

Studium Universale

Schriftenreihe der Universität Bonn
Herausgegeben im Auftrag des Rektors
von der Senatskommission für das Studium Universale
Geschäftsführer: Prof. Dr. W. Lenders

Band 10

ENTSCHEIDUNG FÜR DEN WESTEN

Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der
Bundesrepublik 1949 – 1955

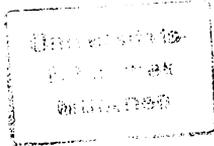
Mit Beiträgen von
Wilhelm G. Grewe,
Hans G. Hockerts,
Hans-Peter Schwarz,
Kurt Sontheimer,
Wilhelm Treue

Herausgegeben von
Manfred Funke

1988

Bouvier  Bonn

6404221*9 R



Entscheidung für den Westen

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek.

Entscheidung für den Westen: vom Besatzungsstatut zur Souveränität d. Bundesrepublik 1949-1955/mit Beitr. von Wilhelm G. Grewe... Hrsg. von Manfred Funke. - Bonn: Bouvier, 1988

(Studium universale; 10)

ISBN 3-416-04007-4

NE: Grewe, Wilhelm G. [Mitverf.]; Funke, Manfred [Hrsg.]; GT

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus zu vervielfältigen, auf Datenträger aufzunehmen oder zu vertreiben.

© Bouvier GmbH & Co KG, Bonn 1987. Printed in Germany. Herstellung: Jochen Klein. Satz: Siemng KG, Bonn. Druck und Einband: Druckerei Plump KG, Rheinbreitbach.

K 88/10783

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort des Herausgebers	7
Hans-Peter Schwarz Entscheidung für den Westen — Freiheit, Wiederaufbau, Souveränität, Sicherheit und Wiedervereinigung als Strukturelemente westdeutscher Außenpolitik 1949— 1955	9
Hans Günter Hockerts Integration der Gesellschaft — Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik	39
Wilhelm Treue Von der Demontage zum Wirtschaftswunder	59
Kurt Sontheimer Parteien und Verbände in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland 1949—1955	77
Wilhelm G. Grewe Die Jahre der Entscheidung — Von der Besatzungsherrschaft zur Souveränität der Bundesrepublik Deutschland	93
Die Autoren	115

HANS GÜNTER HOCKERTS

INTEGRATION DER GESELLSCHAFT

Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik

Die Gründung der Bundesrepublik war von „einer schweren sozialen Krise“ begleitet¹, für die sich die historiographische Einbürgerung des Begriffs der Gründungskrise empfiehlt. Begriffe dienen der Organisation von Aufmerksamkeit, und der Begriff der Gründungskrise ist wohl geeignet, die unter dem Eindruck schneller Stabilisierungserfolge verschüttete Aufmerksamkeit für die anfangs hochgradige innere Labilität des neuen Staatsgefühles zurückzugewinnen: für das große Ausmaß an sozialen Notständen und Erschütterungen, an Spannungen und Gegensätzen innerhalb der westdeutschen Gesellschaft — und für die damit verbundene Ungewißheit über die Entwicklungsmöglichkeiten dieses staatlichen Neubeginns.

Im folgenden werde ich zunächst (I.) die wichtigsten Merkmale der sozialen Krise in der Gründungssituation der Bundesrepublik kennzeichnen, um dann (II.) einen Überblick darüber zu geben, wie die Sozialpolitik der 1950er Jahre auf diese Herausforderungen geantwortet hat. Schließlich folgen (III.) einige Überlegungen über den Stellenwert, den die Sozialpolitik im Rahmen der Konsolidierung der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft hatte.

I.

Die Rede ist also zunächst von den sozialgeschichtlichen Hauptmerkmalen der Gründungskrise. Man kann sie klassifizierend in drei Bereiche einteilen. Betrachten wir als erstes den Bereich der vom Nationalsozialismus und vom Zweiten Weltkrieg hinterlassenen sozialen Hypotheken. Hier ist vor allem der Zustrom von 7,9 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen aus den früheren deutschen Ostgebieten und von 1,5 Millionen Flüchtlingen aus der SBZ/DDR zu nennen, die bis 1950 ins Bundesgebiet hereingeströmt waren. Das waren zusammen 9,4 Millionen Menschen oder knapp 20% der westdeutschen Bevölkerung², die in Form der Vertreibung unter den Spätfolgen des nationalsozialistischen Hegemonialkriegs und den

¹ Lutz Niethammer, Entscheidung für den Westen — Die Gewerkschaften im Nachkriegsdeutschland, in: Heinz O. Vetter (Hrsg.), Aus der Geschichte lernen — die Zukunft gestalten, Köln 1980, S. 232.

² Siegfried Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1982, S. 22—25.

Ergebnissen der alliierten Siegerdiplomatie zu leiden oder sich in Form der Flucht den angsterregenden Herrschaftspraktiken der östlichen Besatzungsmacht entzogen hatten.

Die Pauperisierung dieser Menschen, ihre Entwurzelung, der meist totale Verlust ihrer Existenzgrundlagen, das gehörte zweifellos zu den massivsten Belastungen des westdeutschen Gesellschaftsgefüges. Wegen des hohen Zerstörungsgrades der Städte waren die Vertriebenen überwiegend in ländliche Gebiete hineingelenkt worden. Dort konnten sie auf das Notdürftigste untergebracht werden. Aber ihre Zusammenballung in agrarischen, industriearmen Regionen überforderte die Aufnahmefähigkeit dieser Gebiete und bot den Vertriebenen kaum soziale Eingliederungschancen. Ob und wie es gelingen würde, die Vertriebenen zu integrieren — in einer für sie selbst befriedigenden Weise, aber auch ohne tiefgehende Erschütterung der aufnehmenden Gesellschaft —, das war 1950 noch eine ganz offene Frage; zumal die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik ohnehin unsicher war, von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, mit Mängeln und Engpässen in fast allen Bereichen von Infrastruktur, Produktion und Versorgung. „Das Flüchtlingsproblem“, so hat H.-P. Schwarz plastisch und treffend formuliert, tickte „als Zeitbombe im Gebäck des jungen Staates“³.

Aber auch innerhalb der einheimischen Bevölkerung gab es große Gruppen, die von den Folgen des Nationalsozialismus und des Krieges besonders hart getroffen und besonders schwer geschädigt worden waren — desintegrierte Teile der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft⁴. Dazu zählten die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Soweit sie überlebt hatten, standen jetzt viele gesundheitlich und beruflich geschädigt da, in ihrer wirtschaftlichen Existenz zurückgeworfen. Dazu zählten die 4,1 Millionen Kriegsoffer, die der Krieg als Invaliden, Witwen oder Waisen hinterlassen hatte⁵. Dazu zählten die Spätheimkehrer aus der Kriegsgefangenschaft; zwischen 1947 und 1955 waren das 1,6 Millionen Menschen, die nun wieder Anschluß an das Zivilleben suchten⁶.

Bis weit in die 1950er Jahre hinein schufen ferner die Rückführung und der Starthilfebedarf von Evakuierten ein „gravierendes innenpolitisches Problem“⁷, also von Menschen, die während des Krieges aus ihren von Frontlinien oder Bombardierung bedrohten Heimatorten in weniger gefährdete Zufluchtsorte um-

³ Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949—1957*, Stuttgart — Wiesbaden 1981, S. 120.

⁴ Vgl. die Typologie „sozialer Schicksale“ bei Helmut Schelsky, *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart. Darstellung und Deutung einer empirisch-soziologischen Tatbestandsaufnahme*, Stuttgart 1960, S. 46—49.

⁵ Gemessen an der Zahl der Ende 1950 „anerkannten Versorgungsberechtigten“; vgl. *Bevölkerung und Wirtschaft 1872—1972*, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Stuttgart u. a. 1972, S. 225.

⁶ *Sozialer Fortschritt* 4 (1955), S. 240. — Vgl. generell: Erich Maschke (Hrsg.), *Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des zweiten Weltkrieges*, 15 Bände und 2 Beihefte, München 1962—1974.

