Sozialreform 2 (1956), S. 257–262
- Beyme, Klaus von: Interessengruppen in der Demokratie, München 1974⁴
- Bibliographie zur sozialen Reform, hrsg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Archiv am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt a. M. 1955
- Bloch, Max: Social Insurance in Post-War-Germany, in: International Labour Review 58(1948), S. 306–344
- Blumenwitz, Dieter/Gotto, Klaus/Maier, Hans/Reppen, Konrad/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Bd. 1. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, Bd. 2. Beiträge der Wissenschaft, Stuttgart 1976
- Böhm, Franz: Das deutsch-israelische Abkommen 1952, in: Blumenwitz, Dieter et al. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit I, S. 437–465
- Bökenrüger, Wilhelm: Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 163–164
- Bogs, Walter (Hrsg.): Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, Heidelberg 1950
- Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seine Reform, Berlin 1955
- /Achinger, Hans/Meinhold, Helmut/Neundörfer, Ludwig/Schreiber, Wilfrid (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart usw. o. J. [1966]
- Bracher, Karl Dietrich: Die Kanzlerdemokratie, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik, S. 179–202
- Brackmann, Kurt: Handbuch der Sozialversicherung, Bonn-Bad Godesberg, 1949 ff. (Loseblattsammlung)
- Bremme, Gabriele: Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung dargestellt an England und Frankreich. Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Hans Achinger, Stuttgart 1961
- Brenner, Otto: Sozial- und Gesellschaftspolitik in einem kapitalistischen Staat, in: Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Nach 25 Jahren. Eine Deutschland-Bilanz, München 1970², S. 107–126
- Brentano, Heinrich von: Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! s. Baring, Arnulf et al.
- Brück, Gerhard Wilhelm: Die Rentner warten auf Antwort, in: Sozialer Fortschritt 17 (1968), S. 220–221
- Buchheim, Hans: Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers, in: Blumenwitz, Dieter et al. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit II, S. 339–351
- Budischin, Hans Jörg: Die Formung der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe zur Industrie- und Entwicklungspolitik 20) Berlin 1976
- Bühlig, Erich: Die nächsten sozialpolitischen Aufgaben. Der Standpunkt der Gewerkschaften, in: BABI 1 (1950), S. 98–99

- Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes: s. Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Ausbau der Bundesorgane
- Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Jge. 1953–57
- Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger. Heft 1: Die Sozialleistungen nach Leistungsfällen und Empfängern im September 1953 (Statistik der Bundesrepublik Deutschland 137,1), Stuttgart/Köln 1955
 - Heft 2: Die sozialen Verhältnisse der Haushaltungen mit Sozialleistungsempfängern im Frühjahr 1955 (Statistik der Bundesrepublik Deutschland 137,2), Stuttgart/Köln 1957
- Statistisches Bundesamt: Preise - Löhne - Wirtschaftsrechnungen. Reihe 6: Einzelhandelspreise und Indexzahlen der Verbraucherpreise, Stuttgart 1954
- Die Vorausberechnung der Bevölkerung bis 1982 (Statistik der Bundesrepublik Deutschland 119), Stuttgart/Köln 1955
- Bundesministerium der Finanzen: s. Finanzbericht 1973
- Bundesregierung. Presse- und Informationsamt: s. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung
- Bundesverfassungsgericht: s. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- Caesar, Paul: Grundriß der deutschen Sozialversicherung, Stuttgart/Köln 1949
- Christmann, Alfred/Hesselbach, Walter/Jahn, Manfred/Mommsen, Ernst Wolf (Hrsg.): Sozialpolitik. Ziele und Wege, Köln 1974
- Clay, Lucius D.: The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945–1949. Ed. by Jean Edward Smith, 2 Bde., Bloomington/London 1974
- Control Commission for Germany (British Element): s. Monthly Report of the Control Commission for Germany
- Deutscher Bundestag: s. Verhandlungen des Deutschen Bundestages
- Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste: Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages 1.–7. Wahlperiode (Materialien 33), Bonn 1973
- Mitgliederstruktur des Deutschen Bundestages 1.–7. Wahlperiode (Materialien 40), Bonn 1975
- Deutscher Gewerkschaftsbund: s. Geschäftsbericht. Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Gewerkschaftsbund: s. Protokoll. 4. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 1.–6. 10. 1956
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: s. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
- Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1955, o. O. o. J.
- Dobbernack, Wilhelm: Betrachtungen über die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung und ihre Probleme, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 58–64

- Zur Neuordnung der deutschen Sozialversicherung. Reformen und Reformpläne, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 97–100
- Frankreich auf dem Wege zur sozialen Sicherheit, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 2 (1948), S. 340–344
- Die Bedeutung des Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzes für die Krankenversicherung, in: Die Ortskrankenkasse 31 (1949), S. 66–72
- Die bizonalen Sozialversicherungsgesetze, in: Arbeitsblatt 1 (1949), S. 299–305, 352–354
- Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Essen 1951
- Domes, Jürgen: Bundesregierung und Mehrheitsfraktion. Aspekte der Verhältnisse der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer (Politische Forschungen 5), Köln/Opladen 1964
- Dorendorf, Annelies: Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit, Göttingen 1953
- Duda, Edmund: Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitsmarktpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 188–192
- Dupeyroux, Jean-Jacques: Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien, Luxemburg 1966
- Eckardt, Felix von: Ein unordentliches Leben. Lebenserinnerungen, Düsseldorf/Wien 1967
- Eckert, Josef: Grundlagen der Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung, in: BABI 1 (1950), S. 100–104
- (Hrsg.): Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland, München/Berlin 1950 ff. (Loseblattsammlung)
- Betrachtungen zur Entwicklung der deutschen Sozialversicherung, in: Die Ortskrankenkasse 35 (1953), S. 420–423
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973³
- Elsholz, Konrad: Kommt das neue Sozialprogramm?, in: Die Welt, 28. 11. 1953
- Die soziale Entwicklung in der Bundesrepublik. Ergebnisse-Ursachen-Erfordernisse, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 7 (1953), S. 75–80, 103–107
- Der Sozialhaushalt des Bundes, in: Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen, Beilage zu: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 186, 4. 10. 1955
- Die Sozialreform im staatspolitischen Zusammenhang, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 243–252
- Noch einmal: Die Sozialreform im staatspolitischen Zusammenhang, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 77–79
- Elsner, Ilse/Proske, Rüdiger: Der Fünfte Stand. Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland, in: Frankfurter Hefte 8 (1953), S. 101–111
- Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Ausbau der Bundesorgane, hrsg. vom Büro der Ministerpräsidenten

