

## „...sozial gleichgewichtig neben freiheitlich und national stellen“? Die Sozialpolitik der FDP 1949-1969

„Ich denke daran“, so schrieb Wolfgang Döring im Dezember 1960 seinem Parteivorsitzenden Erich Mende, „daß Du in Deinen öffentlichen Versammlungen mit beträchtlicher Publikumswirksamkeit die Leit motive unserer Partei: national – sozial – freiheitlich erläutert hast. Ich nehme an, dass diese Leit motive auch für den Bundestagswahlkampf bestehenbleiben werden.“ Er halte es „für absolut notwendig, daß wir das zweite Leitmotiv, nämlich sozial, gleichgewichtig neben freiheitlich und national stellen. Das ist ein Handicap ohnegleichen, daß die sozialpolitischen Vorstellungen unserer Partei ständig als Appendix der wirtschafts- und finanzpolitischen in Erscheinung treten. Unser soziales Anliegen sollte als ein gesellschaftspolitisches herausgestellt werden, anknüpfend an die liberale Tradition evolutionärer Prägung der Mitte des vergangenen Jahrhunderts und nicht anknüpfend an die formalsoziale Haltung der Liberalen der Weimarer Zeit.“<sup>1</sup>

Mit dem Wunsch, die FDP in eine breite Schichten der Bevölkerung repräsentierende und damit die engen Grenzen des liberalen bürgerlichen Milieus transzendierende Partei, in eine Volkspartei zu transformieren, stand der spätere stellvertretende Bundesvorsitzende Döring nicht allein. Die Klagen über die einseitige Ausrichtung der Partei und ihre Fixierung auf wirtschafts- und finanzpolitische Anliegen wurden in den sechziger Jahren wiederholt angestimmt. So beklagte sich ein Delegierter auf dem 13. Bundesparteitag der FDP in Düsseldorf 1962 darüber, dass die Freidemokraten „als sozial-reaktionär im Verruf“ seien, „ich weiß nicht, ob zu Recht oder Unrecht“.<sup>2</sup>

Lange Zeit stand die liberale Partei im Ruf, eine manchesterliberale Partei zu sein, die einseitig die wirtschaftlichen Interessen der Industrie und des Mittelstands durchzusetzen versuchte. Die Fokussierung auf die Klientel der Selbständigen und Angestellten in Handwerk, Landwirtschaft, Industrie und Handel sowie die finanzielle Abhängigkeit von Wahlspenden der Industrie schienen dieses sozialpolitische Desinteresse und die dezidierte Abwehrhaltung in sozialpolitischen Fragen zu begünstigen. Sozialpolitik schien für die Partei vor 1969 keine Rolle gespielt zu haben. Sowohl der Ausbau des kol-

1 Döring an Mende, Bonn, 22.12.1960. In: Archiv des Liberalismus, Gummersbach (ADL), A31-30, Bl. 25 f.

2 „Liberale Volkspartei – ein Wunschbild“. In: Christ und Welt, Nr. 22 vom 1.6.1962, S. 7.

lektiven Arbeitsrechts als auch die Erweiterung des Systems der sozialen Sicherheit schien die Partei abzulehnen. Doch in dem Maße, in dem sich die FDP zwischen den beiden Volksparteien zu behaupten und sich als „Dritte Kraft“, wie während der Bundestagswahlen 1957, oder als liberale Volkspartei Anfang der sechziger Jahre zu positionieren versuchte, war sie gezwungen, neue Wählerschichten jenseits ihrer mittelständischen Klientel anzusprechen und ein attraktives sozialpolitisches Profil zu entwickeln.

Gelang es der Partei, so die Frage, ihr „sozial-reaktionäres“ Image abzulegen und sich als moderne, breite Bevölkerungsschichten ansprechende Partei zu präsentieren oder blieb sie ungeachtet mancher unbeholfener, sozialpolitischer Gehversuche eine Partei, die auf die Vertretung einseitiger wirtschaftlicher Interessen fixiert war? Anders gewendet: Gelang es der Partei vor 1969, ihre grundlegenden sozialpolitischen Differenzen mit der SPD zu überwinden und das gemeinsame sozial-liberale Fundament, das die Grundlage der folgenden dreizehnjährigen Kooperation mit der lange Zeit inkriminierten Partei bilden sollte, zu stärken, oder blieb die Sozialpolitik auch 1969 ein beide Parteien, SPD und FDP, trennendes Politikfeld, ein potenzieller Sprengsatz der sozial-liberalen Koalition?<sup>3</sup>

