

**Justizministerium des Landes NRW (Hg.)**

Weichenstellungen im  
Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik

Diktatorische Vergangenheit und  
demokratische Prägung

Kooperationsprojekt der

Dokumentations- und Forschungsstelle „Justiz und Nationalsozialismus“  
an der Justizakademie des Landes NRW

und

Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger



sv:dok

Dokumentations- und Forschungsstelle  
der Sozialversicherungsträger

Redaktion:

Richter am Amtsgericht  
Dr. Christian Amann  
Leiter der Dokumentations- und  
Forschungsstelle  
„Justiz und Nationalsozialismus“  
an der Justizakademie des Landes NRW,  
- Gustav-Heinemann-Haus -,  
August-Schmidt-Ring 20  
45665 Recklinghausen  
Telefon (02361) 481-202  
Telefax (02361) 481-141

Titelbild:

Modenschau in Kassel, 1958, ausgerichtet  
von der Gewerkschaft Textil und Beklei-  
dung für streikende Textilarbeiterinnen.

1. Auflage März 2013

Satz und Gestaltung:

Sven Benecke

Druck:

jva druck & medien, Geldern

© Justizministerium des Landes NRW

ISSN: 1615-5718

Alle Rechte vorbehalten

Redaktionsbeirat:

Richard Bühler,  
Präsident des Landesjustizprüfungsamtes,  
Düsseldorf

Gerhard Fieberg,  
Präsident des Bundesamtes für Justiz a.D.,  
Königswinter

Prof. Dr. Alfons Kenkmann,  
Professur für Geschichtsdidaktik,  
Universität Leipzig/Geschichtsort  
Villa ten Hompel, Münster

Dr. Hans-Eckhard Niermann,  
Warendorf

Dr. Gerhard Pauli,  
Oberstaatsanwalt in Hagen

Dr. Holger Schlüter,  
Oberstaatsanwalt in Hagen

Prof. Dr. Dr. Thomas Vormbaum,  
Fachbereich Rechtswissenschaft,  
FernUniversität Hagen

Dr. Maik Wogersien,  
Leiter der Justizakademie  
des Landes NRW

---

# Inhalt

*Thomas Kutschaty*

Vorwort ..... 7

Dank ..... 9

Bildauswahl ..... 10

*Marc von Miquel*

Der gezähmte Kapitalismus

Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung

des westdeutschen Sozialmodells ..... 24

*Sandro Blanke*

Hugo Sinzheimer und das Arbeitsrecht der Weimarer Republik

Eine andere Tradition ..... 48

*Rüdiger Hachtmann*

Atomisierung, Entmündigung, Zwangsorganisation

Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung im Dritten Reich ..... 64

*Britta Rehder*

Die Errichtung des Bundesarbeitsgerichts:

alte Konflikte - neue Koalitionen ..... 95

*Karl Lauschke*

Zwischen Konflikt und Konsens

Betriebliche Mitbestimmung in der Bundesrepublik ..... 118

*Hans Günter Hockerts*

Vorsorge und Fürsorge

Soziale Sicherung in den Gründerjahren der Bundesrepublik ..... 135

*Winfried Süß*

Der keynesianische Traum und sein langes Ende

Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den 1970er-Jahren ..... 151

*Marcel Erlinghagen*

Die Arbeitsgesellschaft in der Bundesrepublik

zwischen Wohlstands- und Risikoerfahrung ..... 170

---

*Bettina Graue*

Arbeitsrecht und Frauenerwerbstätigkeit

Problemstellungen der Geschlechter(un)gerechtigkeiten in der Bundesrepublik ..... 180

*Ursula Rust*

Gleichberechtigung und soziale Sicherung der Frau in der Bundesrepublik

Geschichte und aktuelle Perspektiven am Beispiel der Alterssicherung ..... 194

*Irene Becker*

Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik ..... 230

*Berthold Vogel*

Gestalten Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter die Arbeitswelt? ..... 250

Podiumsdiskussion ..... 259

Abbildungsnachweis ..... 272

Autorinnen und Autoren ..... 273

## Vorsorge und Fürsorge

Soziale Sicherung in den Gründerjahren der Bundesrepublik<sup>1</sup>

### Vorsorge und Fürsorge: Zwei Grundformen sozialer Sicherung

In Marktwirtschaften tragen die Unternehmen nur einen Teil der Kosten des Produktionsfaktors „Arbeit“. Sie entlohnen zwar die im Betrieb geleistete Arbeit, kommen jedoch nicht ohne weiteres für die Sicherung derer auf, die arbeitslos sind oder wegen Krankheit, Invalidität oder hohen Alters vorübergehend oder auf Dauer nicht erwerbstätig sind. Die betriebliche Kostenrechnung ist daher – wenn man die Betrachtung idealtypisch zuspitzt – von einem erheblichen Teil der sozialen Kosten des Produktionsfaktors „Arbeit“ entlastet. Mit anderen Worten: Die betrieblichen Entscheidungen sind nicht unmittelbar an gesamtwirtschaftlich oder gesamtgesellschaftlich definierte Aufgaben und Ziele gebunden; sie können sich vielmehr strikt an Rationalitätskriterien eigener Art orientieren, vor allem an Kriterien der Rentabilität. Diese „Externalisierung von Kosten der freien Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit im freien Arbeitsvertrag“ (M. Rainer Lepsius) trägt zu der hohen Anpassungselastizität und Innovationsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Produktionsweise bei. Sie verlangt aber zugleich nach Institutionen der sozialen Sicherung, die die ausgelagerten Kosten auffangen.

Die Sozialversicherung ragt in diesem Zusammenhang – jedenfalls in der deutschen Sozialstaatsgeschichte – als die wichtigste Institution hervor. Sie ist als ein *Vorsorgesystem* konzipiert, denn sie kombiniert das individuelle Erwerbsverhältnis mit allgemeinen, öffentlich-rechtlich geregelten Vorsorgeverhältnissen. Die mit Bismarcks Sozialpolitik begründete, in der Weimarer Republik ausgebaute Sozialversicherung verpflichtete zur Vorsorge gegen vier große Risiken des Erwerbslebens: 1. Arbeitsunfall, 2. Krankheit, 3. Invalidität und Alter bzw. Tod unter Zurücklassung unterhaltsabhängiger Personen, 4. Arbeitslosigkeit. Trat einer dieser Fälle ein, so zahlte sich die versicherungsförmige Vorsorge aus: teils in Geldleistungen, die den Verlust des Arbeitseinkommens in gewissem Maße ausglich, teils im Anspruch auf ärztliche Dienst- und medizinische Sachleistungen<sup>2</sup>.

Der eigentliche Sinn der Erfindung der Sozialversicherung lag in der versicherungsförmigen Heraushebung der „Arbeitsbevölkerung“ aus der „Armutbevölkerung“<sup>3</sup>. Somit setzte sie nicht nur *Vorsorgebedürftigkeit* voraus, sondern auch *Vorsorgefähigkeit*. Beides kenn-

1 Überarbeitete Fassung meines Beitrags aus: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.), *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1993, S. 223-242.

2 Stolleis, Michael, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*, Stuttgart 2003, S. 52-87, 160-173.

3 Leibfried, Stephan / Tennstedt, Florian, *Die Spaltung des Sozialstaats und die Politik der Armut*, in: dies. (Hg.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a.M. 1985.

zeichnete die ursprünglich wichtigste Zielgruppe: die industrielle Arbeiterschaft. Ihr wurde eine typische Chance zugemessen, aus dem Arbeitseinkommen Beiträge in hinreichender Dauer und Höhe aufzubringen. Der soziale Charakter der vorsorgenden Versicherung, der sie als *Sozialversicherung* auswies, entstand durch die Verbindung der beitragsfinanzierten Selbsthilfe mit Elementen des sozialen Ausgleichs innerhalb der Versichertengemeinschaft wie auch zwischen ihr und dem Staat, soweit dieser sich (insbesondere durch Zuschüsse in der Rentenversicherung) an der Finanzierung beteiligte.