- ten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes, Wiesbaden 1949
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1, Tübingen 1952
- Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Staates: Die Altersrentner nach 1957. Bericht über Trendbeobachtungen des Instituts für Demoskopie Allensbach, in: BABI 11 (1960), S. 66–67
- Erdmann, Gerhard: Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit, Neuwied/Berlin 1966
- Erdmann, Karl Dietrich: Die Zeit der Weltkriege (Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., Bd. 4), Stuttgart 1976
- Eschenburg, Theodor: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, München 1964
- Der bürokratische Rückhalt, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Zweite Republik, S. 64–94
- Even, Johannes: Wir erwarten baldige Erhöhung der Altersrenten, in: Ketteler-Wacht, 15. 5. 1954
- Faust, Fritz: Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, Frankfurt a. M./Berlin 1969⁴
- Fehrs, Detlef: Die Ausgaben für die soziale Sicherheit und ihre Deckung in den Jahren 1949 bis 1954, in: BABI 6 (1955), S. 797–802
- Die öffentlichen Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) von 1949 bis 1958, in: BABI 10 (1959), S. 762–772
- Felbinger, Max: Selbstverwaltung in der Unfallversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 192–194
- Ferber, Christian von: Selbstverwaltung und Soziale Sicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 26 (1975), S. 150–159
- /Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 19/1977), Opladen 1977
- Finanzbericht 1973. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der Bundesrepublik Deutschland für das Haushaltsjahr 1973, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, o. O. o. J.
- Fischer, Wolfram: Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Külp, Bernhard/Haas, Heinz-Dieter (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik/Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg 1976 (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 92/I), Berlin 1977
- Flechthelm, Ossip K. (Hrsg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945. Bd. 3, Berlin 1963
- Flora, Peter/Alber, Jens/Kohl, Jürgen: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. 707–772

- Friede, Kurt: Die Betriebskrankenkassen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974
- Friedeburg, Ludwig von/Weltz, Friedrich: Altersbild und Altersvorsorge der Arbeiter und Angestellten, Frankfurt a. M. 1958
- Die öffentliche Fürsorge. Hrsg. vom Bundesministerium des Inneren, Köln 1956
- Gassert, G.: Zur Diskussion um die Sozialreform, in: Arbeit und Sozialpolitik 9 (1955), S. 369–372
- Geiger, Theodor: Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Soziographischer Versuch auf statistischer Grundlage, Stuttgart 1932 (Nachdruck Darmstadt 1972)
- Geschäftsbericht. Deutscher Gewerkschaftsbund. Landesbezirk Nordrhein-Westfalen 57/59, hrsg. zur 5. o. Landesbezirkskonferenz vom 27.–28. 11. 1959, o. O. o. J.
- Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder [ab 1957: der Deutschen Bundesbank] für die Jahre 1952, 1953, 1956, 1957, jew. o. O. o. J.
- Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (britische Besatzungszone) 1947–1949, Köln 1949
- Geyer, Dietrich: Von der Kriegscoalition zum Kalten Krieg, in: ders. (Hrsg.): Osteuropa-Handbuch. Sowjetunion, Teil I. Außenpolitik 1917–1955, Köln/Wien 1972, S. 343–381
- Gimbel, John: Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 20 (1972), S. 39–62
- Girndt, Ilse: Zentralismus in der britischen Zone. Entwicklungen und Bestrebungen beim Wiederaufbau der staatlichen Verwaltungsorganisation auf der Ebene oberhalb der Länder 1945–1948, Phil. Diss. Bonn 1971
- Gitter, Wolfgang: Zweckwidrige Vielfalt und Widersprüche im Recht der Sozialversicherung, Wiesbaden 1969
- Glock, Georg: Die Lage der gesetzlichen Krankenversicherung im Bundesgebiet, in: Die Ortskrankenkasse 31 (1949), S. 378–389
- Graml, Hermann: Die Alliierten in Deutschland, in: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik, S. 25–52
- Grimm, Dieter: Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (1970), S. 448–466
- Grohmann, Heinz: Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente (Frankfurter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Studien 14), Berlin 1965
- Die Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD. Unsere Forderung auf soziale Sicherung, o. O. o. J. [1952]
- Gruss, Lothar: Die Einwirkungen des Bonner Grundgesetzes auf das Arbeitsrecht und die Sozialversicherung, Diss. Marburg 1951
- Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Bundesministeriums

- für Arbeit und Sozialordnung, vorgelegt vom Präsidenten des Rechnungshofes als Bundesbeauftragtem für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Dezember 1958 (Hektographie)
- Haase, Winfried: Zur Kumulierung von Sozialleistungen, in: Jantz, Kurt et al. (Hrsg.): Sozialreform und Sozialrecht, S. 107–124
- Härtel, Lia (Hrsg.): Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, Stuttgart/Köln 1951
- Hampel, Gustav: Die Verflechtung der Sozialleistungen, in: Die öffentliche Verwaltung 8 (1955), S. 618–621
- Sozialreform durch Sozialpläne? Anmerkungen zur sozialpolitischen Nachkriegsentwicklung, in: Zeitschrift für Sozialreform 16 (1970), S. 1–18
- Hansen, Hans-Christian: Die Armut in der heutigen Gesellschaft, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 279–283
- Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages. 2. Wahlperiode 1953, Darmstadt o. J. [1954]
- Harris, José: William Beveridge. A Biography, Oxford 1977
- Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln/Opladen 1970
- Hastings, James J.: Die Akten des Office of Military Government for Germany (U. S.), in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 24 (1976), S. 75–101
- Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit [ab 1957: und Sozialordnung]. Jge. 1950, 1952, 1954, 1957, 1958
- Hax, Karl: Betriebliche Sozialpolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 74–82
- Henkelmann, Walter: Die Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1 (1950), S. 170–172
- Auf dem Wege zur Arbeits-Einsatz-Verwaltung?, in: Die Quelle 3 (1952), S. 98–99
- Um die Bundesanstalt, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 9–10
- Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 300/301), Tübingen 1964
- Hensen, Hartmut: Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft. Versuch einer ökonomischen Analyse (Kieler Studien 36), Kiel 1955
- Die Verfahrenstechnik bei der Berechnung lohngebundener Renten, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 148–155
- Hentschel, Volker: Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, in: Archiv für Sozialgeschichte 18 (1978), S. 307–352
- Heubeck, Georg: Versorgungsrückstellungen, Unterstützungskassen und Pensionskassen der Betriebe in finanztechnischer und steuerlicher Schau (Steuerinstruktionen zur Kapitalbildung, Versicherung und Versorgung 3), Stuttgart 1956³
- Heuss, Theodor, Tagebuchbriefe 1955/1963. Eine Auswahl von Briefen an Toni Stolper, hrsg. und eingeleitet von Eberhard Pikart, Tübingen/Stuttgart 1970