⁷ Christoph Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945—1955*, Göttingen 1982, S. 40.

gesiedelt worden waren. Man wird auch die displaced persons nicht vergessen dürfen, also die ausländischen Zwangsarbeiter und Flüchtlinge fremder Nationalität, die sich bei Kriegsende in einer Zahl von etwa 6 Millionen in den Westzonen Deutschlands befunden hatten; 1949 waren sie größtenteils repatriert, aber ein bis zwei Hunderttausend dieser ebenfalls Entwurzelten blieben auf der Suche nach Einbürgerung und Existenzsicherung in der westdeutschen Gesellschaft⁸.

Notstände gab es weiterhin unter den einheimischen Bevölkerungsteilen, denen im Krieg das Haus oder die Wohnung samt Einrichtung oder das Betriebsvermögen zerbombt oder zerschossen worden waren. Sie hießen im Amtsdeutsch Kriegssachgeschädigte, und dazu zählten, wenn man die Familienangehörigen nicht mitrechnet, 3,4 Millionen Personen⁹. So wie alle zuvor genannten Gruppen erwarteten auch diese Geschädigten Entschädigung. Das erhofften sich schließlich auch die von der Währungsreform 1948 besonders hart Getroffenen. Dieser drastische Währungsschnitt hatte sämtliche Geldvermögen zu 95% entschädigungslos enteignet und hinterließ diejenigen verarmt, die von ihrem Angesparten abhängig waren.

Ich möchte diese Übersicht mit einem Blick auf eine drückende Notlage beenden, die alle bisher genannten Gruppen und weit darüber hinaus betraf. Gemeint ist die katastrophale Wohnungsnot. Flächenbombardierung von Wohngebieten war ein Schwerpunkt der alliierten Luftkriegsstrategie gewesen. Man wollte so die Moral der Zivilbevölkerung in Hitlers totalem Krieg zermürben. Das hatte zu massiven Zerstörungen von städtischem Wohnraum geführt¹⁰, während umgekehrt die ins Bundesgebiet strömenden Wanderungsbewegungen den Wohnraumbedarf sprunghaft vermehrten. Das Ergebnis war ein enormes Wohnungsdefizit. 1950 fehlten etwa 5 Millionen Wohnungseinheiten, das entsprach rund einem Drittel des notwendigen Wohnungsbestandes¹¹.

Alle diese Erbfolgen des Dritten Reiches wurden von einem zweiten Bereich sozialer Spannungslinien überlagert, die nicht primär kriegsfolgebedingt waren. Hier handelte es sich (um es im „Soziolekt“ zu sagen) um Spannungen, die aus der Externalisierung sozialer Kosten durch die marktwirtschaftlich konkurrierenden Betriebe herrührten. Diese Betriebe bezahlen — idealtypisch gesehen — in Form des Lohns nur die Kosten der unmittelbaren Arbeitsleistung; dagegen kommen sie nicht ohne weiteres für die Einkommenssicherung derer auf, die arbeitslos sind

⁸ Wolfgang Jacobmeyer, Vom Zwangsarbeiter zum Heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland, Göttingen 1985.

⁹ Sozialenquôte. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Anlagenband zum Bericht der Sozialenquôte-Kommission, Stuttgart u.a. 1966, S. 14. — Vgl. generell: Dokumente Deutscher Kriegsschäden. Evakuierte, Kriegssachgeschädigte, Währungsgeschädigte, hrsg. vom Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegssachgeschädigte (bzw. später vom Bundesministerium des Innern), 5 Bde. und 2 Beihefte, Bonn 1958—1971.

¹⁰ Marie-Luise Recker, Wohnen und Bombardierung im Zweiten Weltkrieg, in: Lutz Niethammer (Hrsg.), Wohnen im Wandel, Wuppertal 1979, S. 408—428.

¹¹ Ludwig Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2. Halbband, Tübingen — Zürich 1970, S. 587.

oder wegen Krankheit vorübergehend nicht arbeiten oder wegen hohen Alters auf Dauer nicht mehr erwerbstätig sind. Auch die Mehrkosten kinderreicher Familien werden nicht in Form von Lohnzuschlägen in die betriebliche Kalkulation eingesetzt; die Familiengröße ist kein Kriterium marktwirtschaftlicher Lohnzumessung.

Die Kalkulationen der privatautonom-dezentral entscheidenden Betriebe werden insofern von einem erheblichen Teil sozialer Neben- und Folgekosten der Arbeitskraft freigesetzt. Das ermöglicht die besondere Effizienz marktwirtschaftlicher Produktion. Das verlangt aber zugleich nach Institutionen der sozialen Sicherung, die diese Kosten auffangen, um den nicht über ein laufendes Markteinkommen verfügenden Menschen auf andere Weise Einkommenssicherheit zu geben.

Für unsere Zwecke ist nun festzuhalten, daß das System der sozialen Sicherung in den Anfangsjahren der Bundesrepublik sehr schwerwiegende Defizite aufwies. Das läßt sich an drei Beispielen verdeutlichen:

— Die Sozialrentner, also die 3,9 (1950) bzw. 5,5 (1955) Millionen Empfänger von Versicherten- oder Witwenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung¹², waren buchstäblich verelendet. Seit ihrer Einführung in der Bismarck-Zeit war die Rentenversicherung zu keinem Zeitpunkt imstande gewesen, den Zirkel von Alter und Armut zu durchbrechen. Die Gründe will ich hier beiseite lassen¹³ und nur dieses Ergebnis festhalten: Seit mehreren Generationen stand für die meisten Arbeitnehmer am Ende des Arbeitslebens der Absturz in die düstere Altersarmut.

Die krasse Verteilungsdisparität zwischen der arbeitenden und der nicht mehr arbeitenden Generation war um 1950 besonders stark ausgeprägt. Das belastete die Sozialrentner; das verdüsterte zugleich auch die eigene Zukunftserwartung im Lebensgefühl weiter Kreise der noch Erwerbstätigen. Eine „fast panische Angst vor dem Rentenalter“ diagnostizierten die gewerkschaftlichen Monatshefte 1953 in weiten Kreisen der Arbeiter und Angestellten¹⁴.

— Während die Angestellten, wenn sie krank wurden, sechs Wochen lang ihr volles Gehalt weiter bezogen, galt das für die Arbeiter, also für etwa die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung, nicht. Sie erhielten, in den Gründerjahren der Bundesrepublik noch immer so wie in der Bismarck-Zeit, von der Krankenversicherung ein Krankengeld in der Höhe der Hälfte ihres Nettolohns¹⁵. Wir wissen aus Erhebungen der 1950er Jahre, daß diese Regelung im Bewußtsein der befragten Arbeiter als eine krasse soziale Benachteiligung perzipiert war¹⁶.

¹² Theodor Maunz — Hans Schraft (Hrsg.), Die sozialpolitische Gesetzgebung der Bundesrepublik auf dem Gebiete der Sozialversicherung 1950—1960 mit Zahlenspiegel über Entwicklung und Stand, Berlin 1961, Übersicht RV I.

¹³ Dazu Hans Günter Hockerts, Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889—1979, in: Werner Conze — M. Rainer Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 296—323.

¹⁴ Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1953), S. 90.

¹⁵ Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880—1980, Frankfurt 1983, S. 184.

¹⁶ Heinrich Popitz u.a., Das Gesellschaftsbild des Arbeiters. Soziologische Untersuchungen in der Hüttenindustrie, Tübingen 1957, S. 112 f.

— Einen Familienlastenausgleich in dem Sinne, daß kinderreiche Familien eine Einkommensergänzung durch Kindergeld erhalten, gab es nicht und hatte es nie gegeben, sieht man von einem eher rassistisch und bevölkerungspolitisch motivierten Intermezzo im Nationalsozialismus ab.

Das Ergebnis war — mit den Worten einer Untersuchung von 1953 — eine deutliche „Beziehung zwischen Kinderzahl und Armut“¹⁷. Das heißt im Klartext: Viele Familien mit großer Kinderzahl lebten kümmerlich, teils wegen der Zusatzkosten der Kinder, teils aber auch, weil die Kinderversorgung es den Müttern in Haushalten mit geringem Einkommen des Familienvaters erschwerte, durch eigene Erwerbstätigkeit zum Familieneinkommen beizutragen.