Die Sozialversicherung erfasste jedoch weder alle sozialen Risiken, noch alle von Armut und Not bedrohten Bevölkerungsteile, und es gelang außerdem auch nicht allen Versicherten, regelmäßig Beiträge in hinreichender Höhe zu zahlen. Zudem setzte die Entwicklung der Sozialversicherung auf einem so niedrigen Niveau ein, dass auch „typische“ Versicherte nicht durchwegs Leistungen erhielten, die nach Höhe (z.B. der Rente) und Dauer (z.B. zeitlich begrenzte Krankenpflege) wirklich ausreichten. Als unterstes Netz des Sozialstaats blieb somit die kommunale Armenpflege bedeutsam, die in der Weimarer Republik „Fürsorge“ genannt und 1961 zur modernen „Sozialhilfe“ fortentwickelt wurde<sup>4</sup>. Es kennzeichnet die Fürsorge, dass sie aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und an Bedürftigkeitskontrollen gebunden ist. Die Weimarer Fürsorge war zwar nicht mehr mit einer diskriminierenden Einschränkung der Bürgerrechte verbunden, doch waren Fürsorgeleistungen – ganz anders als Leistungen der Sozialversicherung – weder rechtlich einklagbar, noch langfristig kalkulierbar. Vor allem haftete ihnen das Stigma des individuellen Versagens an. Wer Fürsorge erhielt, verlor an Sozialprestige.

Im Jahr 1927 entfielen auf die Fürsorge 27,6 Prozent der Kosten öffentlicher Sozialleistungen<sup>5</sup>. Das deutet an, wie notwendig die Fürsorge als materielle Existenzsicherung nach wie vor war – mit einem zunächst durch den Krieg und seine Folgen, dann unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise noch steigenden Gewicht<sup>6</sup>. Kriegs- und inflationsbedingt entstand neue Armut, die über die herkömmliche Armutspopulation hinaus in die Mittelschichten hineingriff und dort insbesondere kleine Kapitalrentner erfasste. Diese hatten geglaubt, durch ihre Ersparnisse für ihren Lebensabend vorgesorgt zu haben, doch entwertete die Inflation ihr Geldvermögen<sup>7</sup>. Die Weimarer Sozialpolitik verwies die neuen Armutsgruppen auf die kommunale Fürsorge, anerkannte jedoch deren Anspruch auf einen Sonderstatus, indem sie die Unterstützungsleistungen nach Statusgruppen abstufte („gehobene Fürsorge“). Auch ein großer Teil der Sozialrentner – 1928 immerhin ein Drittel – sah sich gezwungen, zusätzlich zur unzureichenden Alters- oder Invalidenrente auch noch „gehobene Fürsorge“ in Anspruch zu nehmen.

4 Rudloff, Wilfried, Im Souterrain des Sozialstaates: Neuere Forschungen zur Geschichte von Fürsorge und Wohlfahrtspflege im 20. Jahrhundert, in: Archiv für Sozialgeschichte 42 (2002), S. 474-520.

5 Hentschel, Volker, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, in: Archiv für Sozialgeschichte 18 (1978), S. 307-352, hier S. 346.

6 Sachße, Christoph / Tennstedt, Florian, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Stuttgart u.a. 1988.

Neben der materiellen Unterstützung weitete die Fürsorge in der Weimarer Republik das Spektrum ihrer Aufgaben und Institutionen im Bereich der sozialen Dienstleistungen nachhaltig aus, insbesondere auf dem Gebiet der Jugend-, Gesundheits- und Wohnungsfürsorge<sup>7</sup>. Die Ämterstruktur, die sich damals herausbildete, besteht in ihren Grundzügen bis heute. Hervorzuheben ist schließlich der starke Ausbau der privaten („freien“) Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik. Diese streifte den Charakter lokaler Vereinstätigkeit („Privatwohltätigkeit“) weitgehend ab, organisierte und professionalisierte sich vielmehr unter dem Dach großer Verbände, deren bedeutendste konfessionell geprägt waren. Auch dieser duale Charakter des Systems der Wohlfahrtspflege, das zwischen öffentlichen und privaten Trägern geteilt bzw. korporativ verflochten war, gewann Dauer bis zur Gegenwart.

### **Die deutsche Tradition und der Welfare State**

Zu den Kennzeichen der deutschen Sozialstaatstradition zählt also eine vergleichsweise klare Trennlinie zwischen der vorsorgenden Versicherung, deren Zugang sich über die Erwerbsarbeit öffnet, und der an Bedürftigkeitskontrolle geknüpften Fürsorge für diejenigen, die sich in einer wie auch immer begründeten Notlage nicht selbst hinreichend helfen können. Dabei blieb die Versicherungspflicht auf bestimmte, als besonders schutzbedürftig definierte Bevölkerungskreise begrenzt, wozu die höherverdienenden Angestellten und die Selbständigen (wie auch die in einem besonderen Versorgungsverhältnis stehenden Beamten) grundsätzlich nicht gerechnet wurden; auch Gelegenheitsarbeiter und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erfasste die Versicherungspflicht nicht. Institutionell gesehen bildete sich eine große Vielfalt von Versicherungsträgern heraus, die strikt voneinander getrennt und eng mit spezifischen Interessenlagen verknüpft waren. Ihre Beitrags-, Leistungs- und Selbstverwaltungsverhältnisse differierten zum Teil erheblich. In dieser Form gehörte die Sozialversicherung zum Gründungsinventar der Bundesrepublik.

Beim Blick auf andere Länder Westeuropas zeigt sich die Variabilität sozialstaatlicher Entwicklungswege<sup>8</sup>. So schufen z.B. Dänemark und England vor dem Ersten Weltkrieg die Grundlagen für eine Alterssicherung, die Elemente der traditionellen Armenfürsorge mit Formen einer Staatsbürgerversorgung kombinierte: Ab einem bestimmten Alter hatten die Bürger im Bedürftigkeitsfall ohne besondere Vorleistungen einen Rechtsanspruch auf eine Alterspension. Die außerordentliche Mobilisierung von Unsicherheitserfahrung durch die Weltwirtschaftskrise und den Zweiten Weltkrieg führte dann zu einer breiten internationalen Debatte, in deren Verlauf sich konzeptionell geschlossene Alternativentwürfe zur deutschen Sozialstaatstradition herausbildeten. Entscheidende Impulse gingen von dem britischen Beveridge-Plan (1942) aus, der sich als Programmplanung für einen *Welfare State*

7 Rudloff, Wilfried, Die Wohlfahrtsstadt. Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933, Göttingen 1998.

8 Baldwin, Peter, The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975, Cambridge 1990; Schmidt, Manfred G., Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden 3. Aufl. 2005.

neuen Typs verstand. Nachdem der Glaube an die prinzipielle Selbststeuerung der Marktwirtschaft in der Weltwirtschaftsdepression zusammengebrochen war, erklärte Beveridge eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik zur Grundprämisse des Wohlfahrtsstaats. Zugleich löste er die soziale Sicherung aus ihrer Verknüpfung mit der Arbeiterfrage, indem er sie als *allgemeines* Staatsbürgerrecht neu zu definieren suchte. So wurde die Gesundheitssicherung aus versicherungsförmigen Konstruktionen ganz und gar herausgelöst und einem für alle Bürger unentgeltlichen staatlichen Gesundheitsdienst zugewiesen. Was die Einkommenssicherung betrifft, so sah der Plan eine allgemeine Grundsicherung vor, die im Unterschied zur Volkspension („demogrants“) in skandinavischen Varianten des Wohlfahrtsstaates nicht steuerfinanziert, sondern versicherungsförmig gedacht war, aber als Garantie eines „national minimum“ Not beseitigen und die Fürsorge auf dem Gebiet materieller Sicherung im Grundsatz überflüssig machen sollte. Anders als die klassische Sozialversicherung griff der Beveridge-Plan auch das in einer großen Kinderzahl liegende Armutrisiko auf, und er legte Wert auf eine organisatorische Vereinheitlichung der – ohne dezentrale Selbstverwaltung konstruierten – Sozialleistungssysteme.