- Hilbert, Ernst: Was erwarten die Arbeitgeber von der Neuordnung der deutschen Sozialversicherung?, in: *Arbeitsblatt für die britische Zone* 1 (1947), S. 285–287
- Hippe, Werner: *Das Problem der Bestandsrentenanpassung in den Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten*, Berlin 1966
- Hirche, Kurt: *Gewerkschafter im Bundestag*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 8 (1957), S. 705–710
- History of Manpower Administration under the U. S. Occupation May 1945–June 1946* (vgl. Archivalienverzeichnis)
- Hockerts, Hans Günter: *Adenauer als Sozialpolitiker*, in: Blumenwitz, Dieter et al. (Hrsg.): *Konrad Adenauer und seine Zeit II*, S. 466–487
- *Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 25 (1977), S. 341–372
- Hönig, Günter: *Die Entstehungsgeschichte der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze für Arbeiter und Angestellte*, Rechts- und staatswiss. Diss. Bonn 1961
- Hofmann, Kurt/Schroeter, Kurt: *Vermögensanlagen der Sozialversicherungsträger. Kommentar zu den einschlägigen sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen. Mit einem Anhang: Entscheidungen und Bescheide*, Berlin 1961
- Horn, Peter: *Wann endlich Sozialwahlen?*, in: *Die Barmer Ersatzkasse* 17 (1952), S. 1–3
- Hudemann, Rainer: *Sozialstruktur und Sozialpolitik in der französischen Besatzungszone 1945–1949. Materialien und Forschungsprobleme*, in: *Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte* 5 (1979), S. 373–408
- Huster, Ernst-Ulrich/Kraiker, Gerhard/Scherer, Burkhard/Schlotmann, Friedrich-Karl/Welteke, Marianne: *Determinanten der westdeutschen Restauration 1945–1949*, Frankfurt a. M. 1972
- Deutscher Industrie- und Handelstag* (Hrsg.): *Feste Währung – Gesunde Wirtschaft. Tätigkeitsbericht für das Geschäftsjahr 1956/57*, o. O. o. J.
- Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, hrsg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1948/49 – 1956/57, jew. o. O. o. J.
- 50 [Fünfzig] *Jahre Verband der Angestellten-Krankenkassen (1912–1962)*, hrsg. vom Verband der Angestellten-Krankenkassen, Hamburg/Wandsbeck o. J. [1967]
- Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*. 1. Dez. 1955 – 30. Nov. 1956, o. O. o. J.; 1. Dez. 1956 – 30. Nov. 1957, o. O. o. J.
- Jantz, Kurt: *Das Renten-Mehrbetrags-Gesetz*, in: *BABl* 5 (1954), S. 693–695
- *Zur Entwicklung und Durchsetzung des Prinzips der bruttolohnbezogenen Rente*, in: *BABl* 23 (1972), S. 418–428
- *Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht*, in: Bartholomäi, Reinhart et al. (Hrsg.): *Sozialpolitik nach 1945*, S. 109–124
- /Neumann-Duesberg, Horst/Schewe, Dieter (Hrsg.): *Sozialreform und Sozial-*

- recht. Beiträge zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und zur Sozialpolitik. Festschrift für Walter Bogs, Berlin 1959
- Jecht, Horst: Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente, Stuttgart 1956
- Rentenreform und wirtschaftliche Entwicklung. Probleme und Gefahren, Nürnberg 1957
- Jennings, William Ivor/Ritter, Gerhard A.: Das britische Regierungssystem (Die Wissenschaft von der Politik 4), Köln/Opladen 1970²
- Jostock, Paul: Der deutsche Katholizismus und die Überwindung des Kapitalismus, Regensburg 1932
- Kaack, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971
- Kalinke, Margot: Grenzen und Gefahren staatlicher Sozialpolitik, in: Rohrbeck, Walter (Hrsg.): Beiträge zur Sozialversicherung, S. 157–183
- Kaufmann, Franz Xaver: Über das Scheitern der Reformer, in: Soziale Welt 17 (1966), S. 173–182
- Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart 1977³
- Kemeny, [Vorn. unbekannt]: Sozialversicherungsanpassungsgesetz in seinen Auswirkungen auf Wirtschaft und Staatsfinanzen in Bayern, in: VuV 3 (1949), S. 111–118
- Kempkes, Helmut: Die betriebliche Altersversorgung in Deutschland und in der Schweiz und ihre Bedeutung für die Finanzierung von Unternehmungen, Phil. Diss. Basel 1964
- Kewenig, Wilhelm: Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970
- Killat, Artur: Die Angestelltenversicherung. Eine zeitgemäße Studie, Köln 1952
- Problematik einer Reform der deutschen Sozialversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 85–90
- Klass, Gert von: 125 Jahre Berlinische Lebensversicherung Aktiengesellschaft, Berlin/Wiesbaden 1961
- Kleis, Friedrich: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Berlin 1928
- Die Beziehungen der sozialen Versicherung zur öffentlichen Fürsorge, Berlin 1930
- Kleinhenz, Gerhard/Lampert, Heinz: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 22 (1971), S. 103–158
- Kluxen, Kurt (Hrsg.): Parlamentarismus (Neue wissenschaftliche Bibliothek 18), Köln/Berlin 1969²
- Köhrer, Helmut: Im Dienst freiheitlicher Selbstbestimmung und Selbstverwaltung in der sozialen Sicherung. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. 1947–1977, o. O. o. J.

- Kohl, Helmut (Hrsg.): Konrad Adenauer 1876-1976, Stuttgart/Zürich 1976²
- Kommentar zu den Gesetzen zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten, bearb. von Kurt Jantz und Hans Zweng, Stuttgart 1957
- Kosthorst, Erich: Jakob Kaiser. Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen 1949-1957, Stuttgart 1972
- Koszyk, Kurt: „Umerziehung“ der Deutschen aus britischer Sicht. Konzepte und Wirklichkeit der „Re-education“ in der Kriegs- und Besatzungsära, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zum „Parlament“) B 29/78.
- Krankenversicherungsbudget. Eine Vorausschätzung der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung für die Jahre 1973 bis 1978 sowie eine Analyse der Entwicklung in den Jahren 1960 bis 1973, vorgelegt von Staatsminister Dr. Heinrich Geißler, Mainz 1974
- Kreßmann, Karl: Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Altersversicherung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt a. M. 1971
- Kröpelin, Helene: Sind wir ein Rentnerstaat?, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 98-100
- Krohn, Johannes: Werden und Wirken der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, in: Deutsche Versicherungszeitschrift 8 (1954), S. 29-31
- Külpe, Bernhard/Schreiber, Wilfried (Hrsg.): Soziale Sicherheit, Köln/Berlin 1971
- Kunze, Johannes: Dringliche Sozialreform, in: Deutschland-Union-Pressedienst vom 23. 11. 1954
- Die Sozialreform muß kommen. Gedanken zu einem brennenden Problem, in: Echo der Zeit, 28. 11. 1954
- Latour, Conrad F./Vogelsang, Thilo: Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944-1947, Stuttgart 1973
- Lechner, Hans/Hülshoff, Klaus (Hrsg.): Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane, mit Anmerkungen, Erläuterungen, Hinweisen und Sachregister, München/Berlin 1971³
- Lehmann, Helmut (Hrsg.): Die Sozialversicherung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Berlin (Ost) 1949
- Lepinski, Franz: Die Sozialgerichtsbarkeit, in: Soziale Sicherheit 1 (1952), S. 232-234
- Das Sozialgerichtsgesetz, in: Die Quelle 4 (1953), S. 438-439
- Die Rentenreform, in: Soziale Sicherheit 3 (1954) S. 256-261
- Die Sozialreform, in: Soziale Sicherheit 3 (1954) S. 223-226
- Grundsätzliches zum neuen Rentenrecht, in: Sozialversicherung 12 (1957), S. 65-67
- Liefmann-Keil, Elisabeth: Wirtschaftliches Wachstum und Altersversicherung.