Dieser zweite Merkmalsbereich der sozialen Krise in der Gründungssituation der Bundesrepublik läßt sich stichwortartig zusammenfassen: Existenzunsicherheit in der Folge von Defiziten der sozialen Sicherung.

Der dritte Krisenbereich schließlich lag in der Spannung zwischen sozialökonomischen Zielen der im Deutschen Gewerkschaftsbund organisierten Arbeiterbewegung und dem Kurs der Regierungskoalition. Ein Eckpfeiler der Sozialverfassung — die Wiederherstellung der Tarifvertragsautonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände — war zwar unumstritten: Der Staat zog sich mithin aus der direkten Verantwortung für die Gestaltung eines Großteils der Lohn- und Arbeitsbedingungen zurück. Heftig umstritten waren dagegen drei weiterreichende Forderungen, die sich der DGB auf seinem Gründungskongreß 1949 programmatisch vorgemerkt hatte: zentrale volkswirtschaftliche Planung, Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien, „Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung“¹⁸. In Anbetracht der gegenläufigen neoliberalen Marktwirtschaftspolitik der Bundesregierung waren die Zeichen also auf Sturm gesetzt mit unsicherem Ausgang.

Als Nahziel und zentrale Kampfarena rückte der DGB den auf Mitbestimmung zielenden arbeitsrechtlichen Programmteil in den Vordergrund. Vom Ausgang dieser Auseinandersetzung hing die noch unentschiedene Frage der Integration der Gewerkschaften in das neue Staatsgefüge großenteils ab.

Wenn man alles bisher Gesagte in Zusammenschau sieht und die gleichzeitige Lagerung dieser sozialen Sprengstoffe berücksichtigt; wenn man bedenkt, daß der ökonomische Aufschwung bis Mitte 1952 ungesichert war — bei niedrigem Lohnniveau und einer im Gefolge der Währungsreform zunächst rapide steigenden Arbeitslosenquote¹⁹; wenn man als Spannungsindikator hinzunimmt, daß das

¹⁷ Ilse Elsner — Rüdiger Proske, *Der Fünfte Stand. Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland*, in: *Frankfurter Hefte* 8 (1953), S. 109.

¹⁸ Hans O. Hemmer, *Stationen gewerkschaftlicher Programmatik. Zu den Programmen des DGB und ihrer Vorgeschichte*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 33 (1982), S. 506—518.

¹⁹ Werner Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1945—1980)*, Frankfurt 1983.

westdeutsche Parteiensystem 1950 im Begriff stand, sich in eine Vielzahl von Regional- und Protestparteien zu zersplittern²⁰ — dann erscheint der etwas dramatisch klingende Begriff der Gründungskrise nicht übertrieben, sondern durchaus angemessen.

II.

Wie hat die Sozialpolitik der 1950er Jahre auf die soeben skizzierten Notstände, Spannungen und Gegensätze reagiert? Theoretische Erörterungen darüber, was „Sozialpolitik“ ist, können hier beiseite bleiben. Für unsere Zwecke kann die alte Definition (1899) des Sozialwissenschaftlers Borkiewicz genügen, wonach Sozialpolitik „die in Gesetzgebung und Verwaltung sich äußernde Stellungnahme des Staates zu den sozialen Gegensätzen“ ist²¹. Das Grundgesetz hatte für diese Stellungnahme wenig Normen mit auf den Weg gegeben: ein generelles Sozialstaatsgebot zwar, aber nahezu keine Konkretisierung. Der Parlamentarische Rat hatte die Frage der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vielmehr bewußt weitgehend offengehalten, also der Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers überlassen, oder deutlicher gesagt: dem Durchsetzungskampf der politischen Kräfte.

Auf Parteiebene fügt sich die Konstellation dieser Kräfte nicht ohne weiteres der einfachen Formel: hier Bürgerblock der Regierung Adenauers — dort sozialdemokratische Opposition. Man kann diese Formel am ehesten im Hinblick auf die große, scharfe und öffentlichkeitsmobilisierende Konfrontation in der Außen- und Wiederbewaffnungspolitik akzeptieren. Die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen gerieten aber nach wenigen Jahren in eine „vergleichsweise windstille Zone“²², und in der Sozialpolitik ist mit dieser Dichotomie am wenigsten anzufangen.

Auch da gab es Divergenzen zwischen Regierungskoalition und Opposition, wir werden es noch sehen; aber oft auch eine sehr enge Zusammenarbeit in den sozialpolitischen Ausschüssen des Bundestages. Und es gab auch das, was Werner Conze einmal „Krypto-Großkoalition“ genannt hat²³, also ein sozialpolitisches Zusammengehen von Union und SPD gegen die angeblichen Bürgerblockpartner

²⁰ Jürgen W. Falter, Kontinuität und Neubeginn. Die Bundesrepublik 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: Politische Vierteljahresschrift 22 (1981), S. 236—263.

²¹ Ladislaus von Borkiewicz, Der Begriff der „Sozialpolitik“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 72 (1899) S. 334 f. Umfassender Franz-Xaver Kaufmann, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München — Wien 1982, S. 49—86.

²² Kurt Klotzbach, Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965, Berlin — Bonn 1982, S. 238.

²³ Manuskript 1980, zit nach Ulrich Engelhardt, Strukturelemente der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zum Problem historischer Kontinuität am Beispiel der Betriebsverfassung, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 69 (1982), S. 379.

FDP und DP. Die prominentesten Beispiele hierfür sind das Montanmitbestimmungsgesetz 1951 und die Einführung der dynamischen Rente 1957.

Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist es wohl besser, zumindest drei politische Kräftezentren zu unterscheiden, nämlich in grober Schematisierung — den (vornehmlich protestantischen) bürgerlich-neoliberalen Wirtschaftsflügel in der Regierungskoalition, den christlich-sozialen (vorwiegend katholischen Arbeitnehmer-)Flügel innerhalb der Regierungskoalition mit Präsenz auch im DGB, sowie die zunächst dominant sozialistischen Kräfte in SPD und DGB.

Auch in dem katholisch-sozialen Flügel gab es anfangs viel Distanz zum marktwirtschaftlichen Credo des Wirtschaftsflügels. Dem Konkurrenzprinzip des Marktes wohne keine gemeinschaftsbildende Ethik inne — so hieß der entscheidende Einwand —, so daß ihm mit dem Kooperationsprinzip berufsständischer Selbstverwaltungskörperschaften gegengesteuert werden müsse²⁴. Während die katholisch-soziale Bewegung — wiederum etwas schematisch gesprochen — im Aufwind neoliberaler Marktwirtschaftserfolge wirtschaftspolitisch rasch ins Abseits gedrängt wurde, ging sie auf dem Feld der Sozialpolitik in die Offensive, und sie erreichte hier einige beträchtliche Durchsetzungserfolge gegenüber den Neoliberalen, von denen viele dem Marktmechanismus fast alles, der wohlfahrtsstaatlichen Intervention um so weniger zutrauten.

Insgesamt gesehen gab es wechselnde Konstellationen und Kompromisse zwischen den drei genannten sozialpolitischen Kräftezentren, zumal zunächst einmal, in der ersten Legislaturperiode 1949—53, viel sozialpolitischer Pragmatismus herrschte. Weder die Regierungskoalition noch die Opposition hatte dafür Zeit, kohärente, fein säuberlich alternative Sozialpolitikkonzeptionen zu entwickeln. In den sozialpolitischen Ausschüssen des Bundestags hatte man vielmehr bis zur physischen Erschöpfung alle Hände voll mit den drängenden Tagesfragen zu tun. Man bastelte dort nicht an alternativen Sozialstaatsmodellen, sondern an schnellen und möglichst vom Konsens der großen Parteien getragenen Lösungen. Das geschah oft in hektischer Eile, manchmal unter etwas chaotischen Umständen; gelegentlich mußte ein Sozialgesetz, ehe es in Kraft trat, schon wieder novelliert werden, weil alle miteinander in der Eile wichtige Komplikationen übersehen hatten²⁵.