Die Suche nach einem Konzept der staatsbürgerlichen Verallgemeinerung und der administrativen Vereinheitlichung kennzeichnet die große *Social-Security-Bewegung*, die während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit die westlichen Industriestaaten ergriff. In gewisser Weise knüpfte auch die nationalsozialistische DAF mit Konzepten für ein „Versorgungswerk des Deutschen Volkes“ und ein „Gesundheitswerk des Deutschen Volkes“ an diese Bewegung an<sup>9</sup>. Neben einigen Ähnlichkeiten stechen aber vor allem die Unterschiede hervor. Sie ergaben sich aus dem Abbau staatsbürgerlicher Rechte und der auf extreme Ungleichheit innerhalb der Staatsbürgerschaft zielenden, völkisch-rassenbiologisch motivierten Verbindung von fördernder „Auslese“ einerseits, Aussonderung und „Ausmerze“ andererseits. Gleichwohl wird man eine Wechselwirkung feststellen können: So wie in Deutschland der *Welfare State* als Herausforderung wahrgenommen wurde, so verstand sich der *Welfare State* auch als eine „demokratische Alternative zur ‚Volksgemeinschaft‘ des Dritten Reiches, deren Appell an ‚Volkswohlfahrt‘ und Vollbeschäftigung in den krisenhaften dreißiger Jahren auf Deutschlands Nachbarn nicht ohne Eindruck geblieben war“<sup>10</sup>.

### **Deutsch-alliierte Weichenstellung 1945/48**

Der Alliierte Kontrollrat arbeitete 1946 einen Entwurf für einen Umbau der deutschen Sozialversicherung aus, mit dem die Besatzungsmächte sich an die Spitze tiefgreifender Reformbestrebungen setzten<sup>11</sup>. Der Entwurf sah eine Ausdehnung zur Volksversicherung, einen organisatorischen Umbau zur Einheitsversicherung und eine Gewerkschaftsmajorität in al-

9 Recker, Marie-Luise, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985.

10 Abelshauser, Werner, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?, in: Ders. (Hg.) Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 9-31, hier S. 9.

11 Hockerts, Hans Günter, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980; Geschichte der Sozial-

len Selbstverwaltungsorganen vor. Im Einzelnen knüpfte der Reformentwurf weniger an der internationalen Diskussion als vielmehr an alten gewerkschaftlichen Plänen aus der Weimarer Republik an. Dieser Entwurf traf jedoch auf so heftige und vielfältige Abwehr, dass er im Entscheidungsverlauf des Kontrollrats stecken blieb und 1948 ad acta gelegt wurde.

Neben der Beharrungskraft der seit langem etablierten Institutionen bremste eine Vielzahl von Interessengruppen den Reformimpuls ab. Dazu zählten die Privatversicherungen und die Ärzteschaft, der selbständige Mittelstand in Handwerk, Handel und in der Landwirtschaft sowie große Kreise der industriellen Unternehmer und der Angestellten. Sie alle drängten darauf, an den tradierten Formen festzuhalten, insbesondere an der Begrenzung der Versicherungspflicht und der historisch gewachsenen Vielfalt autonomer Krankenkassen (darunter Betriebs-, Innungs-, Landkrankenkassen, Angestellten-Ersatzkassen) sowie an separaten Rentenversicherungen für Arbeiter und für Angestellte. Ihre Opposition zeigt nachträglich, dass die Entwicklung der „gegliederten“ Sozialversicherung in Deutschland dem Interessenspektrum, aber auch den normativen Leitbildern dieser Gruppen in hohem Maße Rechnung getragen hatte. Als Element der Beharrung kommt hinzu, dass es in Anbetracht der deutschen Katastrophe nicht viele Traditionen gab, an denen das bürgerliche Deutschland auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewusstsein anknüpfen konnte. Hier bot sich die Sozialversicherungstradition, die dem Deutschen Reich lange ein hohes internationales Ansehen eingetragen hatte, als ein zu hütender Restbestand nationalen Stolzes an. So hob Konrad Adenauer auf einer Großkundgebung in Essen im August 1946 hervor: „Die Sozialversicherung muss uns erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf“. Zu den Vorschlägen von Beveridge könne er nur sagen, dass „wir Deutsche“ schon lange „ähnliche Dinge“ hätten<sup>12</sup>. Die Begriffsverbindung „deutsche Sozialversicherung“ erlebte in den ersten Nachkriegsjahren eine Hochkonjunktur – mit Abwehrfunktion gegenüber dem Eindringen der internationalen Reformdiskussion.

### **Wiederaufbau: Die Rekonstruktionsperiode in der Bundesrepublik 1949-1955/56**

„Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg hat sich die ganze Anstrengung der Sozialpolitik nach 1945 darauf gerichtet, von Fall zu Fall vorhandene Rentensysteme auszubauen oder aufzustocken oder neue Berechtigungen zu schaffen, nicht aber die Massennotstände, wie in den früheren Krisen, vornehmlich der Fürsorge zu überlassen“<sup>13</sup>. Diese Grundtendenz setzte mit dem Verbot der gruppenspezifisch „gehobenen Fürsorge“ durch die Alliierten ein und wurde von der deutschen Gesetzgebung in der Bizone (Wirtschaftsrat) und der frühen Bundesrepublik fortgeführt. Über den Ausbau der Sozialversicherung und

politik in Deutschland seit 1945, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv, Bd. 2: 1945-1949, hg. von Wengst, Udo, Baden-Baden 2001.

12 Zit. nach Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 49.

13 Achinger, Hans, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M. 2. Aufl. 1971, S. 93f.

den Aufbau neuer Versorgungs- und Entschädigungssysteme (insbesondere Kriegsoferversorgung, Lastenausgleich und Wiedergutmachung) stellte die Sozialpolitik die Weichen in dieser Zeit so, dass sie möglichst weg von der Fürsorge führten. Zwar wurden 1953 wieder regelmäßige Mehrleistungen oberhalb der Richtsätze der öffentlichen Fürsorge eingeführt, der Mehrbedarf war nun jedoch auf individuelle Lebenslagen bezogen und nicht mehr wie früher von der Zugehörigkeit zu bestimmten Statusgruppen abhängig<sup>14</sup>. Von dieser Änderung abgesehen, beruhte das Fürsorgerecht bis 1961 auf den in der Weimarer Republik geschaffenen Grundlagen.

Auch im Blick auf die Sozialversicherung sind die Gründerjahre der Bundesrepublik durch eine enge Anlehnung an Institutionen und Recht der Weimarer Republik gekennzeichnet. War das für die Sozialversicherung charakteristische Selbstverwaltungsprinzip 1934 durch das „Führerprinzip“ beseitigt worden, so setzte das 1951 verabschiedete Selbstverwaltungsgesetz dieses Prinzip wieder in Kraft. Zugleich entzog diese Gesetz dem in Westberlin erprobten Typus der regionalen Einheitskrankenkasse die Grundlage und machte den Weg für die Wiedererrichtung oder auch Neugründung von Sonderkassen frei. Hatte das NS-Regime das Arbeitslosigkeitsrisiko dem Versicherungsprinzip entzogen, indem es den Arbeitseinsatz mit stark repressiven Zügen reglementierte und die marginal werdende Arbeitslosenhilfe in die Fürsorge zurückleitete, so begann nach Kriegsende in den westlichen Besatzungszonen der Wiederaufbau der Arbeitslosenversicherung. Mit dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung übernahm 1952 eine Nachfolgeinstitution den Aufgabenbereich der entsprechenden Weimarer Reichsanstalt.

