

# 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 Regierungs-  
koalition und Bundesrat 158

#### 5. Neue Struktur der Sozialgerichtsbarkeit 160

Keine Rückkehr zur Verschmelzung von Exekutive und Judikatur im Sozialversicherungs-  
recht 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 Angestelltenrentenversiche-  
rung 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 – Regierunginterne und parlamentarische Kämpfe um die  
Zulagengesetze 174 – Ein Musterbeispiel „chaotischer Gesetzgebungsarbeit“ 181

#### 2. Grundbetrags-Erhörungsgesetz 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 – Reformdeside-  
rate 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 Sozialhaus-  
halts? 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 Sozialeinkom-  
mensniveau herabdrückten 203 – Durchschnittswerte der Sozialeinkommen und ihre In-  
terpretationsproblematik 206 – Sozialeinkommenschichtungen und Haushaltssituati-  
onen 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 Führungsinitiative 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 „Rothenfelder 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 – Vorklärungen 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 – Legislatorsche 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