Im Vordergrund der sozialpolitischen Gesetzgebung stand in diesen Anfangsjahren die Kriegsfolgenbewältigung. Einige wichtige Sozialgesetze dieses Bereichs sind jetzt kurz vorzustellen, wobei vorweg etwas zu betonen ist, was vielleicht selbstverständlicher klingt als es ist: Die Gesamtanlage der westdeutschen Politik zielte auf den Abbau des vom Krieg hinterlassenen Spannungspotentials. „Die Alternative ist

²⁴ Albrecht Langner (Hrsg.), *Katholizismus, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik 1945—1963*, Paderborn u.a. 1980.

²⁵ Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidung im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980, bes. S. 143, 182 f.

nie auch nur erwogen worden: bewußtes Offenhalten der explosiven Lage, um von den Deutschland-Mächten mit der Drohung gewaltsamer Konflikte die Rückgabe der Ostgebiete zu erzwingen“. Vielmehr galt im Kabinett die Maxime, daß „der innere soziale Friede auf jeden Fall gesichert werden müsse“²⁶.

Den Beginn machte die Kriegsopferversorgung mit dem Bundesversorgungsgesetz von 1950, das in seinen Grundzügen auch heute noch gilt. Es war zur sozialen Sicherung all derjenigen konzipiert, die durch den Krieg Schäden an Körper und Gesundheit erlitten hatten, vor allem also ehemalige Wehrmachtangehörige, aber auch Zivilisten, sofern sie durch unmittelbare Kriegseinwirkung körperlich verlehrt worden waren. Diese Erweiterung des Personenkreises spiegelte die Folgen eines „totalen“ Krieges wider, der in großem Ausmaß auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen hatte. Das Gesetz wurde in enger Zusammenarbeit mit der sozialdemokratischen Opposition ausgearbeitet und einvernehmlich verabschiedet²⁷. Es hat auch bei sehr kritischen Beobachtern ein positives Echo gefunden²⁸, und zwar hauptsächlich wegen des weit gefächerten Leistungsrahmens. Dieser umfaßte neben Rentenzahlungen an die Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen auch ein breites Spektrum an medizinischer und beruflicher Rehabilitation, an Erziehungshilfen für Kinder, an Erholungs- und Wohnungsfürsorge und Sonderleistungen für besonders hart Betroffene. Ergänzend trat 1953 ein Schwerbeschädigtengesetz hinzu, das mit arbeitsrechtlichen Mitteln die Zuverdienstchancen von Kriegsbeschädigten und Kriegswitwen in den privaten Unternehmen und im öffentlichen Dienst zu verbessern suchte.

Das Niveau der Kriegsopferrenten war allerdings anfangs geradezu kümmerlich. Denn die Zahl der Leistungsempfänger war sofort groß, das Finanzvolumen des Bundes aber anfangs gering und die Konkurrenz anderer sozialpolitisch motivierter Ausgabeprogramme stark. Immerhin sind die Ausgaben für die Kriegsopferversorgung im Laufe der 1950er Jahre beträchtlich gesteigert worden, nicht zuletzt dank kräftiger Öffentlichkeitsmobilisierung durch zwei (damals mächtige) Kriegsopferverbände, die auch über wirksame personelle Querverbindungen in den großen Bundestagsfraktionen verfügten.

Über die konkreten Auswirkungen dieser und anderer Sozialgesetze auf die Lebensumstände dieser und anderer Betroffenengruppen wissen wir aber (das muß hier generell betont werden) wenig. Die Zeitgeschichtsforschung hat bisher eher die Entstehung von Gesetzen und die damit verbundenen Intentionen untersucht als

²⁶ Wie Bundesfinanzminister Schäffer in einem Schreiben an den Staatssekretär des Bundeskanzleramts am 26. Mai 1952 resümierte, zit. nach Hockerts (Anm. 25), S. 193. — Das vorhergehende Zitat aus Schwarz (Anm. 3), S. 168.

²⁷ Eine genauere Untersuchung steht noch aus. Vgl. einstweilen Leonhard Trometer, Die Kriegsopferversorgung nach 1945, in: Reinhart Bartholomäi u.a. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn 1977, S. 191—206; Rainer Hudemann, Formation et action des associations de victimes de la guerre en Allemagne de l'Ouest et en R. F. A. (1945—1958), in: Alfred Wahl (Hrsg.), Mémoire de la seconde guerre mondiale, Metz 1984, S. 23—40.

²⁸ Vgl. z.B. Die Quelle. Funktionärsorgan des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1 (1950), S. 585.

den Gesetzesvollzug und die Wirkungen im Bedürfnishorizont der Empfänger. Eine solche Ausweitung der Sozialpolitikgeschichte zur Sozialgeschichte beginnt erst jetzt allmählich²⁹.

So fehlen auch noch alle Vorarbeiten für eine Sozialgeschichte der Spätheimkehrer aus der Kriegsgefangenschaft. Auch hier muß also ein Hinweis darauf genügen, daß zwischen 1950 und 53 ein relativ breit angelegtes gesetzliches Hilfsprogramm entwickelt worden ist. Es reichte von Entschädigungszahlungen bis zum Anspruch auf Wohnraumzuteilung, von Ausbildungsbeihilfen und arbeitsrechtlichem Schutz bis zur rentensteigernden Einfädelerung der Kriegsgefangenenzeit in die Rentenversicherung, von Sonderregelungen für Krankenversicherung und Zahnersatz bis hin zu einem besonderen Schutz vor Zwangsvollstreckungen 5 Jahre lang nach der Heimkehr³⁰. Die ganze Komplexität einer hoch organisierten Gesellschaft bildet sich geradezu mikroskopisch in diesen Eingliederungsprogrammen ab.

Zu den wichtigen, aber bisher in Entstehung, Durchführung und Wirkung kaum untersuchten sozialpolitischen Programmen gehörte auch der weitverzweigte Bereich der „Wiedergutmachung“ für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Er umfaßte die beiden großen Teilgebiete der Restitution (Rückerstattung von im Verfolgungszusammenhang entzogenem Eigentum) und der Entschädigung (vor allem für Verfolgungsschäden an Gesundheit und beruflicher Existenz, auch für den Versorgungsverlust der Angehörigen getöteter Verfolgter)³¹. Auch hier war es nicht immer mit der Überweisung von Geldbeträgen getan; die gesetzlichen Entschädigungsprogramme sahen zudem Dienstleistungen vor, Amtshilfen, Heilverfahren, Vorrechte bei der Wiedereingliederung ins Berufsleben, Vergünstigungen in der Sozialversicherung. Wer einen Antrag auf Entschädigungsleistungen stellte, mußte aber — allein schon wegen der zunächst unzureichenden personellen Ausstattung der Wiedergutmachungsämter — mit oft langwierigen Nachprüfungsverfahren rechnen, inwieweit er wirklich Opfer des NS im Sinne des Gesetzes war. Die Vermutung drängt sich auf, daß viele ältere Leute unter den NS-Opfern schon verstorben waren, wenn der Briefträger mit dem Bewilligungsbescheid kam. Es wäre sicher wichtig, die Ergebnisse gerade dieses Entschädigungsprogramms von der Empfängerseite her repräsentativ zu untersuchen³².

²⁹ Bisher vor allem im Hinblick auf die Vertriebenen, vgl. z.B. Franz Bauer, *Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945—1950*, Stuttgart 1982; als Vorfrucht eines auf Nordrhein-Westfalen bezogenen Forschungsprojekts vgl. Falk Wiesemann — Uwe Kleinert, *Flüchtlinge und wirtschaftlicher Wiederaufbau in der britischen Besatzungszone*, in: Dietmar Petzina — Walter Euchner (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im britischen Besatzungsgebiet 1945—1949*, Düsseldorf 1984, S. 297—326.

³⁰ *Sozialer Fortschritt* 2 (1953), S. 150 f., S. 249 f., 4 (1955), S. 240 f.

³¹ Kurzer, doch instruktiver Überblick bei Otto Küsters, *Erfahrungen in der deutschen Wiedergutmachung*, Tübingen 1967.

³² Einen Anfang macht die Implementationsstudie des Instituts für angewandte Sozialforschung der Universität Köln: *Leistungsverwaltung und Verwaltungsleistung. Analyse von Vollzugsproblemen am Beispiel der Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung*, Köln 1983.