- Zur Sozialreformdebatte in Schweden, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), S. 17–18
- Index-based Adjustments for Social Security Benefits, in: International Labour Review 79 (1959), S. 487–498
- Löffler, Siegfried: DGB und Arbeitgeber für Fortbestand der Selbstverwaltung, in: Sozialer Fortschritt 17 (1968), S. 195
- Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969
- Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974
- Lünendonk, Heinrich: Der Sozialplan der SPD, in: Soziale Sicherheit 2 (1953), S. 68–69
- Die Notwendigkeit einer Sozialreform und ihre Voraussetzungen, in: Die Ortskrankenkasse 35 (1953), S. 436–441
- Luxemburg, Rosa: Sozialreform oder Revolution? (1908), abgedr. in: Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.): Rosa Luxemburg. Politische Schriften I, Frankfurt/Wien 1966, S. 47–133
- Mackenroth, Gerhard: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 4), Berlin 1952
- Die Verflechtung der Sozialleistungen (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 8), Berlin 1954
- Manning, Ehrenfried: Die SPD und die Sozialversicherung 1918–1933, Diss. Marburg 1956
- Maunz, Theodor/Schraft, Hans (Hrsg.): Die sozialpolitische Gesetzgebung der Bundesrepublik auf dem Gebiete der Sozialversicherung 1950–1960 mit Zahlenspiegel über Entwicklung und Stand, Berlin 1961
- Messing, Alfred: Das System der Altersversicherung in den Niederlanden, in: Zeitschrift für Sozialreform 3 (1957), S. 146–147
- Michalski, Wolfgang: Soziales Gleichgewicht in der Demokratie, dargestellt am Beispiel der Aufteilung des Sozialprodukts auf öffentliche und private Bedarfe in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 6 (1961), S. 94–108
- Mitzscherling, Peter: Soziale Sicherung in der DDR. Ziele, Methoden und Erfolge mitteldeutscher Sozialpolitik, Berlin 1968
- Mommsen, Hans/Petzina, Dietmar/Weisbrod, Bernd (Hrsg.): Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik. Verhandlungen des Internationalen Symposiums in Bochum vom 12.–17. Juni 1973, Düsseldorf 1974
- Morsey, Rudolf: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen zur Bundesverwaltung (1947–1950). Kontinuität oder Neubeginn?, in: ders. (Hrsg.): Verwaltungsgeschichte. Aufgaben – Zielsetzungen – Beispiele (Schriftenreihe der Hochschule Speyer 66), Berlin 1977, S. 191–238
- Die Bildung der ersten Regierungskoalition 1949. Adenauers Entscheidungen

- von Frankfurt und Rhöndorf am 20. und 21. August 1949, in: Historisches Jahrbuch 97/98 (1978), S. 418–438
- /Reppen, Konrad (Hrsg.): Adenauer-Studien III. Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte B, 15), Mainz 1974
- Müller, Albert: Sozialprogramme der Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 480–489
- Sozialpolitik zur linken Hand, in: Sozialer Fortschritt 3 (1954), S. 271–272
 - Eine bemerkenswerte Unternehmertagung, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 238–240
 - Stand und Zukunft der Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 149–156
 - Das Parlament und die Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 31–33
 - Die 1957 gescheiterten Änderungsanträge im Lichte der Rentenreform von 1972, in: Die Angestelltenversicherung Nr. 9/1972, S. 374–378
- Münke, Stephanie: Die Armut in der heutigen Gesellschaft. Ergebnisse einer Untersuchung in Westberlin (Sozialpolitische Schriften 1), Berlin 1956
- Die allgemeine Volkspension in Dänemark, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 99–101
- Muhr, Gerd: DGB-Vorstellungen zur Organisationsreform der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 27 (1978), S. 65–71
- Murswiek, Axel (Hrsg.): Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976
- Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Jg. 1949 ff.
- Naschold, Frieder: Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zu einer Theorie der Statuspolitik, Freiburg 1967
- Nell-Breuning, Oswald von: Zur Sozialreform. Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, in: Stimmen der Zeit 157 (1955/56), S. 1–11
- Wirtschaft und Gesellschaft heute. Bd. 3. Zeitfragen 1955–1959, Freiburg i. Br. 1960
- Neundörfer, Ludwig: Die Sozialreform. Gelöste und ungelöste Probleme, Freiburg 1957
- Neuordnung der sozialen Leistungen. Ergebnisse der Arbeitstagung des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen vom 2. bis 4. Juni 1955 in Königswinter, in: BABI 6 (1955), S. 539–542
- Die Neuordnung Deutschlands. Sozialdemokratische Vorschläge und Forderungen zu innenpolitischen Gegenwartsaufgaben, vorgetragen auf dem SPD-Kongreß in Köln am 14./15. Januar 1956, hrsg. vom Vorstand der SPD, o. O. o. J.
- Niemann, Ursula: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Empfänger von Renten und Unterstützungen, in: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 9 (1956), S. 270–274

- Niemeyer, Wilhelm: Sozialrentner in öffentlicher Fürsorge. Eine Studie zur Lage der Sozialrentner. Als Manuskript gedruckt o. O. o. J. [1954]
- Niethammer, Lutz: Entnazifizierung in Bayern. Säuberung und Rehabilitation unter amerikanischer Besatzung, Frankfurt 1972
- Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), S. 177–188
- Nolte, Ernst: Zeitgeschichtsforschung und Zeitgeschichte, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 1–11
- Oechsle, Richard: Selbstverwaltung in einer Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung, in: Sozialer Fortschritt 1 (1952), S. 4–7
- Oel, Anton: Wieviel Sozialleistungsempfänger und Sozialleistungen gibt es in der Bundesrepublik?, in: Soziale Sicherheit 4 (1955), S. 4–7
- Office of Military Government for Germany (U. S.) (Hrsg.): Manpower, Trade Unions and Working Conditions (Cumulative Review). Report of the Military Governor, March 1947 – February 1948, Berlin Febr. 1948
- Orda, Karl-Heinz: Die Durchführung des Teuerungszulagengesetzes für die Träger der Rentenversicherungen, in: BABl 3 (1952), S. 527–531
- Grundgedanken zur technischen Gestaltung des Renten-Mehrbetrags-Gesetzes, in: BABl 6 (1955), S. 863–868
- Osterkamp, Karl: Altersversorgung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 1, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, S. 168–172
- Ostermayer, Adam: Probleme der deutschen Rentenversicherung, in: Rohrbeck, Walter (Hrsg.): Beiträge zur Sozialversicherung S. 191–208
- Paulus, Karl-Heinz: Die Krankenversicherung der Rentner. Entwicklungen und Reformen unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierung, Diss. Köln 1972
- Peschke, Paul: Geschichte der deutschen Sozialversicherung. Der Kampf der unterdrückten Klassen um soziale Sicherung, Berlin 1962
- Peters, Horst: Die Geschichte der sozialen Versicherung (Fortbildung und Praxis 39), Bonn-Bad Godesberg 1973²
- (Hrsg.): Sozialrecht und Sozialpolitik. Festschrift für Kurt Jantz zum 60. Geburtstag, Stuttgart usw. 1968
- Pirker, Theo: Die SPD nach Hitler, München 1965
- Polligkeit, Wilhelm (Hrsg.): Fürsorge im Dienst der wirtschaftlichen und sozialen Sicherung der Bevölkerung. Verhandlungen und Ergebnisse des deutschen Fürsorgetages 1949 in Bielefeld, Düsseldorf 1950
- Poppinga, Anneliese: Konrad Adenauer. Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis, Stuttgart 1975
- Prange, Paul: Die gesetzliche Krankenversicherung in der Zeit der Weimarer Republik, in: Rohrbeck, Walter (Hrsg.): Beiträge zur Sozialversicherung (1919 bis 1932), S. 209–230