## Sozialpolitik nach 1945

Die Sozialpolitik war ein zentrales Tätigkeitsfeld, dem in der frühen Bundesrepublik eine herausragende Bedeutung zukam. Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten die durch unmittelbare Kriegseinwirkungen, durch Flucht und Vertreibung entstandenen existentiellen Problemlagen bewältigt, gleichzeitig durch eine Neuordnung des Systems sozialer Sicherheit und eine Weiterentwicklung des kollektiven Arbeitsrechts ein institutionalisierter sozialer Interessenausgleich geschaffen und damit die Arbeiterschaft und die sie vertretenden Organisationen mit dem neuen Staat versöhnt werden.

Sozialpolitik erhielt 1949 Verfassungsrang. In Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes hatten die Verfassungsväter deutlich gemacht, das die Bundesrepublik „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ sei. Dieses Sozialstaatspostulat wurde von der Politik als Verpflichtung zu sozialpolitischem

3 Vgl. dazu Wolfgang Mischick: *Gesellschafts- und Sozialpolitik: Selbstbestimmung, Mitbestimmung, Solidarität*. In: Hans-Dietrich Genscher (Hrsg.): *Liberale in der Verantwortung*, München/Wien 1976, S. 29-43; Karl Holl/Günter Trautmann/Hans Vorländer (Hrsg.): *Sozialer Liberalismus*, Göttingen 1986; Andreas Morgenstern: *Die FDP in der parlamentarischen Opposition 1966-69. Wandel zu einer „Reformpartei“*, Marburg 2004, S. 68-79; Jürgen Dittberner: *Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005, S. 327-336; Jörg Michael Gutscher: *Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961*, überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Königstein 1984, S. 107-110.

Handeln, zur Neufundierung und zum Ausbau der sozial- und arbeitsrechtlichen Grundlagen des Staates angesehen. In der Zeit von der Gründung der Bundesrepublik 1949 bis zur Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 lassen sich in der Sozialpolitik mehrere Grundzüge und Entwicklungslinien aufzeigen: die Bewältigung der Kriegsfolgen und damit die Eingliederung der Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und DDR-Flüchtlinge, die Neuregelung des kollektiven Arbeitsrechts und das hieß vor allem die Demokratisierung der Betriebsverfassung, die Beseitigung des Problems der Altersarmut durch die Rentenreform von 1957, die Einbeziehung zusätzlicher sozialer Gruppen in die traditionellen Sozialversicherungen, die ihren Ausdruck unter anderem in der Altershilfe für Landwirte fand, die Angleichung des sozialrechtlichen Status und des Leistungsrechts von Arbeitern und Angestellten mit der schrittweisen Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter bei Krankheit, der mit der Wiedereinführung des Kindergelds erfolgende Ausbau des Familienlastenausgleichs und die Neuregelung der öffentlichen Fürsorge durch das Sozialhilfegesetz von 1961.

Im Folgenden soll die Haltung der 1948 gegründeten FDP zu diesen sozialpolitischen Problemkreisen und Entwicklungen skizziert werden und ihr sozialpolitisches Profil schärfer konturiert werden. Zuvor sollen jedoch die programmatischen Stellungnahmen und Forderungen der Partei in den Fokus rücken, um ihre Politik verständlicher zu machen.

## Sozialpolitik in den Programmen der FDP

Sozialpolitik bedeutete für Liberale, unterstützungsbedürftigen Menschen Hilfe zur Selbsthilfe zu geben und sie in die Lage zu versetzen, durch Eigeninitiative auf staatliche Unterstützungsleistungen verzichten zu können. Dies macht ein Blick auf die Parteiprogramme der FDP deutlich.