Ebenso folgten andere „Errichtungsgesetze“ auf Bundesebene dem Vorbild früherer Reichsinstitutionen. Das gilt vor allem für die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (1953) und das Bundesversicherungsamt (1956), das Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die Träger der Sozialversicherung ausübt. Auch das Gesetz über Kassenarztrecht, das 1955 die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Ärzten ordnete, baute auf Weimarer Grundlagen auf, ergänzt um einige von den Ärzten bis 1935 erreichte Positionsverstärkungen<sup>15</sup>.

„Wiederaufbau“ und Kontinuität kennzeichnen somit die Gründerjahre der Bundesrepublik. Zwei Akzente wurden allerdings neu gesetzt. Der eine betraf den Aufbau einer besonderen Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichtsgesetz 1953). Bislang waren umstrittene Entscheidungen der Sozialversicherungsträger allein von exekutiven Instanzen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft worden. Nun wurden Exekutive und Judikative im Zuge rechtsstaatlicher Grundsätze getrennt. Der zweite Akzent betraf die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung: Hier galt fortan das Prinzip der Parität zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Dies wurde zum Teil mit der Beitrags-

14 Tennstedt, Florian, Geschichte des Sozialrechts, in: Maydell, Bernd Baron von / Ruland, Franz (Hg.), Sozialrechtshandbuch, Baden-Baden 3. Aufl. 2003, S. 24-82, hier S. 62.

15 Rosevitz, Bernd / Webber, Douglas, Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt a.M. / New York 1990.

hälftelung im Finanzierungsverfahren begründet, vor allem aber mit dem Sozialpartnerschaftsgedanken. Damit verlor die Arbeitnehmerseite die Majorität in der Krankenkassenverwaltung, die sie von 1883 bis 1934 (bei entsprechendem Beitragsanteil) besessen hatte. Ob man hier eine folgenschwere Abkoppelung der Arbeiterbewegung von der Steuerung des Gesundheitswesens sehen soll, ist eine umstrittene Frage. Dass die Selbstverwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung an Gestaltungskraft mehr und mehr verlor, lag wohl eher an der Ausdünnung ihrer Kompetenzen durch den Staat – der dabei Innovationen verallgemeinerte, die die Selbstverwaltung früher in begrenzten Probeläufen initiiert hatte – und auch an der geringen Verhandlungsmacht, mit der das zerklüftete Kassenwesen den Oligopolen der Anbieterinteressen gegenübertrat.

Die gesetzliche Normierung des inneren (Selbstverwaltung) und des äußeren Sozialversicherungsgefüges vollzog sich in ständigem Konflikt zwischen Regierungskoalition und Sozialdemokratie. So widersprach der Paritätsgrundsatz dem Ziel von DGB und SPD, die Sozialversicherung in primär gewerkschaftliche Selbstverwaltung zu bringen. Ebenso rückte der alte Traum der Einheitsversicherung, dem sich Träger einer alternativen Traditionslinie in den Reihen der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie hingaben, wieder in weite Ferne. Allerdings sah sich die SPD durch das Interesse von Teilen der eigenen Arbeiterklientel an besonderen Betriebs- und Innungskassen zu Rückzügen gezwungen. Noch stärker war der Druck weiter Angestelltenkreise, deren Statusbewusstsein sich nicht zuletzt auf eine separate Rentenversicherung und besondere Ersatzkassen stützte. Nach internen Auseinandersetzungen stimmte die SPD im Bundestag der Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte schließlich (1952) zu. Sitz der neuen Bundesanstalt wurde Westberlin. Die Konnotation der Berlin-Hilfe erleichterte der SPD die Zustimmung zu dieser Entscheidung.

Neben den „Errichtungsgesetzen“, die das traditionelle Institutionsgefüge der sozialen Sicherung auf Bundesebene weitgehend wiederherstellten, begnügte sich die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Vorsorge und Fürsorge in dieser Periode mit eher kleinen Modifikationen und Anpassungen. Dabei wurde ein dreifaches Ziel erkennbar: die in der Besatzungszeit eingetretene Rechtszersplitterung zu beheben, die Vielfalt technischer Regelungen (wie Versicherungspflichtgrenzen und Beitragsbemessungsgrenzen) an veränderte Wirtschaftsdaten anzupassen sowie die Sozialversicherung im Blick auf jene Randbedingungen zu justieren, die der Nachgeschichte des Nationalsozialismus und des Krieges zuzurechnen sind. Hierzu gehörte insbesondere die schwierige Frage der versicherungsrechtlichen Integration der Ströme von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie der Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Auf dem Gebiet der Vorsorge und Fürsorge verhielt sich die Gesetzgebung also adaptiv. Ihre sozialpolitisch innovativen Leistungen lagen in dieser Periode auf einem anderen Gebiet. Abstrakt gesprochen handelt es sich dabei um den Aufbau neuer Entschädigungs- und Versorgungssysteme zum Ausgleich außergewöhnlicher Einbrüche in die Lebenslage einzelner Bevölkerungsgruppen. Konkret ging es um die damals ganz vorrangige Bewältigung von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden, die Millionen Menschen auf den Nägeln brannten. Die Kriegspopferversorgung (1950), der Lastenausgleich (1952) und das erste Bundesentschädigungsgesetz für NS-Verfolgte (1953) sind hierfür wichtige Beispiele.

## Im Schatten des Nationalsozialismus

Bisher war viel von Kontinuitätslinien zur Weimarer Republik die Rede, so dass sich nun auch die Frage nach dem Beziehungsverhältnis zur NS-Zeit stellt. Soweit die nationalsozialistische Politik der rassenideologisch motivierten Aussonderung und „Ausmerze“ das Sozialrecht durchdrungen hatte, führt keine Brücke zum Sozialrecht der Bundesrepublik.<sup>16</sup> Aber auch an die Tendenz zur Universalisierung und Vereinheitlichung der sozialen Sicherung, die in den oben erwähnten DAF-Konzepten zum Vorschein kam, knüpfte die Bundesrepublik nicht an. Vielmehr wird eine Tendenz erkennbar, die man als Revitalisierung konservativer Positionen im Medium der Distanzierung vom Nationalsozialismus bezeichnen kann. Denn das Festhalten an der Kontinuität legitimierte sich zwar nicht primär, aber auch im Gegenzug zu den Reformplänen der DAF, die eine radikale Abkehr vom System der traditionellen Sozialversicherung im Visier gehabt hatten.

Das westdeutsche Sozialrecht nahm jedoch auch etliche Regelungen auf, die erstmals in der NS-Zeit eingeführt worden waren. Dies gilt z.B. für den Abbau von Alternativen zur privatwirtschaftlich organisierten Gesundheitssicherung, die es in der Weimarer Republik in Form von kasseneigenen Betrieben, insbesondere von kasseneigenen Ambulatorien mit festangestellten Ärzten gegeben hatte. Der Abbau wurde ab 1933 weitgehend vollzogen und in der Bundesrepublik fortgeführt. Während diese Entwicklungslinie, die niedergelassene Ärzte und private Mittelstandsbetriebe (z.B. Optiker) bevorzugte, als restaurativ kritisiert worden ist,<sup>17</sup> gelten andere in der NS-Zeit eingeleitete und in der Bundesrepublik fortentwickelte Neuerungen durchwegs als sozialpolitische Verbesserungen. Rein verwaltungstechnisch ist hier an die Ersetzung des »Klebens« von Beitragsmarken durch das Lohnabzugsverfahren (1942) zu denken, im materiellen Recht an die Einbeziehung der Handwerker in die Rentenversicherung (1938) sowie der Rentner in den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung (1941). Bedeutsam ist auch eine Reform der Unfallversicherung (1942), die von einem terminologischen Wandel – vom „Betriebsunfall“ zum „Arbeitsunfall“ begleitet war: An die Stelle eines Katalogs versicherter Betriebe (in denen wiederum die Mehrzahl der kaufmännischen Angestellten unversichert blieb) trat nun die von der Betriebs- und Beschäftigungsart unabhängige Personenversicherung aller Arbeiter und Angestellten.