Das Kernstück der Kriegsfolgengesetzgebung ist im Lastenausgleichsgesetz von 1952 zu sehen³³. Hier ging es um die Frage: Wie schaffen wir einen Ausgleich zwischen den Glücklichen, die durch den Krieg materiell nichts oder wenig verloren haben, und denen, die viel oder alles verloren haben? Also eine Umverteilungsprozedur größten Stils mit massiven Interessenkollisionen, und ein dementsprechend hart umkämpftes Gesetz.

Das Gesetz machte die einheimischen Besitzschichten abgabepflichtig. Sie mußten die Hälfte des Sachvermögens, das sie am Stichtag der Währungsreform im Juli 1948 besaßen, abgeben. Das klingt dramatisch. Aber die Modalitäten der Abgabe haben diesen Eingriff dann doch sehr abgemildert. Insbesondere war die Abgabeschuld nicht sofort fällig, sondern 30 Jahre lang in Vierteljahresraten zu zahlen. Dies führte nicht wirklich zu einer Teilung der Vermögen, sondern zu einer Art Sondersteuer auf Vermögen. In den meisten Fällen konnte diese Sondersteuer aus den Vermögenserträgen gezahlt werden; sie machte in der Regel keine Eingriffe in die Vermögenssubstanz erforderlich.

Hier wollte die SPD erheblich weitergehen als die Regierungskoalition. Aber im Rahmen einer „Wiederaufbaustrategie, die dem privaten Unternehmer eine führende Rolle zuwies“³⁴, war die von der Regierungskoalition durchgesetzte Regelung nahezu zwangsläufig. Denn ein Zugriff auf die Substanz der erhalten gebliebenen Vermögen hätte jedenfalls dort, wo es sich um Produktionsvermögen handelte, eine schnelle Entfesselung der marktwirtschaftlichen Kräfte gelähmt. Hier haben wir also einen klaren Fall der Nachrangigkeit von Sozialpolitik gegenüber den wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen. Das werbende Argument der Regierungskoalition, daß die wachsende Produktivität letztlich auch wieder den sozialpolitisch Bedürftigen zugute kommen würde, war zunächst einmal ein Wechsel auf die Zukunft. Aber es ist nicht von der Hand zu weisen, daß dieser Wechsel im Wirtschaftsboom der späten 1950er Jahre in einem beträchtlichen Maße eingelöst worden ist.

Keine Vermögensumschichtung also, aber insgesamt hat der aus verschiedenen Finanzierungsquellen gespeiste Lastenausgleichsfonds doch sehr große Geldsummen umverteilt. Bis 1961 zahlte er 42 Milliarden DM aus; bis 1954 immerhin schon fast 10 Milliarden³⁵. Für die damaligen Größenordnungen war das viel. Dies zeigt ein vergleichender Blick auf den Bundeshaushalt, der 1954 eine Abschlußsumme von 27 Milliarden DM aufwies³⁶.

³³ Vgl. zuletzt Reinhold Schillinger, Der Lastenausgleich, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen, Frankfurt 1985, S. 183—192; ders., Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich (1945—1952), Ostfildern 1985.

³⁴ Abelshauer (Anm. 19), S. 143.

³⁵ Zahlen einschließlich des bizonalen Vorgängergesetzes (Sozialforthilfe“), das im August 1949 in Kraft getreten war.

³⁶ Victor von Schmiedeberg, Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1954, Bonn 1962, S. 126.

Auf der Empfängerseite des Gesetzes standen in erster Linie die Vertriebenen, daneben auch die Kriegssachgeschädigten. Nach welchen Gesichtspunkten sollten die Gelder verteilt werden? Das war die am heftigsten umstrittene Frage. Sollte man jeweils bestimmte Quoten des verlorenen Vermögens ersetzen? Das erstrebten starke Kräfte unter den Vertriebenen, insbesondere der die Regierungskoalition unter Druck setzende Zentralverband vertriebener Deutscher. Oder sollte der Lastenausgleich nicht auf die verlorenen Vermögen bezogen sein, sondern allein nach Kriterien der akuten Bedürftigkeit Lebensunterhalt sichern und Eingliederungshilfen geben? Dafür engagierte sich die sozialdemokratische Opposition. Auch hier gerieten die Interessen wieder hart gegeneinander. Am Ende stand ein Kompromiß: Der Lastenausgleich hielt am Prinzip der Vermögensentschädigung fest, gab aber der Sicherung des laufenden Lebensunterhalts und einem sehr breiten Spektrum von eingliederungsfördernden Maßnahmen zeitlich und sachlich den Vorrang.

Es würde zu weit führen, dieses Maßnahmenspektrum im einzelnen zu kennzeichnen. Auch auf einige flankierende gesetzliche und administrative Maßnahmen sei nur ein kurzer Blick geworfen. Wichtig waren insbesondere große Umsiedlungsaktionen, kombiniert mit entsprechenden Wohnungsbauprogrammen, mit denen die Zusammenballung der Vertriebenen in ländlichen Gebieten aufgehoben und die sozialen Eingliederungsmöglichkeiten verbessert wurden. Integrationsbedarf bestand nicht zuletzt auch im Bereich des sozialversicherungsrechtlichen Schutzes: Hier erhielten die Vertriebenen alle Rentenversicherungsbeiträge gutgeschrieben, die sie geleistet hätten, wenn sie ihr bisheriges Arbeitsleben nach bundesdeutschem Recht verbracht hätten — eine etwas komplizierte, aber für die Lebenslage der Betroffenen doch wichtige Sache, die sie vollständig und in diesem Fall tatsächlich ohne Rücksicht auf die Kosten mit der einheimischen Bevölkerung gleichstellte³⁷.

Insgesamt gesehen ist unstrittig, daß der Lastenausgleich zur „ausgebliebenen Radikalisierung“³⁸, d.h. zur sozialen Befriedung eines großen deklassierten und depossidierten Bevölkerungsteils in einem erheblichen Maße beigetragen hat³⁹. Ebenso unstrittig ist aber dies: Die sozialpolitischen Programme auf Bundes-, Länder-, und Gemeindeebene konnten nur deshalb so schnell wirksam werden, weil „eine Reihe von anderen Faktoren den Integrationsprozeß ebenfalls begünstigte“⁴⁰. Das war in erster Linie der rapide Wirtschaftsaufschwung, der eine relativ

³⁷ Detlev Zöllner, Sozialpolitik, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden, Bd. 2, S. 301, 310 f.

³⁸ Helmut Grieser, Die ausgebliebene Radikalisierung. Zur Sozialgeschichte der Kieler Flüchtlingslager im Spannungsfeld von sozialdemokratischer Landespolitik und Stadtverwaltung 1945—1950, Wiesbaden 1980.

³⁹ Überzeugend, da jede Idyllisierung der in ganzen doch mit deutlichen Benachteiligungen und sozialen Opfern verbundenen Vertriebenen-Integration vermeidend, Peter Paul Nahm, Doch das Leben ging weiter. Skizzen zur Lage, Haltung und Leistung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Eingessessene nach der Stunde Null, Köln — Berlin 1971.

⁴⁰ Kleßmann (Anm. 7), S. 242.

schnelle Eingliederung in den Erwerbsprozeß ermöglichte, wobei zu berücksichtigen ist, daß die im erwerbsfähigen Alter stehenden mittleren Jahrgänge unter den Vertriebenen anteilmäßig stärker vertreten waren als unter der übrigen Bevölkerung⁴¹. Ebenso entscheidend war die Art und Weise, wie die Vertriebenen, aufs Ganze gesehen, diese Möglichkeit genutzt haben. Nämlich mit hoher Berufsmobilität, die oft schmerzliche Umstellungen abverlangte, mit ausgeprägter Leistungsorientierung, um nicht zu sagen Arbeitsfanatismus, mit Konzentration der Energien auf den wirtschaftlichen Aufstieg, verbunden mit eher konservativen Leitbildern in politischer und kultureller Hinsicht. Insofern haben die Vertriebenen das *juste milieu* der Ära Adenauer weit mehr mitgetragen und mitgeprägt als in Frage gestellt. Sie wurden nicht, wie anfangs so oft befürchtet, zu einer gesellschaftsprengenden Kraft, sondern im Gegenteil: mehr und mehr zum festen Wählerstamm der Regierung Adenauer⁴².