- Preller, Ludwig: Sozialpolitik in der US-Zone, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 75–78
- Subsidiarität und Sozialprogramm, in: Neues Beginnen 9 (1955), S. 129–132
 - Weg und Ziel einer Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 82–88
 - Sozialreform in sozialistischer Sicht, in: Die Neue Gesellschaft 3 (1956), S. 3–15
 - Gesamtwirtschaftliche Bemerkungen zur Rentendynamik, in: Achinger, Hans/Preller, Ludwig/Wallraff, Hermann Josef (Hrsg.): Normen der Gesellschaft. Festgabe für Oswald von Nell-Breuning, Mannheim 1966², S. 268–291
 - Praxis und Probleme der Sozialpolitik. 2 Bde., Tübingen/Zürich 1970
- Prior, Harm: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968
- Das Problem der Rentenreform. Vorträge und Diskussion auf der sechsten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 26. Juni 1956 in Bad Godesberg (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. Tagungsprotokoll 6), Ludwigsburg 1956
- Protokoll. 4. ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 1. bis 6. Oktober 1956, hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund, o. O. o. J. [Köln 1956]
- Pünder, Tilman: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 1946–1949, Waiblingen 1966
- Pütz, Helmut (Bearb.): Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946–1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, Bonn 1975
- Die dynamische Rente: s. Reppen, Konrad
- Die Rentenreform 1956/57. Eine Zusammenfassung kritischer Stimmen, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, Köln 1957
- Reppen, Konrad (Hrsg.): Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute (Rhöndorfer Gespräche 1), Stuttgart/Zürich 1978
- Monthly Report of the Control Commission for Germany (British Element). Vol. 1, Berlin o. J.
- Die zweite Republik: s. Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter
- Richter, Max (Hrsg.): Die Sozialreform. Dokumente und Stellungnahmen, Bad Godesberg 1955 ff. (Loseblattsammlung)
- /Müller, Albert: Kampf um die Krankenversicherung 1955–1965, Bad Godesberg 1966
- Riess, Arthur: Zehn Jahre soziale Sicherheit in Frankreich, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), S. 139–142
- Rimlinger, Gaston V.: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York usw. 1971
- Rindt, Manfred/Saffert, Heinz: Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Geschichte - Gestalt - Aufgaben, Berlin 1968

- Ritter, Erich: Die Stellungnahme der Gewerkschaften zu den Problemen der Sozialversicherung in Deutschland, Diss. Frankfurt 1933
- Röder, Werner: Die deutschen sozialistischen Exilgruppen in Großbritannien. Ein Beitrag zur Geschichte des Widerstands gegen den Nationalsozialismus, Hannover 1969
- Rohrbeck, Walter (Hrsg.): Beiträge zur Sozialversicherung. Festgabe für Johannes Krohn zum 70. Geburtstag. Mit einem Vorwort von Maximilian Sauerborn, Berlin 1954
- /Roehrbein, Erich/Meyrich, Carl: Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelder Denkschrift über „Die Neuordnung der sozialen Leistungen“. Kritische Stellungnahme, Berlin 1955
- Rotzoll, Frieder: Entwicklung, Prinzipien und Probleme des schwedischen Wohlfahrtsstaats, Diss. Freiburg i. Br. 1967
- Sauerborn, Maximilian: Das Bundesministerium für Arbeit, in: BABI 1 (1950), S. 4–6
- Scharpf, Fritz W.: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Schriften 28), Göttingen 1974
- Schatz, Hans: Die Bedeutung der Innungskrankenkassen für das Handwerk, in: VuV 1 (1947), S. 81–84
- Scheuner, Ulrich: Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 421–441
- Scheur, Wolfgang: Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Diss. Köln 1967
- Schewe, Dieter: Die erste versicherungstechnische Bilanz seit 1933, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 90–93
- Soziale Sachverhalte im Widerspruch zu sozialen Leistungen, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 215–219
 - Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen in den letzten zwei Jahren, in: BABI 7 (1956), S. 335–342
 - Die Beschlüsse des Sozialkabinetts zur Sozialreform, in: BABI 7 (1956), S. 171–175
 - Die Sozialreform nach der Reform der Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 6 (1957), S. 33–39
 - Die Anpassung der Renten und der Sozialbeirat für die Rentenversicherung, in: Die Sozialversicherung 13 (1958), S. 270–277, 303–305
 - Über den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung, in: Jantz, Kurt et al. (Hrsg.): Sozialreform und Sozialrecht, S. 333–364
 - Die Periode der Rentenerhöhungen 1949–1963, in: Zeitschrift für Sozialreform 9 (1963), S. 385–399
 - Die Bundeszuschüsse in der sozialen Rentenversicherung, in: Soziale Sicherheit 15 (1966), Beilage zum Mai-Heft

- Sozialenquôte mit wenigen Überraschungen, in: Sozialer Fortschritt 15 (1966), S. 197–200
- Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung, in: Chmielorz, Erwin/Rohwer-Kahlmann, Harry/Heinke, Horst (Hrsg.): Sozialenquôte und Sozialrecht, Festschrift für Walter Bogs, Berlin 1967, S. 147–159
- Vom Formelkompromiß über die Rentenanpassung zum sozialstaatlich geschützten Besitzstand, in: BABI 23 (1972), S. 452–458
- Schieckel, Horst: Gegenwartsprobleme der Sozialversicherung, München 1947
- Material zu den Gegenwartsproblemen der Sozialversicherung. Ergänzungsband, München 1948
- Schindler, Peter: Daten zur Tätigkeit des 1.–6. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 3–10
- Schmidt, Friedrich: Zur Reform der Arbeitslosenfürsorge. Bemerkungen zu einem Professorengutachten, in: BABI 6 (1955), S. 857–863
- Schmidt, Ingo: Auswirkungen der Rentenreform auf die Stabilität des Geldwertes (Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen 14), Berlin 1961
- Schmidt, Klaus-Dieter/Schwarz, Ursula/Thiebach, Gerhard: Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1960 (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. Schriftenreihe 3), Tübingen 1965
- /Schwarz, Ursula/Thiebach, Gerhard: Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960 (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. Schriftenreihe 4), Tübingen 1965
- Schmidtchen, Gerhard: Die befragte Nation. Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg 1959
- Schmiedeburg, Viktor von: Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945–1954, Melsungen/Bonn o. J. [1962]
- Schmölders, Günter: Die Pläne für eine Neuordnung der sozialen Leistungen im Lichte der Finanz- und Währungspolitik, Köln 1956
- Schöne, Siegfried: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngsten deutschen Geschichte, Berlin 1968
- Schoettle, Erwin: Verteidigungsbeitrag und Sozialhaushalt, in: Sozialer Fortschritt 1 (1952), S. 53–54
- Schorn, Hubert: Der Richter im Dritten Reich. Geschichte und Dokumente, Frankfurt a. M. 1959
- Schreiber, Wilfrid: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen (Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer NF 3), Köln 1955
- Schwarz, Hans-Peter: Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik, S. 17–63