So bekannte sich die FDP zwar in dem vom Bundeshauptausschuss am 5. Juli 1952 beschlossenen Sozialprogramm zur Sozialen Marktwirtschaft und zu den sozialen Grundrechten der Menschen. Auch wurden ein modernes Arbeitsrecht und eine Neuausgestaltung und Neuorganisation des tradierten Sozialversicherungssystems reklamiert. Dennoch war für die Partei entscheidend, dass „[u]nsere, heutige, auf dem Leistungsprinzip aufgebaute Wirtschaftsordnung, die sozial verpflichtete Marktwirtschaft, [...] nur dann als gerecht empfunden“ werde, „wenn gleiche Startmöglichkeiten für alle gegeben sind. Wir sind von der Verwirklichung dieser Forderung noch weit entfernt und wissen, daß der Einzelne zu allen Zeiten von der Sorge für die Sicherung seines Lebens erfüllt sein wird. Aufgabe des Staates ist es, zu die-

ser Sicherung beizutragen. Nicht minder wichtig aber ist die Selbsthilfe und die freiwillige Zusammenarbeit im Geiste der sozialen Gemeinschaft.<sup>4</sup>

Diese Stellungnahme zu den sozialpolitischen Erfordernissen und das Bekenntnis zum Sozialstaat wurden in dem am 28. Juni 1953 auf dem außerordentlichen Bundesparteitag in Lübeck verabschiedeten Manifest über Gesundheit, Freiheit und soziale Sicherheit bekräftigt.<sup>5</sup> Ausführlicher erläuterte das erste offizielle bundeseinheitliche Programm der FDP, das auf dem Bundesparteitag am 26. Januar 1957 beschlossene Berliner Programm, die sozialpolitischen Vorstellungen der Partei.

„Die Sozialpolitik der FDP will jedem Menschen ein Höchstmaß an Selbständigkeit und persönlicher Unabhängigkeit sichern. Die Aufgabe der Familie, besonders der Mutter, in unserer Gesellschaftsordnung muß berücksichtigt werden. Jeder soll ohne Rücksicht auf Herkunft und Besitz entsprechend seiner Begabung und seinen Leistungen aufsteigen können. Die Sozialpolitik muß gemeinsam mit der Wirtschaftspolitik die Voraussetzungen dafür schaffen, daß alle für die Wechselfälle des Lebens vorsorgen können. Sie will die Furcht vor Krankheit, Not und Alter nehmen und allen unverschuldet in Not Geratenen rasch und ausreichend helfen. Sie fordert insbesondere Hilfe, Eingliederung und Ausgleich für alle Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge. Soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und wachsenden Wohlstand gibt es nur in einer auf Freiheit der Persönlichkeit, dem Privateigentum und dem Leistungswettbewerb aufgebauten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.“

Wenn sich die Partei auch zum sozialen Sicherungssystem bekannte, stand für sie doch die Schaffung gleicher Ausgangs- und Startbedingungen und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, der Schutz des Privateigentums und des Leistungswettbewerbs im Vordergrund. Der sozialen Dimension der liberalen Wirtschaftsordnung gaben einige Forderungen scharfe Konturen. So wurden eine „sozialorientierte Lohnpolitik“, die im Einklang mit der volkswirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung stehen sollte, und eine Eigentumsbildung in Form einer leistungsgebundenen Ertragsbeteiligung gefordert. Zugleich sprach man sich für eine Neufassung des Angestelltenbegriffs und eine Übertragung des arbeits- und sozialrechtlichen Status der Angestellten auf „besonders qualifizierte Arbeiter“ aus. Die familienpolitische Komponente wurde durch die Forderung nach einem familiengerechten Wohnungsbau und nach einem „gerechten Familienausgleich durch ausreichendes Kindergeld“ deutlich. Neben einer umfassenden Hilfe für die Opfer des Krieges trat man für eine Anpassung der überkommenen Formen der Sozialversicherung an die moderne gesellschaftliche Entwicklung ein, die durch eine stärkere Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, eine

4 Peter Juling: Programmatische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente, Meisenheim am Glan 1977, S. 113-119, Zitate S. 113 und 119.

5 Vgl. ebd., S. 141-144.

Vereinfachung des Sozialrechts und eine Förderung der privaten und freiwilligen Altersvorsorge erfolgen sollte. Die von der Partei vertretene Sozialpolitik, so lässt sich das eben Gesagte zusammenfassen, stand unter dem Leitgedanken, „den nicht mehr Leistungsfähigen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, allen anderen aber durch Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit, durch Schulung und wirtschaftliche Starthilfen einen leistungsbedingten Platz in der Gesellschaft zu sichern. Ein guter Arbeitsplatz ist mehr wert als die beste Rente.“<sup>6</sup>

Dieser Forderungskatalog, dem im Aufruf zur Bundestagswahl von 1961 und im Aktionsprogramm von 1967 noch einmal Nachdruck verliehen wurde,<sup>7</sup> behielt bis zur Bildung der sozial-liberalen Koalition im Jahre 1969 Gültigkeit und bildete mithin die programmatische Grundlage liberalen Handelns vor 1969.