Während nur als Fußnote auf Hilfs- und Entschädigungsprogramme für Evakuierte, Währungsreformgeschädigte und displaced persons hingewiesen sei⁴³, muß ausführlicher vom Wohnungsbau die Rede sein, der als flankierendes Programm für die Integration einzelner Geschädigtengruppen wichtig war und darüber hinaus ein Massenproblem des Nachkriegselends betraf.

Für den sozialen Frieden war es ganz elementar, daß die Menschen aus den Barackenlagern, Kellern und Untermietzimmern heraus konnten, wo sie unter den schäblichsten Bedingungen zusammengepfercht waren. Marktwirtschaftlich war das nicht zu schaffen. Der Markt hätte die Mieten entsprechend der Wohnungsknappheit in schwindelerregende Höhen getrieben. Tatsächlich sind die enormen Wohnungsbauerfolge der 1950er Jahre nicht in erster Linie marktwirtschaftlich bewirkt worden, sondern durch staatliche Förderungsprogramme.

Den Anfang machte ein vom Bundestag 1950 einstimmig verabschiedetes Wohnungsbaugesetz. Dank massivem Einsatz öffentlicher Mittel hat dieses Gesetz bis 1956 zum Bau von 2 Millionen Sozialwohnungen geführt. Das geschah so, daß der Staat den Wohnungsbaugesellschaften Zuschüsse und billige Darlehen gab, dafür aber Größe und Ausstattung der Wohnungen, die Miethöhen und den jeweiligen Kreis der Bezugsberechtigten festlegte. Mit diesen Steuerungen erreichte der soziale Wohnungsbau, daß gerade einkommensschwache Schichten und die besonders integrationsbedürftigen Schichten wie Vertriebene und Kriegsoffer zu erschwinglichen Wohnungen kamen, die bestimmte, wenn auch sehr bescheidene Standards an Wohnungsqualität erreichten.

⁴¹ Bethlehem (Anm. 2), S. 35, Tabelle 6.

⁴² Peter Waldmann, Die Eingliederung der ostdeutschen Vertriebenen in die westdeutsche Gesellschaft in: Josef Becker u.a. (Hrsg.), Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, München 1979, S. 163—192.

⁴³ Bundesevakuierungsgesetz vom 14. Juli 1953; Gesetz zur Milderung von Härten der Währungsreform (Altspargesetz) vom 14. Juli 1953; Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer vom 25. April 1951; zur Integration der letztgenannten Personenkategorie vgl. auch Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1955, o.O.o.J., S. 363 f.

5,7 Millionen Wohnungen sind im Jahrzehnt von 1950 bis 1960 in der Bundesrepublik gebaut worden, davon 3,2 Millionen Sozialwohnungen für Personen und Familien mit geringem Einkommen⁴⁴. Der breite Konsens, den die Regierung Adenauer Ende der 1950er Jahre innerhalb der Bevölkerung fand, dürfte ohne diese schnelle und für viele Menschen unmittelbar spürbare Entschärfung der Wohnungsnot gar nicht erklärbar sein. Erst wenn man dies hinreichend betont hat, sollte man auch auf bedenkliche Nebenwirkungen dieses Baubooms hinweisen, der z.B. kaum Rücksichten auf städtebauliche Gesichtspunkte genommen und die Vermögensverteilung zugunsten großer Baulöwen verzerrt hat.

Bisher war nur von jenem Bereich der Sozialpolitik die Rede, den wir der Nachgeschichte des Nationalsozialismus und des Krieges zurechnen können. In den 1950er Jahren zunächst vordringlich, verlor dieser Sozialpolitik-Bereich im Laufe der Jahrzehnte kontinuierlich an Gewicht. Immerhin gibt es aber auch heute in der Bundesrepublik noch mehr Empfänger von Kriegsopferversorgung als z.B. Studenten; und die Leistungen des Lastenausgleichs, die z.T. in Renten auf Lebenszeit bestehen, werden noch weit jenseits des Jahres 2000 führen. Auch in dieser Hinsicht bezahlen wir also noch Rechnungen für Hitlers Krieg.

Wenden wir uns jetzt dem zweiten, kontinuierlich an Gewicht zunehmenden Bereich der Sozialpolitik zu, der sozialen Sicherung für die sog. Standardrisiken des Lebens. Ermüdende Einzelheiten über Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, Fürsorgegesetzgebung oder Familienlastenausgleich sollen hier beiseite bleiben. Was bis 1953 geschah, will ich ganz übergehen: Es war viel Improvisation und Flickwerk dabei, Notbehelf; Lästler sprachen von Sozialrechtsdschungel und Rentenchaos. Interessanter ist nun folgendes⁴⁵: Regierung und Opposition begannen 1952/53 über die Frage nachzudenken: Wie kann man das gesamte Sozialleistungsgefüge systematisieren, in eine Gesamtkonzeption bringen, wie kann sozusagen im sozialpolitischen Bauabschnitt des neuen Staates durchgreifend Klarheit, Ordnung und Effizienz geschaffen werden? Den Anfang machte die SPD, indem sie im Bundestagswahlkampf 1953 einige Stichworte für einen „sozialen Gesamtplan“ vorlegte. Sehr konkret war das noch nicht, aber offensichtlich ging es um den Import einiger Gedanken der britischen und schwedischen Wohlfahrtsstaatsplaner, z.B. allgemeine Staatsbürgergrundrente aus Steuermitteln.

Weniger bekannt ist, daß auch die regierungsinterne Arbeit 1953—55 auf die Entwicklung einer Gesamtkonzeption für eine Sozialleistungsreform zielte, auf die Erarbeitung eines Code social. Insbesondere Adenauer selbst drängte darauf. Er wünschte eine übersichtliche Kodifikation und Koordination des Sozialrechts — eine Art sozialpolitische Grundlegung des neuen Staates, komplementär zur

⁴⁴ Hans-Günter Pergande — Jürgen Pergande, Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923—1973, Frankfurt 1973, S. 18—209, hier S. 187.

⁴⁵ Dazu Hockherts (Anm. 25), S. 216—425; Hentschel (Anm. 15), S. 159—176.

außenpolitischen Grundlegung, die in diesen Jahren abgeschlossen wurde. Dahinter stand letztlich der folgende Gedankengang: die Kriegsfolgengesetzgebung hatte die sozialstaatliche Intervention ruckartig gesteigert; 1952 gab es auf dem Gebiet der Bundesrepublik mehr Fälle laufender Renten- und Unterstützungszahlungen (14,8 Millionen) als während der Weltwirtschaftskrise im ganzen Deutschen Reich (1933: 12 Millionen); seit 1949 wandte die Bundesrepublik jährlich einen größeren Anteil des Volkseinkommens für soziale Leistungen auf als alle vergleichbaren Staaten⁴⁶. Gleichwohl stand außer Frage, daß noch viele Defizite der sozialen Sicherung behoben werden mußten. Die Frage war nur: wo soll die Interventionsdynamik enden? Wieviele Bereiche des Lebens sollen verstaatlicht (im Sinne von verwohlfahrtsstaatlicht) werden? Wofür sollen kleinere Vergemeinschaftungen zuständig sein und wofür die einzelnen Bürger selbst? Es ging dem Kanzler letztlich um die Grenzziehung zwischen einem die westdeutsche Gesellschaft mit sozialpolitischen Integrationsklammern stabilisierenden „Sozialstaat“, den er wollte, und einem Eigeninitiative und Privatautonomie lähmenden „Versorgungsstaat“, den er nicht wollte. Wo da die Grenzlinien im einzelnen verlaufen, wußte er nicht. Es lag ihm auch fern, sich über so etwas schwindelig zu denken. Aber er wünschte und hoffte, daß die Kodifikatoren hier eine richtige Linienführung fänden.