- Das Spiel ist aus und alle Fragen offen, oder: Vermutungen zu Adenauers Wiedervereinigungspolitik, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Konrad Adenauer 1876/1976, S. 168–184
- Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen, hrsg. von der Vereinigung der Ortskrankenkassenverbände, 2 (1954), 3 (1955)
- Die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Dokumente über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Forderungen der Gewerkschaften, hrsg. vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, o. O. o. J. [1952]
- Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Dokumente über die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und die Forderungen der Gewerkschaften, hrsg. vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, o. O. o. J.
- Siebeck, Theo: Ehrenamtliche und korporative Selbstverwaltung, in: Die Ortskrankenkasse 50 (1968), S. 303–314
- Siebrecht, Valentin: Wer soll den Arbeitslosen helfen?, in: Sozialer Fortschritt 4 (1955), S. 190–195
- Soell, Hartmut: Fritz Erler – Eine politische Biographie. 2 Bde. (Internationale Bibliothek 100/101), Berlin/Bad Godesberg 1976
- Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Frankfurter Studien zur Wissenschaft von der Politik 5), Stuttgart 1969
- Sonnemann, Theodor: Gestalten und Gedanken, Stuttgart/Hannover 1975
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: s. Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands
- Sozialenquôte: s. Bogs, Walter et al.
- Sozialplan für Deutschland, auf Anregung des Vorstandes der SPD vorgelegt von Walter Auerbach et al., Berlin/ Hannover 1957
- Deutsche Sozialpolitik im neuen Aufbruch. Bericht des Arbeitgeber-Ausschusses Nordrhein-Westfalen über die Jahre 1945–1948, Düsseldorf 1949
- Die Sozialpolitik der Sozialdemokratie, hrsg. vom Vorstand der SPD Bonn, Regensburg o. J. [1953]
- Sozialpolitik nach 1945: s. Bartholomäi, Reinhart et al.
- Von der Sozialpolitik zur Sozialreform. Bundestagung der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft der Sozialausschüsse, Köln, 28. 2. und 1. 3. 1953, Bonn/Königswinter 1953
- Die Sozialreform. Berichte, Kommentare, kritische Betrachtungen, aus einer laufenden Artikelfolge erarbeitet und veröffentlicht durch die Westfälische Zeitung, o. O. o. J. [1956]
- Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge als Grundlagen der Alters- und Invalidenversorgung, Karlsruhe 1930
- Steffani, Winfried: Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effi-

- zienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.): *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1973²
- Stolper, Gustav/Häuser, Karl/Borchardt, Knut: *Deutsche Wirtschaft seit 1870*, Tübingen 1966²
- Storch, Anton: *Lebenserinnerungen. Erfahrungen und Erlebnisse* (Masch. Manuskript in Besitz von Wolfgang Stump)
- Was erwarten die Arbeitnehmer von der Neuordnung der deutschen Sozialversicherung?, in: *Arbeitsblatt für die britische Zone 1* (1947), S. 139–141
 - Wie sieht die Neuordnung der Sozialversicherung aus? Was wird aus der Angestelltenversicherung? Referat des Direktors der Verwaltung für Arbeit, gehalten am 19. Februar 1949 in Ahlen, hrsg. vom DGB-Kreisausschuß Beckum, Ahlen o. J.
- Strauß, Walter: *Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland*, in: Blumenwitz, Dieter et al. (Hrsg.): *Konrad Adenauer und seine Zeit I*, S. 275–282
- Stump, Wolfgang: *Sozialpolitisches Porträt: Anton Storch (1892–1975)* in: *Vierteljahrsschrift für Sozialrecht 4* (1976), S. 129–139
- Sweede, Ingeborg: *Dynamische Renten in England?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform 3* (1957), S. 206–207
- Syrup, Friedrich/Neuloh, Otto: *100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839–1939*. Aus dem Nachlaß von Friedrich Neuloh, hrsg. von Julius Scheuble, Stuttgart 1957
- Tennstedt, Florian: *Berufsunfähigkeit im Sozialrecht. Ein soziologischer Beitrag zur Entwicklung der Berufsunfähigkeitsrenten in Deutschland*, Frankfurt 1972
- *Sozialgeschichte der Sozialversicherung*, in: Blohmke, Maria/Ferber, Christian von/Kisker, Karl Peter/Schaefer, Hans (Hrsg.): *Handbuch der Sozialmedizin*. Bd. 3, Stuttgart 1976, S. 385–492
 - *Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik*, Bonn 1977
 - *Sozialpolitik und Berufsverbote im Jahre 1933. Die Auswirkungen der nationalsozialistischen Machtergreifung auf die Krankenkassenverwaltung und die Kassenärzte*, in: *Zeitschrift für Sozialreform 25* (1979), S. 129–153, 211–237
- Teppe, Karl: *Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung*, in: *Archiv für Sozialgeschichte 17* (1977), S. 195–250
- Thaysen, Uwe: *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten - Fakten - Urteile im Grundriß*, Opladen 1976
- Tietz, Georg: *Das Gesetz zur Änderung der §§ 1274 ff. der RVO*, in: *BABI 3* (1952), S. 526–527
- *Die Entwicklung der Löhne und der Lebenshaltungskosten seit Errichtung der Invalidenversicherung*, in: *BABI 5* (1954), S. 623–624
 - *Die Entwicklung des Beitragsrechts in der Invalidenversicherung und der Angestelltenversicherung und ihr Einfluß auf die Höhe der heutigen Renten*, in: *BABI 6* (1955), S. 1063–1067

- Die Entwicklung der Durchschnittsrenten in der Invalidenversicherung und der Angestelltenversicherung seit 1938, in: BABI 6 (1955), S. 1086–1087
- Tulatz, Herbert A./Raspini, H. (Hrsg.): ABC des Gewerkschafters, Köln 1957
- Übersicht über die soziale Sicherung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, o. O. 1958¹, 1977¹⁰
- Soziale Umverteilung. Mitteilung 1 der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Wiesbaden o. J. [1964]
- Christlich Demokratische Union Deutschlands. Bundesgeschäftsstelle: 4. Bundesparteitag der CDU, Hamburg, 18. – 22. 4. 1953. Deutschland, Sozialer Rechtsstaat im geeinten Europa, o. O. o. J.
- 5. Bundesparteitag der CDU, Köln, 28.–30. 5. 1954, o. O. o. J.
- 6. Bundesparteitag der CDU, Stuttgart, 26.–29. 4. 1956, o. O. o. J.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. I. Wahlperiode 1949. Bd. 1–17, Bonn 1950–1953
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. II. Wahlperiode 1953. Bd. 18–34, Bonn 1954–1957
- Verhandlungen des Württembergisch-Badischen Landtags. Wahlperiode 1946 bis 1950. Protokoll-Band II, Stuttgart 1948
- Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis. Unabhängige Zeitschrift für Sozialversicherung und Privatversicherung, Schliersee, 1 (1947), 2 (1948)
- Vesper, Ernst Albert: Tagebuch zur Sozialreform. Kurzberichte aus den Jahren 1956 und 1957, Köln 1957
- Vialon, Friedrich Karl: Die Stellung des Finanzministers, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 2 (1954), S. 136–148
- Wallich, Henry C.: Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt a. M. 1955
- Wallraff, Hermann J.: Was verstehen wir unter Sozialreform?, in: Politisch-Soziale Korrespondenz 4 (1955), Nr. 5, S. 2–4
- Wannagat, Georg: Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts. Bd. 1, Tübingen 1965
- Weber, Jürgen: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart usw. 1977
- Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945–1949. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976
- Wheeler, George S.: Die amerikanische Politik in Deutschland (1945–1950), Berlin 1958
- Wiederaufbau und Wirken der Deutschen Sozialversicherung. Zum 60. Geburtstag von Ministerialdirektor Grieser, hrsg. von der Zeitschrift „Die Reichsversicherung“, München 1928
- Wildenmann, Rudolf: CDU/CSU: Regierungspartei von morgen – oder was sonst?, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik, S. 345–370
- Wilensky, Harold L.: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure, Berkeley usw. 1975