Völkisch-biologistische Konzepte hatten die öffentliche Fürsorge viel tiefer als die Sozialversicherung durchdrungen.<sup>18</sup> Diese Perversion des Fürsorgerechts wurde nach 1945

- 16 Vgl. im Einzelnen die Beiträge von Süß, Winfried (Gesundheitspolitik), Conrad, Christoph (Alterssicherung) und Rudloff, Wilfried (Öffentliche Fürsorge) in: Hockerts, Hans Günter (Hg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998.
- 17 Hansen, Eckhard u.a., *Seit über einem Jahrhundert. Verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik*, Köln 1981.
- 18 Vgl. Ayaß, Wolfgang, „Asoziale“ im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995; Gruner, Wolf, *Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung. Wechselwirkungen lokaler und zentraler Politik im NS-Staat (1933-1942)*, München 2002.

grundsätzlich revidiert.<sup>19</sup> Beseitigt wurde nun auch die nationalsozialistische Organisationskonkurrenz zur öffentlichen und privaten Fürsorge: NS-Organisationen wie die „Nationalsozialistische Volkswohlfahrt“ (NSV) und das „Winterhilfswerk“ (WHW) hatten propagandawirksame Fürsorgedienste übernommen, während die private Wohlfahrtspflege teils verboten (Arbeiterwohlfahrt), teils behindert und bedrängt (Caritas, Innere Mission) worden war. Andererseits reichten bestimmte 1924 eingeführte Grundlagen des Fürsorgerechts kontinuierlich bis in die Gründerjahre der Bundesrepublik hinein und wurden erst 1961 deutlich fortentwickelt. In den Traditionsbestand der Bundesrepublik ging auch die Tendenz zur Standardisierung des Existenzminimums ein, die – dem „kommunalen Unterstützungswildwuchs“ entgegenwirkend – mit einem „Richtsatz-Erlaß“ von 1941 zum Durchbruch gekommen war.<sup>20</sup>

### **Die Sozialreform-Debatte der fünfziger Jahre**

Die zweite Legislaturperiode des Deutschen Bundestags leitete Adenauer 1953 mit einer Regierungserklärung ein, die eine „umfassende Sozialreform“ zum Programm erhob. Das war eine Antwort auf massive zeitgenössische Kritik. Das Sozialleistungsrecht sei verworren („Sozialrechtsdschungel“), verteile die knappen Mittel nicht bedarfsgerecht und schütze nicht hinreichend vor dem Absturz in die Not. Sozialreform – damit war ein Stichwort eingeführt, das viele sozialpolitische Debatten der kommenden Jahre beherrschte. Da Begriffe auf die Organisation des Denkens und Handelns einwirken, entstand zunächst ein Streit um den Bedeutungsgehalt dieses Wortes auf. Auf sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Seite setzten Versuche ein, dem erlahmenden Kampf für eine sozialistische Transformation der Gesellschaft oder doch zumindest für die paritätische Mitbestimmung in den Unternehmen im Zuge der Sozialreformdebatte neuen Schwung zu verleihen. Auch im Sozialkatholizismus regten sich Kräfte, die diese Debatte auf sehr grundsätzliche Fragen der gesellschaftlichen Ordnung auszudehnen suchten.

Die geradezu erbitterte Auseinandersetzung, die in der Staatsrechtslehre über die Frage geführt wurde, welches Gewicht der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes für die Verfassungsinterpretation zukomme, lief hingegen weitgehend unverbunden neben der Sozialreformdebatte her<sup>21</sup>. Auch die neoliberale Wirtschaftsordnungsdiskussion und die konservative Kulturkritik blieben hier vergleichsweise peripher: Sofern sie in die Sozialreformdebatte eingriffen, dann im Sinne der Warnung vor einer Sozialleistungsexpansion, die die eigene

19 Langsamer verlief hingegen der mentalitätsgeschichtliche Wandel im Umgang mit „Asozialität“. So hatte z. B. die Forderung nach einem Bewahrungsgesetz für „gefährdete“ Erwachsene „auch nach 1945 unter den Vordenkern der Fürsorge, allen jüngsten Erfahrungen zum Trotz, zahlreiche Anhänger“. Vgl. Rudloff, Öffentliche Fürsorge, in: Hockerts, Drei Wege, S. 191-229, hier S. 205.

20 Vgl. Rudloff, Öffentliche Fürsorge, S. 195.

21 Zacher, Hans F., Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.

Verantwortung des bürgerlichen Individuums und der eigentumsgestützten bürgerlichen Familie lähme und durch die entmündigende Sekurität des Kollektivismus ersetze. Wie der Gang der Sozialgesetzgebung zeigt, gewannen solche Stimmen nicht die Hegemonie, sondern lieferten eher Rückzugsgefechte. Gegenläufig zur konservativen Kulturkritik gewann jene Ordnungsidee an Schubkraft, die in einem hohen Maß an sozialer Sicherung keinen Gegensatz, vielmehr eine Voraussetzung für die Entfaltung individueller Lebenschancen sieht. Und was den Wirtschaftsliberalismus betrifft: Er hatte gegen Ende der fünfziger Jahre zwar die sozialistischen und katholischen Wirtschaftsordnungsalternativen aus dem Feld geschlagen, doch rührten sich Sozialdemokratie und Sozialkatholizismus umso kräftiger in der Arena der sozialpolitischen Reform.

Entgegen allen Versuchen, dem Sozialreformbegriff eine weiterreichende Bedeutung zu geben, setzte sich die regierungsamtliche Terminologie durch, die darin ein Synonym für Sozialleistungsreform sah. Im Zentrum dieses enger gefassten Diskurses standen die politischen Parteien und Teile der Ministerialbürokratie der Bundesregierung. Dabei versuchte die sozialdemokratische Opposition, überkommene Strukturen in Frage zu stellen und einzelne Elemente der britisch-skandinavischen *Welfare-State-Konzepte* – wie z. B. eine „Sockelrente“ für alle Staatsbürger – in die Diskussion zu bringen. Allerdings hatte die SPD es mit erheblichen innerparteilichen Divergenzen zu tun. Die Niederlage in der Bundestagswahl von 1953 schwächte die Position der Befürworter grundsätzlicher Alternativen und gab Sozialpolitikern wie Ernst Schellenberg Auftrieb, die einen pragmatischen und kompromissbereiten Kurs einschlugen. Das Bundesfinanzministerium unter Fritz Schäffer positionierte sich als Speerspitze all jener Kräfte, die ein um die *Fürsorge* zentriertes Modell sozialer Sicherung anstrebten. Während dieses Ministerium alle steuerfinanzierten Sozialleistungen einschließlich der erheblichen Staatszuschüsse zur Sozialversicherung aus eher fiskalischen Gründen an den Nachweis individueller Bedürftigkeit binden wollte, dachten andere Verfechter einer fürsorgezentrierten Sozialpolitik eher an die Chance, die sozialen Leistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ umzuverteilen.