Die Gesamtkonzeption-Planungen der Bundesregierung liefen sich jedoch fest. Das lag an Zielkonflikten innerhalb der Regierung, auch an Ressort-Rivalitäten, und das lag nicht zuletzt (so überraschend es vielleicht klingt) am Wirtschaftswachstum. Denn so lange die wirtschaftliche Decke noch dünn war, schien es sehr wichtig, die sozialen Leistungen durch Umschichtung und Koordination bedarfsgerecht zu verteilen und zu fixieren. Das Wirtschaftswachstum aber eröffnete immer neue Verteilungsspielräume. Man konnte deshalb — vor allem unter dem politischen Wettbewerbsdruck der Wahlkämpfe — hier und dort zulegen, ohne konzeptionelle Kohärenz und ohne Angriff auf Besitzstände. Sozialpolitik konnte zum „politisch billigen Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums“⁴⁷ werden.

So stand dann am Ende der 2. Legislaturperiode, 1957, keine Gesamtkonzeption, sondern nur eine Teilreform, allerdings innerhalb ihrer Begrenzung eine grundlegende und epochemachende mit Wirkung bis zum heutigen Tag: die Einführung der dynamischen Rente.

Diese Rentenversicherungsreform hat zunächst einmal die Bezüge der damaligen Sozialrentner, das waren inzwischen 6 Millionen, kräftig angehoben, im Durchschnitt um 60%. Das war ein Stück nachholender Gerechtigkeit für eine Schicht, die bis dahin zu den Stiefkindern des Wirtschaftswunders gehört hatte. Darüber hinaus gewann die Adenauersche Rentenreform aber auch strukturelle Bedeutung,

⁴⁶ Vgl. die tabellarischen Übersichten in: Die öffentliche Fürsorge, hrsg. im Bundesministerium des Innern, Köln 1956, S. 3; International Labour Office (Hrsg.), The Cost of Social Security 1949—1957, Genf 1961, S. 205—210.

⁴⁷ Um eine in etwas anderem Zusammenhang benutzte Formulierung von Jens Alber. Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/New York 1982, s. 164, aufzugreifen.

also auf Dauer gestellte Tiefenwirkung, indem sie in das Altersrentensystem der Arbeitnehmer zwei neue Grundgedanken einbaute. Den einen nannte man etwas umständlich: Lohnersatzfunktion der Rente. Konkret: Wer aus dem Arbeitsleben ausscheidet und in Rente geht, soll künftig keinem krassen Einkommensabsturz mehr ausgesetzt sein. Die Rente soll den Arbeitslohn, den man im Erwerbsleben hatte, vielmehr in einer prozentualen Höhe ersetzen, die eine Kontinuität des erarbeiteten Lebensstandards wenigstens annähernd ermöglicht. Der andere Grundgedanke lag in der „Dynamisierung“ der Renten. Das heißt: Es wurden Verfahren gefunden, die die Entwicklung der Renten (also der Einkommen der nicht mehr erwerbstätigen Generation) in ein paralleles Verhältnis setzen zur Entwicklung der Arbeitseinkommen der erwerbstätigen Generation. Das klingt sehr abstrakt, bedeutet aber konkret, daß die Generation, die im Erwerbsalter steht, eine Ausweitung von Konsumchancen nicht mehr für sich allein vereinnahmen kann, sondern die ältere Generation in einem Parallelitätsverhältnis beteiligen muß.

Die Rentenreform von 1957 war ein Versuch, den Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen. Das ist auch in einem erheblichen Maße gelungen. Gewiß hat die Adenauersche Rentenreform keineswegs alle Altersversorgungsdefizite behoben, insbesondere dieses nicht: Wer am Rande oder außerhalb des Erwerbslebens stand oder steht (z.B. viele Frauen und Mütter), der sah und sieht sich nur spärlich in die Rentenversicherung einbezogen — mit der Folge, daß Armutinseln heute in der Bundesrepublik vor allem bei älteren alleinstehenden Witwen zu finden sind⁴⁸. Die Rentenversicherung war und ist vor allem auf die voll erwerbstätigen Arbeitnehmer zugeschnitten, und da allerdings hat die Reform von 1957 dem Alter den materiellen Schrecken genommen.

Dementsprechend groß war ihre Resonanz. „Bisher“, so resümierte das Allensbacher Institut 1959, „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 Rentenreform“⁴⁹. Diese Reform, so kann man hinzufügen, wirkte sich nicht allein auf die Sozialrentner aus, sondern sie traf — indem sie den ökonomischen Aufschwung in die Phase des individuellen Lebensabends hinein zu verlängern und eine gerechtere Norm für die Verteilung des Sozialprodukts zwischen den Generationen zu verwirklichen suchte — auch eine Erwartungshaltung derer, die noch im Arbeitsleben standen.

In der Politik sozialer Sicherung war die Rentenreform zweifellos das herausragende Ergebnis der 1950er Jahre. Bemerkenswert sind jedoch zumindest noch drei weitere Entwicklungsschritte:

⁴⁸ Hans-Jürgen Krupp — Wolfgang Glatzer (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt—New York 1978, S. 148.

⁴⁹ Auswirkungen der Rentenreform 1957—1958. Bericht über eine Trend-Erhebung. Kurzfassung in: Bundesarbeitsblatt 11 (1960) S. 66 f.

- der Beginn der Kindergeldgesetzgebung. Sie setzte 1954 ein und führte über einige Novellierungsetappen zu einer spürbaren Entlastung kinderreicher Familien⁵⁰;
- die Einkommenssicherung der Arbeiter im Krankheitsfall. Sie wurde 1957 für die ersten 6 Krankheitswochen auf 90% des Nettoarbeitsentgelts erhöht, 1961 auf 100%, also der Sozialrechtsposition der Angestellten angeglichen⁵¹;
- die umfassende Neuordnung der traditionellen Armenfürsorge durch das Bundessozialhilfegesetz 1961. Dieses Gesetz stärkte Rechtsansprüche, hob die Grundsicherung über das physische Existenzminimum und erweiterte das Spektrum der Hilfe in besonderen Lebenslagen⁵².

Der Bericht muß nun noch einmal kurz zur Situation um 1950 zurückkehren, wo wir die Frage nach der Integration der Gewerkschaftsbewegung in den neuen Staat als eine offene Frage zurückgelassen haben — etwas schematisch als dritten Teilaspekt der Gründungskrise, zunächst zentriert auf die Kampfarena *Mitbestimmung*.

Dieser Konflikt wurde zunächst einmal mit einem Gesetz entschärft, das man mit einigem Recht den „sozialen Gründungskompromiß der Bundesrepublik“ genannt hat⁵³. Gemeint ist das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951. Es hat die gewerkschaftliche Mitbestimmungsforderung im Bereich des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie — damals Schlüsselsektoren der Volkswirtschaft — sehr weitgehend erfüllt. Neuere Quellenstudien haben bestätigt, daß dieser Gewerkschaftserfolg nicht allein auf Kampffentschlossenheit und Streikdrohung zurückzuführen ist, sondern ebenso auf das Interesse des Bundeskanzlers, sich in einer innen- und außenpolitisch labilen Lage der gewerkschaftlichen Unterstützung zu versichern. Insbesondere wollte Adenauer die Entstehung eines sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Oppositionsblocks gegen Westintegration und Wiederbewaffnung der Bundesrepublik verhindern. Das ist auch in erheblichem Maße gelungen. Am deutlichsten läßt sich ein Junktum gegenseitiger Absprache nachweisen zwischen Adenauers Einsatz für die Montanmitbestimmung und dem gewerkschaftlichen Ja (bei sozialdemokratischem Nein) zu Schuman-Plan und Montan-Union, also zur Grundlegung der westeuropäischen Wirtschaftsintegration⁵⁴.

Die Stoßrichtung des DGB zielte auf Verallgemeinerung des im Montanbereich durchgesetzten paritätischen Mitbestimmungsmodells. Der — die wirtschaftliche Verfügungsmacht der Eigentümerseite ernstlich beschneidende — Paritätsgrund-

⁵⁰ Vgl. einstweilen Preller (Anm. 11), S. 628—634.

⁵¹ Ebenda. S. 371—378.

⁵² Willy Könen, Der Weg zur Sozialhilfe, in: Bartholomäi (Anm. 2), S. 401—412; Rolf Landwehr — Rüdiger Baron (Hrsg.), Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Weinheim — Basel 1983.