- Willis, Francis Roy: *The French in Germany 1945–1949*, Stanford 1962
- Wirtschaft und Statistik, Stuttgart/Mainz NF 6 (1954), NF 7 (1955)
- Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949: s. Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates.
- Wissell, Rudolf: *Zur Gestaltung der Sozialversicherung*, Hannover 1947
- Ein offenes Wort über Entwicklung und Stand der Sozialversicherung, hrsg. vom Bundesvorstand des DGB, Köln 1949
- Württembergisch-Badischer Landtag: s. Verhandlungen des Württembergisch-Badischen Landtages
- Zacher, Hans F.: Das Vorhaben eines Sozialgesetzbuches, in: *Die Sozialordnung der Gegenwart* 11 (1971), S. 43–61
- Das Zentralamt für Arbeit in der Britischen Zone. Bericht über die Tätigkeit von Juli 1946 bis Juli 1948, in: *Arbeitsblatt für die Britische Zone* 2 (1948), Beilage zum Juli/August-Heft
- Zöllner, Detlev: Die Rentengesetze im Deutschen Bundestag. Kritischer Bericht über Erreichtes und Erstrebtes, in: *Sozialer Fortschritt* 6 (1957), S. 56–62
- Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich (*Sozialpolitische Schriften* 16), Berlin 1963
 - Hier gilt das Sachleistungsprinzip. Das System der sozialen Krankenversicherung, in: *Das Parlament* 26 (1976), Nr. 35/36

Personenregister

Nicht aufgenommen sind die Autoren von Sekundärliteratur. Erscheint der Name nur in den Anmerkungen, so ist die entsprechende Seite mit einem Sternchen gekennzeichnet.

- Achinger, Hans 218*, 280, 281*, 302*
Adenauer, Konrad 34, 49*, 51, 110 ff.,
114 f., 121*, 123*, 140, 155*, 163*,
174, 177, 178*, 185, 188, 195, 200,
203, 229*, 230*, 239*, 241, 243*,
244, 246, 248–255, 257, 259,
261–266, 268*, 270 f., 274–287,
290*, 291, 297–301, 308*, 309 f.,
312*, 316 ff., 320–324, 326–336,
342 ff., 347–352, 364 ff., 371 f.,
383*, 388*, 390 ff., 395, 396*, 398,
401–408, 411–416, 419*, 421,
430*, 432–434
Adenauer, Paul 280, 309*, 317*
Agartz, Viktor 64*
Ahrens, Walter 152*
Albers, Johannes 408, 412
Arendt, Walter 363*
Arndgen, Josef 73, 116*, 146*, 175*,
182*, 224*, 231*, 242*, 408
Atzenroth, Karl 163*
Auerbach, Walter 29*, 67*, 78*, 88*,
103*, 107, 108*, 110, 116*, 143*,
217*, 218, 221*, 222*, 225*, 262*,
315*, 354*, 367*
Bach, Otto 150*
Baker, Herbert W. 84
Balke, Siegfried 347
Beatty, T. J. 35*, 81
Beckerath, Erwin von 417*
Berg, Fritz 391 f.
Berg, Hermann 392*
Beveridge, William 35, 222*, 262*,
397*
Bevin, Ernest 30, 87*
Blank, Theodor 112*, 113, 115*,
131*, 142, 228*, 258*, 412
Bloch, Max 27*, 29, 30, 36*, 68*, 75*
Blücher, Franz 300, 340, 342, 349*,
351*
Böckler, Hans 34, 35*, 40*, 63, 108*,
140, 150*
Böhm, Hans 154*
Bogs, Walter 223*, 237*, 312*, 313*
Brenner, Otto 365*, 367*
Brentano, Heinrich von 183*, 268*,
406*
Briefs, Goetz 280*
Brown, Irving 29*
Butschkau, Fritz 382*, 390
Claussen, Wilhelm 116*
Clay, Lucius D. 34, 46*, 51, 62*, 69,
72, 75*, 79, 81 ff., 87*, 105*
Cole, G. W. 24*
Curschmann, Fritz 53*, 58*, 73*
Debus, Karl 363*
Degener, Johannes 180*, 233*
Dehler, Thomas 202*, 340*, 352*
Dersch, Hermann 24*
Dietrich, Hermann 242*
Dobbernack, Wilhelm 24 f., 29*, 30*,
42*, 44*, 69*, 73*, 114*, 236*
Döhring, Clara 148*, 184*, 374*
Eckardt, Felix von 399
Eckert, Josef 37*, 47 f., 49*, 55*,
112*, 114, 117, 131, 260, 264, 274

- Ehard, Hans 55*, 73*, 75, 112*
 Elmenau, Johannes von 112*
 Elsholz, Konrad 121, 237–242, 248 f.,
 304*
 Erdmann, Gerhard 379*, 392
 Erhard, Ludwig 117*, 265, 267, 317,
 327, 329 f., 348 ff., 366*, 380*,
 401 f., 405 ff.
 Ernst Otto 22*, 26*, 53*, 60*, 73*
 Even, Johannes 395*
 Ewers, Hans 163*
- Finselberger, Erni 344*
 Föcher, Matthias 140*
 Föhe, Carl 311*
 Franz, Ludwig 408
 Freidhof, Rudolf 175*
 Freitag, Walter 244, 344*, 349*
 Frickhöffer, Wolfgang 394*
 Fürst, Gerhard 408
- Geiger, Theodor 205
 Geiler, Karl 62
 Geschke, Ottomar 28*
 Globke, Hans 178*, 251, 252*, 259*,
 263*, 280, 281*, 331*, 349*, 365*,
 366*, 374*, 401*, 402
 Glock, Georg 154*
 Gögler, Hermann 30*, 57*
 Grieser, Andreas 26*, 44*, 47 ff., 75*,
 112*, 114
 Gundlach, Gustav 304*
- Haase, Winfried 301*
 Halbfell, August 64*, 101, 108*
 Hammer, Richard 135
 Harmon, Joseph L. 26*
 Hartmann, Alfred 348*
 Hays, George P. 105*
 Heck, Bruno 321 f., 345*
 Heimerich, Hermann 58*
 Hellwege, Heinrich 411*
 Hellwig, Fritz 393, 398*, 408
- Hensen, Hartmut 117*, 303*, 317*,
 337*, 394*
 Herschel, Wilhelm 103*, 108*
 Heubeck, Georg 384 ff., 397, 400, 417
 Heukelum, Gerhard van 245*
 Heyn, Walter 64*, 113*
 Hilpert, Werner 57*, 99, 216*
 Höffner, Joseph 280, 285
 Hoegner, Wilhelm 55*, 62
 Hof, Karl 53*, 56*, 60*
 Holzapfel, Friedrich 105*
 Horn, Peter 92*, 96*, 98*, 137*, 140*,
 143*, 146*, 165*, 180*, 224*,
 228*, 231*, 232*, 242*, 308, 345*,
 354*, 365*, 366*, 372*, 374*,
 396*, 397*, 402, 408, 411*
- Jaeger, Richard 164*
 Jantz, Kurt 116*, 117, 118*, 193*,
 236 f., 276, 299, 302*, 308*, 314*,
 322, 325, 326 f., 329, 337, 345*,
 348*, 349*, 355*, 358*, 359*,
 366*, 402
 Jecht, Horst 338, 339*, 357*
 Jentzsch, Wilhelm 392*, 419*–421*
- Kaisen, Wilhelm 62, 75
 Kaiser, Jakob 250, 254, 333*, 412,
 432
 Kalinke, Margot 40, 141*, 147*, 153*,
 352*, 372, 385*, 411*
 Karl, Albin 63, 64*
 Kattenstroth, Ludwig 317*
 Kenny, Francis 108*
 Keil, Wilhelm 74*
 Killat, Arthur 145*, 200*, 213*, 313*
 Kitz, Wilhelm 264*
 Knöß, Jakob 365*
 Korpeter, Lisa 93*, 175*, 192*
 Kost, Heinrich 281*
 Krehle, Heinrich 55, 72*
 Kohl, Rudolf 53, 58*, 61*, 72
 Krohn, Johannes 25*, 30*, 32*, 39,