Eine Geburt der Sozialreform aus dem Geist der Fürsorge lehnte das Bundesarbeitsministerium unter der Leitung von Anton Storch jedoch vehement ab. Ihm ging es vielmehr darum, der Sozialversicherung einen Rangschub nach oben zu geben. Dabei kam vor allem die *Rentenversicherung* in den Blick. Hier entdeckten die Experten dieses Ressorts wie auch andere Wortführer des Sozialreform-Diskurses in den Parteien und Gewerkschaften eine attraktive Möglichkeit, die damals geradezu atemberaubend wirkte und bald auch den Bundeskanzler selbst beeindruckte: Im Übergang zur Wohlstandsgesellschaft konnte man das Leistungsniveau der Rentenversicherung erstmals so steigern, dass die Rente nicht mehr nur vor dem Absturz in die blanke Not bewahrt; man konnte das Beitrags- und Leistungsgefüge so verändern, dass die Rente den im Arbeitsleben erworbenen *Lebensstandard*, den relativen sozialen Status, auch im Alter aufrechterhält. Ein solcher Paradigmenwechsel eröffnete ein Handlungsfeld, auf dem – auch im internationalen Vergleich – frischer Lorbeer winkte. War die Adenauersche Sozialpolitik bisher dem sozialdemokratischen Vorwurf ausgesetzt, im restaurativen Windschatten der Social-Security-Bewegung zu verharren, so bot der beitragsgestützte und lohnbezogene Zuschnitt der deutschen Rentenversicherung

nun eine vergleichsweise günstige Startposition. Denn „demogrants“, die nicht an individuellen Beiträgen anknüpfen, sondern Ausdruck allgemeiner Solidarität sind, können nicht im Maßstab des individuellen Arbeitseinkommens bzw. des individuellen Lebensstandards gewährt werden. Sie sind vielmehr an einheitliche Sätze gebunden, die sich am existenzminimalen Bedarf orientieren. Lebensverhältnisse, die darüber liegen, können sie nicht schützen. Genau dies aber bezweckte eine Reform im Vorfeld der Bundestagswahl 1957.

### **Epochenzäsur: Die Rentenreform 1957**

Die vom Bundestag im Januar 1957 nahezu einstimmig verabschiedete Rentenreform stellte das System der Alterssicherung auf eine neue Grundlage<sup>22</sup>. Die Rente erhielt nun „*Lohnersatzfunktion*“. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie eine Rentenhöhe erreichen konnten, die den gewohnten Lebensstandard auch im Alter sicherte. Flankierend trat das Prinzip der „*Dynamisierung*“ hinzu. Darunter ist die Kopplung des Rentensystems an bewegliche Bezugsgrößen zu verstehen. Ursprünglich enthielt die Rentenversicherung keine Faktoren, die der schnellen Entwicklung von Produktion, Preisen und Löhnen systematisch Rechnung trugen. Sie war sozusagen statisch konstruiert und geriet in zunehmende Diskrepanz zur Dynamik der Wirtschaft. Die Rentenreform von 1957 bot eines der im internationalen Vergleich frühesten Beispiele für eine legislatorische Antwort auf dieses Problem: Sie führte ein neues Bemessungsverfahren ein, das den Wert der geleisteten Beiträge auf das beim Eintritt ins Rentenalter aktuelle Lohnniveau hochrechnet; und sie band die Höhe der laufenden Renten in halbautomatischer Form an die weitere Entwicklung der Löhne. So sollte die Rente nicht nur vor der Gefahr des Geldwertverlustes geschützt werden, die Pointe lag vielmehr darin, dass die Versicherten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben noch am Wachstum der Wirtschaft teilhaben. Es wurden also Verfahren gefunden, die ein annähernd paralleles Entwicklungsverhältnis stiften zwischen dem Renteneinkommen der älteren Generation und dem Arbeitseinkommen der erwerbsaktiven Generation. Zunächst in der Rentenversicherung eingeführt, ist das Prinzip der Dynamisierung dann sukzessive auf andere geldliche Sozialleistungen übertragen worden (Unfallrenten 1963, Kriegsopferversorgung 1970, Lastenausgleich 1972, Krankengeld 1974).

Die epochale Bedeutung der Rentenreform lag also darin, dass sie die Dynamik des Wirtschaftsgeschehens auf die Sozialrechtsposition derer übertrug, die nicht mehr im Erwerbsprozess stehen. Ferner verabschiedete sie den traditionellen Gedanken, dass die Rentenversicherung einen Kapitalstock zur langfristigen Deckung der Rentenansprüche ansammeln

22 Hockerts, Hans Günter, Die Rentenreform 1957, in: Ruland, Franz (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied / Frankfurt a.M. 1990, S. 93-104; Schmähl, Winfried, Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv, Bd. 3: 1949-1957, hg. v. Schulz, Günther, Baden-Baden 2005, S. 393-426.

müsse. Sie näherte das Finanzierungsverfahren vielmehr einem Umlageverfahren an, womit gleichsam die Keynesianische Botschaft Einzug in die deutsche Sozialpolitik hielt: Es wurde anerkannt, dass Sozialleistungsansprüche (in der hier zur Debatte stehenden Größenordnung) nicht durch versicherungsmathematisch kalkulierte Kapitalansammlung, sondern letztlich nur durch wirtschaftspolitische Steuerung des volkswirtschaftlichen Prozesses bzw. durch die Solidarität der Generationen zu gewährleisten sind. Zugleich löste sich die Rentenreform von dem altliberalen Dogma, dass steigende Produktivität den Arbeitnehmern im Allgemeinen und den Rentnern im Besonderen in Form sinkender Preise zugute kommen solle. Vielmehr entsprach die „dynamische Rente“ dem neuen Konzept einer „produktivitätsorientierten Lohnpolitik“, das Produktivitätsfortschritte unter den Bedingungen eines von Oligopolen und Verbandsmacht durchdrungenen Marktes eher in steigenden Löhnen als in sinkenden Preisen realisiert sah. Dieses Konzept steigerte die strategische Bedeutung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik, zumal das traditionell bremsende Argument, die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale verstoße gegen vitale Interessen der Rentner (denen bisher ja nur sinkende Preise, aber nicht steigende Löhne zugute gekommen waren), für die „dynamische Rente“ an Geltung verlor.

Insgesamt verknüpfte die Reform das Wohl und Weh der gesetzlichen Alterssicherung so sehr mit der ökonomischen Entwicklung, dass die Bundesregierung erstmals zur jährlichen Vorlage eines Berichts über die gesamtwirtschaftliche Lage verpflichtet wurde. Zugleich schuf der Bundestag für das nun Jahr für Jahr vorgesehene Rentenanpassungsverfahren ein neues Beratungsgremium, das die wirtschaftlichen Zusammenhänge im Auge behalten und notfalls von der Lohnentwicklung abweichende Anpassungsvorschläge unterbreiten sollte. Dieser „Sozialbeirat“ setzte sich aus Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber, der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie der deutschen Bundesbank zusammen. Hier kann man eine Komponente der korporativen Durchdringung der westdeutschen Marktwirtschaft entdecken, ebenso ein Element der Institutionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung. Dass eine so ehrgeizige Rentenpolitik nicht nur von der wirtschaftlichen, sondern auch von der demographischen Entwicklung abhängig ist, wurde damals – im Zeitalter des „Babybooms“ – allerdings noch kaum beachtet.