⁵³ Niethammer (Anm. 1), S. 233.

⁵⁴ Gabriele Müller-List (Bearb.), Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951, Düsseldorf 1984.

satz konnte hingegen weder im Betriebsverfassungsgesetz 1952 durchgesetzt, noch zur Grundlage einer regionalen und überregionalen Wirtschaftskammerverfassung gemacht werden. Die Enttäuschung darüber hat die gewerkschaftlichen Energien dann jedoch nicht in eine Fundamentalopposition getrieben, sondern nach heftigen internen Kämpfen zu einer neuen Konstellation geführt, die man „Wachstumpakt“⁵⁵ nennen kann: zur sozialpartnerschaftlichen Unterstützung eines für beide Seiten — Kapitaleigner und Arbeitnehmer — nützlichen schnellen Wirtschaftswachstums.

Das bot wachsende Spielräume für erhebliche, meist kampflos auf dem Verhandlungswege erreichte Gewerkschaftserfolge auf dem Gebiet der Lohnzuwächse, der Arbeitszeitverkürzung und der sozialen Sicherung. Das beschleunigte zugleich, und zwar im Einklang mit schwindender Resonanz sozialistischer Gegenentwürfe in den eigenen Mitgliederreihen, einen Prozeß programmatischer Umorientierung: 1963 nahm der DGB den Sprengstoff gesellschaftlicher Gegenentwürfe aus seinem Grundsatzprogramm heraus; und er richtete sich auf ein kooperatives Modell des gesellschaftlichen Interessenausgleichs ein.

III.

Diese Wende zu einem kooperativen Stil der Interessenpolitik führt nun zur ersten von drei Schlußbemerkungen.

Im Verlaufe der fünfziger Jahre ist — dies muß als erstes hervorgehoben werden — eine erstaunlich schnelle Entschärfung von gesellschaftlichen Konflikten zu beobachten und eine dementsprechend schnelle Verbreitung von Konsens innerhalb der westdeutschen Bevölkerung. Symptomatisch drückt sich dies in einer auffälligen Konzentration und Integrationsstärke des Parteiensystems aus: Drei Bundestagsfraktionen repräsentierten 1961 94,3% aller Wähler, wobei auch die große Oppositionspartei es nicht mehr für wählerwirksam und ratsam hielt, im Hinblick auf Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung oder im Hinblick auf die politische, ökonomische und militärische Westintegration der Bundesrepublik grundsätzliche Alternativen anzubieten.

Welten lagen zwischen dem Zustand um 1960 und dem, was die Alliierten bei Kriegsende 1945 erwartet hatten: nämlich braune Guerillas und aggressiv nationalistische Irredenta. Aber auch zu dem, was eingangs die Gründungskrise genannt wurde, war der Entwicklungsabstand groß. Um es zugespitzt zu sagen: Die Gründungskrise hatte sich binnen eines Jahrzehnts in eine Hülle der Zufriedenheit⁵⁶ und

⁵⁵ Niethammer (Anm. 1), S. 232.

⁵⁶ Mit negativem Wertakzent sprach Walter Dirks 1962 von einer „Dunsthülle der Zufriedenheit mit dem Zustand, wie er ist“. Vgl. Josef Mooser, Abschied von der „Proletarität“. Sozialstruktur und Lage der Arbeiterschaft in der Bundesrepublik in historischer Perspektive, in: Conze-Lepsius (Anm. 13), S. 143.

Sekurität gewandelt. Oder etwas weniger zugespitzt: Die Konfliktlagen in der Gesellschaft waren nicht schlechterdings aufgehoben, aber sie hatten ihre dramatischen Akzente verloren.

Zweifellos liegt — wie zweitens hervorzuheben ist — der Hauptschlüssel für die Erklärung dieses Vorgangs in dem beispiellosen Wirtschaftswachstum und der rapiden ökonomisch-technischen Modernisierung⁵⁷. Erstmals in der deutschen Geschichte setzte so etwas wie eine Demokratisierung der Konsumchancen ein — mit alltagsverändernder und in der Orientierung auf Leistung und Konsum konsensstiftender Wirkung. Es genügen Stichworte wie Zuwächse an Realeinkommen und Freizeit, Technisierung der Haushalte, Beginn des Autobooms und des Fernsehzeitalters.

Zweifellos hat das stürmische Wirtschaftswachstum sozusagen unterhalb der sozialpolitischen Eingriffsschwelle viel dazu beigetragen, daß der soziale Sprengstoff der Gründungskrise so erstaunlich schnell entschärft werden konnte. Es absorbierte die Massenarbeitslosigkeit, es führte auf tarifvertraglichem Wege zum Anstieg des Lohnniveaus und es vergrößerte die sozialpolitischen Verteilungsspielräume, um nur die wichtigsten Prosperitätswirkungen zu nennen.

Wirtschaftswachstum als eine der großen Integrationsformeln der Republik: Das ist bekannt und wird oft betont. Aber dabei bleibt im Schatten, was die dritte Schlußbemerkung etwas aus dem Schatten herausholen möchte: Das Klettern der Produktionsziffern und die tarifvertragliche Verteilung der Arbeitsverdienste war für einen großen Teil der Massennotstände und sozialen Spannungen der fünfziger Jahre zunächst einmal ganz bedeutungslos. Denn ein Großteil dieser Nöte und Spannungen wurde vom Zuteilungsmechanismus des Marktes und der Tarifverträge gar nicht erfaßt oder nur negativ in Form der Ausschließung.

Hier liegt nun eine spezifische Bedeutung der Sozialpolitik für die Integration der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft. Die Sozialpolitik bot, wie wir gesehen haben, Integrationshilfen für die verschiedenen Gruppen der durch Krieg und Kriegsfolgen Benachteiligten. Sie verminderte Spannungen zwischen Vertriebenenminorität und eingeseßener Majorität. Sie lenkte die Erreichbarkeit von Wohnraum einigermaßen nach den Bedarfsströmen. Sie entlastete die Nachkriegsgesellschaft von der herkömmlich krassen Verteilungsdisparität zwischen den Generationen. Sie schwächte traditionelle Merkmale der Proletarität ab, insbesondere die Einkommensunsicherheit bei Krankheit und im Alter. Denn sie erhöhte und verstetigte den Lohnersatz in diesen Lebenslagen. Sie beseitigte in einem erheblichen Maße die gesellschaftliche Bruchlinie zwischen Arbeitern und Angestellten, indem sie herkömmlich weit auseinanderliegende Sozialrechtspositionen dieser Arbeitnehmerkategorien vereinheitlichte.

⁵⁷ Hans-Peter Schwarz, *Modernisierung oder Restauration? Einige Vorfragen zur künftigen Sozialgeschichtsforschung über die Ära Adenauer*, in: Kurt Düwell — Wolfgang Köllman (Hrsg.), *Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter*, Bd. 3, Wuppertal 1984, S. 278—293.

Natürlich könnte man auch eine sozialpolitische Defizitbilanz aufmachen. Auch da würde man fündig werden⁵⁸. Aber am Ende wäre in jedem Fall zumindest dies unstrittig: Die Sozialpolitik der Ära Adenauer hat „keine Verfestigung kompakter Gruppen von ausgesprochen Notleidenden zugelassen“⁵⁹.

Auch deshalb war Ende der fünfziger Jahre keine in Elementen der Gründungskrise wurzelnde Protestbewegung mit Tiefenwirkung mehr in Sicht. Als eine solche Bewegung Mitte der sechziger Jahre entstand, geschah dies in einer grundlegend veränderten Konstellation: Sie war getragen von Teilen einer Generation, die die Sekurität voraussetzte, um deren Herstellung es der Sozialpolitik in den fünfziger Jahren gegangen war, die dank Wohlstandstransfer aus den produktiven Sektoren der Volkswirtschaft vom Zwang zu mühseliger Alltagsbewältigung freigesetzt war und deshalb abkömmlich für die Suche nach neuen soziokulturellen Normen.

⁵⁸ Vgl. z.B. Erich Standfest, Sozialpolitik als Reformpolitik. Aspekte der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 47 ff.

⁵⁹ Richard Löwenthal, Dauer und Verwaltung, in: ders. — Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 12 f.