- 47, 48*, 53*, 56*, 57*, 68*, 73*,
87*, 97*, 156*
- Krone, Heinrich 219*, 259*, 372*,
400, 406, 419*
- Kunze, Johannes 275, 388*
- Lehmann, Helmut 25, 67*
- Lepinski, Franz 162*, 314*, 331*,
346*, 351*, 362*, 363*, 365*, 424*
- Ley, Robert 47
- Luce, Reginald W. 30, 35*, 70, 76 ff.
- Lünendonk, Heinrich 218, 227*,
229*, 250*, 313*
- Mackenroth, Gerhard 198, 217*,
243*, 262*, 312*
- Maier, Reinhold 62, 75
- Mc Sherry, Frank J. 29
- Marshall, George C. 87*
- Merkatz, Hans-Joachim von 329*,
347 f.
- Meyrich, Carl 301*
- Möller, Alex 389*
- Morgan, Alun M. 30*, 80*
- Müller, Heinz J. 311*, 317*, 357*
- Müller, Oskar 26*, 53
- Müller-Armack, Alfred 317*
- Murray, Merrill G. 23*, 24*, 25*, 29,
32*, 62*, 69*, 72*
- Muthesius, Hans 263*, 280, 281*
- Nell-Breuning, Oswald von 304*,
310*
- Neumayer, Fritz 347
- Neumeister, Heddy 394*
- Neundorfer, Ludwig 280, 281*, 389*
- Oechsle, Richard 158*
- Oeftering, Heinz 264*
- Oel, Anton 116*
- Ollenhauer, Erich 243*, 416*
- Orda, Karl-Heinz 367*
- Paulssen, Hans-Constantin 390 ff.
- Pfeiffer, Anton 57*
- Pferdmenges, Robert 334, 335*, 350,
392*, 408
- Polligkeit, Wilhelm 58*
- Preller, Ludwig 24*, 25*, 57*, 59*,
61*, 75*, 127*, 143*, 160*, 180*,
198*, 200*, 217 f., 221*, 222*,
231*, 232*, 260*, 269*, 291*,
313*, 318, 319*, 353*, 354*, 363*,
364, 365*, 379*, 389
- Preusker, Viktor Emanuel 347 f.
- Regling, Karl 355*
- Reuter, Georg 366*
- Richter, Willi 35*, 53, 54*, 73, 89*,
92*, 105*, 116, 127, 135, 137*,
140, 141*, 148*, 154*, 158*, 161*,
163*, 164*, 166, 171*, 175*, 180*,
189*, 206*, 290*, 291*, 313*,
344*, 346*, 349*, 358*, 363*,
364 f., 367*, 370*, 396*, 417*,
418*
- Rische, Friedrich 96*, 105*
- Rittershausen, Heinrich 64*
- Robertson, Brian 35*, 79, 87*
- Rocktäschel, Otto 367*
- Roehrbein, Erich 301*
- Röpke, Wilhelm 378
- Rohrbeck, Walter 301*
- Rohwer-Kahlmann, Harry 223*
- Roßhaupter, Albert 53–56, 60*, 72
- Roßmann, Erich 34*, 57*, 75*
- Rüstow, Alexander 393
- Rüstow, Hanns-Joachim 382
- Ruf, Thomas 385*, 392*, 408
- Sabel, Anton 164*, 390*
- Sauerborn, Maximilian 47 f., 58, 73*,
75*, 110, 112*, 114, 297*, 337
- Schäfer, Hermann 40, 112*, 147*,
277*, 329*
- Schäffer, Fritz 115, 120, 128, 176*,

- 177 f., 184*, 185–189, 193, 238, 240–243, 248–250, 253 ff., 257 f., 261, 262*, 265 ff., 268*, 270, 272, 274, 277, 279, 286, 289, 296 f., 309, 327–330, 338*, 341 f., 346, 350, 361, 366*, 400–407
- Scharnberg, Hugo 380*, 392*, 408
- Schellenberg, Ernst 28, 42*, 152*, 184*, 187*, 217*, 219*, 232*, 297*, 307*, 319*, 324, 325*, 338*, 344*, 351*–355*, 356, 357*, 364, 372 f., 381*, 406*
- Scheuble, Julius 64*, 76 ff., 107, 108*, 110, 114
- Schewe, Dietrich 116*, 117*, 165*, 234*, 237*, 333*, 334*, 335*
- Schieckel, Horst 26*, 40*, 53*, 56*, 116*, 389*
- Schiefer, Gustav 53*, 60*
- Schleicher, Markus 61
- Schmidt, Horst 364*
- Schmölders, Günter 339
- Schneider, Georg 368*, 370*, 373*, 397*, 398
- Schneider, Ludwig 411*
- Schoettle, Erwin 90*, 129*, 136*, 405*
- Schregle, Johannes 313*
- Schreiber, Wilfried 300, 309–312, 314–318, 417
- Schroeder, Louise 152
- Schüttler, Josef 192*, 359*, 362*, 408, 418*
- Schütz, Hans 385*, 408
- Schumacher, Kurt 40*
- Seib, Friedrich Georg 289*
- Selpien, Ludwig 52, 64*
- Sitzler, Friedrich 58*
- Sokolowskij, Wassili 51, 84
- Spliedt, Franz 64*, 68*
- Stingl, Josef 365*, 374*, 398, 408, 409*
- Stock, Christian 53*, 313*
- Storch, Anton 34*, 35*, 64*, 101*, 105*, 109 f., 112–116, 127, 137 ff., 142, 150, 153*, 173*, 175, 177, 179*, 186, 188 f., 232, 234 ff., 240–243, 245*, 246 f., 250–256, 258*, 259 ff., 262–265, 269–272, 274–279, 281*, 286, 288, 290*, 296 f., 299, 308, 324*, 328, 333, 336 ff., 342, 345–352, 366*, 372*, 401–405, 415*
- Strauß, Franz Josef 275*
- Stücklen, Richard 406
- Tenhagen, Wilhelm 375*
- Tietz, Georg 24, 234*, 368*, 384*, 385 f.
- Tillmanns, Robert 321
- Vocke, Wilhelm 378, 379*, 398
- Vogel, Rudolf 408
- Wallraff, Hermann Josef 317*
- Weber, Alfred 55*
- Weber, Maria 365*, 366*
- Wehner, Herbert 115*
- Weisser, Gerhard 32*, 262*
- Wellhausen, Hans 104*, 139*, 152*, 160*
- Wermel, Michael T. 25*, 30, 147*
- Werts, Leo R. 29, 56, 68 f., 81, 83
- Wheeler, George S. 29, 52, 69*
- Winkelheide, Bernhard 144*, 374*
- Willenberg, Alex 190*
- Wissell, Rudolf 40*, 48*, 49, 156*
- Wolff, Jeanette 370*
- Zinn, Georg-August 161*, 182*
- Zöllner, Detlef 117*