Die „dynamische Rente“ befreite die Sozialversicherung von der Assoziation, ein Notbehelf für tendenziell arme Leute zu sein. Sie verstetigte das Lebensarbeitseinkommen und rückte den Status der Sozialrentner entschiedener als zuvor aus der Nachbarschaft von Fürsorgeempfängern in die Nähe vergleichbarer Arbeitnehmer. Somit entlastete sie die westdeutsche Gesellschaft auch von einer strukturellen Spannung, die bisher als Folge der krassen Verteilungsdisparität zwischen der erwerbstätigen und der nicht mehr erwerbstätigen Generation bemerkbar gewesen war. Sie trug zum Ausgleich zwischen den Generationen bei, bewirkte jedoch nur eine relativ geringe vertikale Umverteilung. Vielmehr stellte die Rentenreform eine strengere Äquivalenz von (lohnbezogenem) Beitrag und (beitragsbezogener) Rente her, sie übertrug also die Verteilungsergebnisse der Marktsphäre stärker als zuvor auf die Sozialeinkommen. Das schadete der Popularität dieser epochalen Reform keineswegs. Im Gegenteil: Sie lag im Trend einer sozialkulturellen Entwicklung, die geprägt war von der Erwartung individueller Aufstiegschancen mit Konzentration auf Arbeit, Leis-

tung und Konsum. „Bisher ist kein Beispiel dafür bekannt“, so resümierte das Allensbacher Institut für Demoskopie am Ende der fünfziger Jahre, „dass irgendein Gesetz, eine Institution oder sogar Verfassung und Symbole des Staates auch nur annähernd *so positive Resonanz* gehabt haben wie die Rentenreform“<sup>23</sup>. Dazu mag beigetragen haben, dass ihre Wirkungen sofort spürbar wurden: Die Reform erhöhte das Niveau der damals laufenden Renten ruckartig um ungefähr 60 Prozent. Darin kann man ein Stück nachholender Gerechtigkeit sehen, weil die Sozialrentner bis dahin im Schatten des „Wirtschaftswunders“ gestanden hatten.

### **Weitere Reformen im zweiten Nachkriegsjahrzehnt**

Mustert man weitere Tendenzen der Sozialpolitik in der Ära Adenauer/Erhard, so verdienen folgende Aspekte besondere Beachtung:

a) Eine Tendenz zur *Inklusion* weiterer Bevölkerungsgruppen in Systeme der sozialen Sicherung und Förderung zeigte sich in der Einführung des Kindergelds (1954), der Ausbildungsförderung (1957), der Altershilfe für Landwirte (1957), des „Schlechtwettergelds“ für Bauarbeiter (1959), des „Wohngelds“ (1965), auch in der Beseitigung der (1938 noch eingeräumten) Möglichkeit für Handwerker, sich von der Rentenversicherungspflicht befreien zu lassen (1962). Allerdings gewann im Ausklang der Ära Adenauers und Erhards (1958-1966) auch eine gegenläufige Tendenz an Stärke, der es darum ging, den weiteren Ausbau der kollektiven sozialen Sicherung zu bremsen und die Gesellschaft stärker nach dem Vorbild des besitzenden Bürgers zu modellieren. Breit gestreute „Volksaktien“, individuelle Sparförderung, Begrenzung von Versicherungspflicht, mehrfach unternommene Anläufe, Selbstbeteiligung an den Kosten ärztlicher Behandlung und anderswo einzuführen: Darin kann man Versuche sehen, die Gesellschaft in einem spezifischen Sinn zu verbürgerlichen, insbesondere die Art des Umgangs mit den verfügbaren Einkommenszuwächsen in bürgerlich vertraute Bahnen zu lenken.

b) Die Trennung von *Arbeitern und Angestellten*, die seit dem Versicherungsgesetz für Angestellte von 1911 tiefe Spuren im deutschen Sozialrecht zog, war von einem mittelständischem Abgrenzungsinteresse großer Teile der Angestelltenschaft getragen. Diese Interessenformation war in den frühen fünfziger Jahren noch stark genug, um die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (1953), also eine institutionelle Separierung durchzusetzen. Im zweiten Nachkriegsjahrzehnt kam es jedoch zu bemerkenswerten Angleichungsvorgängen, welche die Bildung einer übergreifenden Arbeitnehmerkategorie förderten. So vereinheitlichte die Rentenreform von 1957 das Leistungsrecht der Arbeiter- und der Angestelltenversicherung vollständig. Das war durchsetzbar, weil es sich nicht mehr – wie in der Weimarer Krisenökonomie – um ein Nullsummenspiel handelte, bei dem die einen verloren, was die anderen gewannen. Vielmehr verhalf die Reform unter den Bedingungen der Prosperität beiden Versicherungszweigen zu deutlichem Niveaugewinn. Was die Einkommenssicherung im Krankheitsfall betrifft, so sahen sich die Arbeiter – in den Grün-

23 Kurzfassung der Allensbacher Erhebungsergebnisse in: Bundesarbeitsblatt 11 (1960), S. 66.

der Jahren der Bundesrepublik noch immer so wie in der Bismarckzeit – auf ein Krankengeld in Höhe der Hälfte ihres Nettolohns gesetzt, während die Angestellten, wenn sie krank wurden, sechs Wochen lang ihr volles Gehalt weiterbezogen. In dieser Frage durchlief die (durch Arbeitskampf und Tarifverhandlungen vorangetriebene) Angleichung mehrere Stufen. Mit einer Kombination von Krankengeld und Lohnzuschuss hob ein Gesetz 1957 die Einkommensposition kranker Arbeiter für sechs Wochen auf 90 Prozent des Nettolohns, ein weiteres Gesetz steigerte diese Kombination 1961 auf 100 Prozent des Nettolohns. Die neue sozialpolitische Ansatzhöhe der Sicherung des erarbeiteten Lebensstandards, des relativen sozialen Status, von dem oben in anderem Zusammenhang die Rede war, kam nun also auch hier zum Ausdruck. Die rein arbeitsrechtliche Lösung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall folgte dann allerdings erst im Endspurt der Großen Koalition 1969.

c) Unter Verzicht auf den Begriff der „Fürsorge“ ordnete das *Bundessozialhilfegesetz* 1961 das unterste Netz des Sozialstaats neu<sup>24</sup>. Ein traditioneller Teil („Hilfe zum Lebensunterhalt“) regelte die ökonomische Unterstützung, wobei für die Bestimmung des „notwendigen Lebensunterhalts“ Verfahren gefunden wurden, die die Standardisierung und Verrechtlichung einer über das physische Existenzminimum hinaus angehobenen Grundsicherung förderten (Warenkorb-Regelsatz-Komplex). In der Hoch-Zeit des Wirtschaftswunders verabschiedet, ging die Reform davon aus, dass die große Mehrheit der Arbeitsbevölkerung erstmals nachhaltig aus der Risikozone der materiellen Armut herausgeführt sei – durch Lohnsteigerungen, Vollbeschäftigung und das erhöhte Leistungsniveau der Sozialversicherung. Schon vor der Rentenreform von 1957 war der Anteil der öffentlichen Fürsorge an allen Renten- und Unterstützungsfällen im Vergleich zur Weimarer Republik stark zurückgegangen: Betrug er 1933 etwa 32 Prozent, so in der Mitte der 1950er Jahre nur noch rund 8 Prozent<sup>25</sup>. Die Rentenreform wirkte sich auf die Fürsorge noch weiter entlastend aus.

Massenarmut galt nun als historisch überwunden. Statt als das letzte soziale Netz massenhaft finanzielle Notlagen aufzufangen, sollte die Sozialhilfe nun für eine weit anspruchsvollere Aufgabe freierwerden: für die individuelle Hilfe bei Nöten, die unter dem Aspekt einer Chancen- oder Teilhabeverarmung zu sehen sind. Daher entfaltete das Gesetz einen Aufgabenkatalog von „Hilfen in besonderen Lebenslagen“, die – in einer auch international ungewöhnlich großen Bandbreite – als positive Entfaltungshilfen konzipiert waren. Dies knüpfte an fürsorgerische Ansätze der zwanziger Jahre an, die damals jedoch in der Massenabfertigung der Arbeitslosenheere erstickt worden waren. Im Übrigen stabilisierte das Gesetz das duale System der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege, das in der Weimarer Zeit in einer für den deutschen Sozialstaatsweg charakteristischen Weise entstanden war. Während der Nationalsozialismus die private Wohlfahrtspflege teils aufgelöst, teils zurückgedrängt hatte, gewann sie nach 1945 wieder große Bedeutung, und die Unionsparteien

24 Föcking, Friederike, Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, München 2007.

25 Die öffentliche Fürsorge. Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 1, hg. vom Bundesministerium des Innern, Köln 1956, S. 3.

gaben dem sonst wenig umstrittenen Bundessozialhilfegesetz einen spezifischen Akzent, indem sie gegen den Widerstand der anderen Fraktionen sogar eine Nachrangigkeit staatlicher Sozialhilfe hinter kirchlichen Trägern und freien Wohlfahrtsverbänden durchsetzten.

### **Bonn ist nicht Weimar**

Was war, bezogen auf Fürsorge und Vorsorge, neu in der „modernen Industriegesellschaft“, wie sich die westdeutsche Gesellschaft in den 1950er Jahren mit Stolz zu bezeichnen begann? Da die Weimarer Sozialpolitik „in ihren Grundlinien das Modell eines demokratischen Wohlfahrtsinterventionismus auch für die spätere Bundesrepublik abgab“<sup>26</sup>, empfiehlt es sich, vergleichend nach spezifischen Differenzen zu suchen, um dann zu fragen, ob darin ein höherer Modernisierungsgrad sichtbar wird.

Der Weimarer Sozialstaat hat die Grundlagen einer sich zur Wohlfahrtspflege transformierende Fürsorge gelegt und die Sozialversicherung strukturell ausgebaut. Aber dieser Auf- und Ausbau vollzog sich „unter extrem negativen politischen und ökonomischen Bedingungen, die eine Einlösung des selbstgesetzten Anspruchs verhinderten“ und „systematisch Überforderung produzierten“<sup>27</sup>. Die ökonomischen Rahmenbedingungen verknappten die sozialpolitisch verfügbaren Ressourcen und führten zu einer negativen Koalition opponierender Kräfte: Während Industrie und gewerblicher Mittelstand immer stärker gegen die „soziale Überlastung“ der Wirtschaft ankämpften, wuchs auf der anderen Seite die Unzufriedenheit der auf soziale Sicherung angewiesenen Klientel. Ihre Enttäuschung darüber, dass die sozialstaatlichen Verheißungen sich nicht erwartungsgemäß erfüllten, äußerte sich auf vielfache Weise – auch unmittelbar in Ressentiments gegenüber der „Wohlfahrtsbürokratie“.

Die Massenarbeitslosigkeit in der Zeit der Weimarer Republik belastete die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung ebenso schwer wie vielfältig: Sie untergrub die Einnahmenseite (vor allem durch Beitragsverluste), sie lenkte Mittel, die dann anderswo fehlten, in den Bereich der Arbeitslosenunterstützung, und sie lähmte das Leistungsgefüge der sozialen Sicherung, insoweit es auf der Prämisse eines funktionierenden Arbeitsmarkts aufgebaut war (z.B. beim Leistungszweck der Integration in den Arbeitsmarkt und bei der Leistungsberechnung nach Kriterien des Arbeitseinkommens). Auch in dieser Hinsicht erweist sich das Arbeitslosenproblem als die „soziale Achillesferse“ der Weimarer Republik<sup>28</sup>.

Der in den 1950er Jahren einsetzende Durchbruch zu einem beispiellosen Wirtschaftswachstum hat die ökonomischen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik entscheidend verändert. Eine augenfällige Folge lag im Sinken der Armutsquote, die für die Weimarer Zeit auf durchgängig mindestens 30 Prozent, für die Bundesrepublik der 1960er Jahre jedoch

26 Petzina, Dietmar, Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977, S. 87.

27 Sachße / Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge, Bd. 2, S. 217. Vgl. auch Kruedener, Jürgen von, Die Überforderung der Weimarer Republik als Sozialstaat, in: Geschichte und Gesellschaft 11 (1985), S. 358-376.

28 Abelshäuser, Weimarer Republik, S. 23.

nur auf 3 bis 8 Prozent geschätzt worden ist<sup>29</sup>. Damit war ein Funktionswandel der Fürsorge verbunden, deren Bedeutung als Instrument einer existenzminimalen Einkommenssicherung sank, während ihre Bedeutung als individuelle Hilfe in besonderen Lebenslagen stieg. Die erfolgreiche Begrenzung der Armut gelang teils über die Wirtschafts-, teils über die Sozialpolitik, wobei wiederum der Arbeitsmarkt vermittelnd wirkte: Die Vollbeschäftigung trieb die Beitragseinnahmen hoch, gab wegen des Schrumpfens der durch Arbeitslosigkeit gebundenen Mittel Ressourcen zur Umschichtung frei<sup>30</sup>, und sie gab der sozialen Sicherung, soweit sie einer erwerbsarbeitszentrierten Logik folgt, eine Gelingungsgewähr.

Blickt man nochmals auf die wichtigste Reform in der Geschichte der Sozialversicherung der fünfziger Jahre, die Rentenreform 1957, so erkennt man, dass die Dauer und der Erfolg der Erwerbsarbeit in den Rang einer zentralen Kategorie für die Zurechnung sozialer Leistungen rückte. Insofern wurde die (Erwerbs-)Arbeitsbereitschaft nicht etwa – wie liberale und konservative Sozialstaatskritiker befürchteten – gelähmt, sondern vielmehr bekräftigt und prämiert. Man hat die dynamische Rente eine „Arbeitswertrente“ genannt<sup>31</sup>. Daran ist richtig, dass die dynamische Rente ein wesentlicher Schritt auf dem Wege zu einer attraktiven Ausgestaltung der Arbeitsgesellschaft war – mittels positiver Anreize, während in der Weimarer Republik die Arbeitserzwingung durch das Risiko der Not und im Nationalsozialismus die direkte Reglementierung des „Arbeitseinsatzes“ größere Bedeutung hatten.

Die dynamische Rente prämierte allerdings nicht „Arbeit“ schlechthin, sondern nur die Kategorie der Erwerbsarbeit. Andere Formen der Arbeit, insbesondere die von Hausfrauen und Müttern oder bei der häuslichen Pflege alter Menschen erbrachte Arbeitsleistung, blieben für das Sozialversicherungssystem unerheblich. Solche (unbezahlte) Arbeit begründete keine eigenständige soziale Sicherung; vielmehr verfestigten die von der Versicherung des Ehemanns abgeleiteten Rechte die Abhängigkeit vom erwerbstätigen Partner. Gewiss, die Rentenreform war „das wohl bedeutendste Sozialgesetzeswerk seit der Einführung der Sozialversicherung und seit der Schaffung der Arbeitslosenversicherung“<sup>32</sup>. Mit der Orientierung am Leitbild des lebenslang voll erwerbstätigen (in der Regel männlichen) Arbeitnehmers wohnte ihr jedoch auch eine Problematik inne, die einstweilen latent blieb, aber später, unter gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen, ins Visier der Kritik gerückt ist. Stichworte wie „geschlechtsspezifische Spaltung des Sozialstaats“ und „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ deuten diese Problematik an. Sie lag noch jenseits des Horizonts der Reformer von 1957.

29 Leibfried, Stephan u.a., Existenzminimum und Sozialpolitik. Ein Forschungsprojekt zu Entwicklung und Krise in der Sozialhilfepolitik in der Bundesrepublik, in: *Soziale Arbeit* 32 (1983), S. 343-351.

30 Während der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 1950 bis 1957 von 4 auf 2 Prozent sank, stieg er in derselben Zeit in der Rentenversicherung von 11 auf 14 Prozent.

31 Jantz, Kurt, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht, in: Bartholomäi, Reinhart u.a. (Hg.), *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 109-123, hier S. 115.

32 So urteilte das DGB-Organ „Welt der Arbeit“, 25.1.1957.