## Die Kriegsofferversorgung und das Lastenausgleichsgesetz

Zu den vordringlichen Aufgaben bundesdeutscher Politik zählte die FDP die Bewältigung der Kriegsfolgen und die Eingliederung der Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und Flüchtlinge. Dies galt namentlich für die Versorgung der über vier Millionen Kriegsoffener, der Invaliden, Witwen und Waisen. Das Bundesversorgungsgesetz von 1950, das die Zustimmung der FDP fand,<sup>8</sup> sprach Versehrten, die mehr als ein Viertel ihrer Erwerbsfähigkeit verloren hatten, ebenso wie Hinterbliebenen von Kriegsoffern nach dem Grad der Erwerbsminderung gestaffelte, relativ bescheidene Renten zu.<sup>9</sup> Auch dem Lastenausgleichsgesetz von 1952, das neben Eingliederungshilfen finanzielle Entschädigungen für infolge des Krieges oder seiner Nachwirkungen verursachte Vermögensverluste vorsah, stimmte die FDP-Fraktion zu.<sup>10</sup> Zur Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen führte das Gesetz neben einer Hypotheken- und einer Kreditgewinnabgabe eine Vermögensabgabe auf das am 20. Juni 1948, d.h. am Stichtag der Währungsreform, vorhandene Vermögen in Höhe von 50 % ein, bei deren Berechnung jedoch die für

6 Vgl. ebd., S. 145-154, hier S. 148-150.

7 Vgl. ebd., S. 162-167, hier S. 165, sowie S. 180-199, hier S. 188 und 195.

8 Mendes Rede am 13. September 1950. In: Deutscher Bundestag (BT) Plenarprotokoll 01/84, S. 3177-3179, hier S. 3178.

9 Vgl. Volker Hentschel: Sozialpolitik in Deutschland (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht. Frankfurt/M. 1983, S. 195. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vgl. BT Drs. 01/1333 vom 12. September 1950. Zum Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz) vom 20. Dezember 1950 vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1950, I, Nr. 53, S. 791-806.

10 Vgl. die Fraktionssitzungen am 8. Oktober 1951 und am 9. Oktober 1951. In: ADL, A40-723; und am 20. November 1951. In: ebd., A40-722.

Grundvermögen relativ niedrigen steuerlichen Einheitswerte, großzügige Freibeträge und Abzüge für selbst erlittene Schäden angesetzt werden konnten. Durch die Verteilung der Abgabeschuld über den Zeitraum bis 1979 reduzierte sich die effektive Belastung auf maximal fünf Prozent. Die aufgrund dieses Gesetzes erbrachten Leistungen betragen bis zum Erlöschen der Abgabepflicht 1979 rund 100 Milliarden DM.<sup>11</sup> „Meine Partei“, so führte der Abgeordnete Karl Atzenroth am 31. Januar 1951 im Bundestag aus, „hat von Anfang an der Forderung zugestimmt, daß das erhaltene Vermögen bis an die Grenze des Belastbaren auch belastet werden muß, um einen einigermaßen gerechten Lastenausgleich zu ermöglichen. Wo die Grenze ist, das ist natürlich eine sehr schwierige Feststellung und vielleicht auch eine etwas individuelle Feststellung.“<sup>12</sup> Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Gesetz machte die Fraktion jedoch vor der Schlussabstimmung auch deutlich, dass für eine erfolgreiche soziale und wirtschaftliche Eingliederung der durch den Krieg und seine Folgen entwurzelten Menschen weitere innerstaatliche und internationale Maßnahmen notwendig seien.<sup>13</sup>

## Das kollektive Arbeitsrecht

Zu den zentralen sozialpolitischen Aufgaben der Nachkriegszeit zählte die Neuordnung des kollektiven Arbeitsrechts. Während das Tarifrecht und das Schlichtungswesen bereits vor Gründung der Bundesrepublik eine umfassende Neuregelung erfuhren, avancierte die Frage der Mitbestimmung, d.h. die Demokratisierung der Betriebsverfassung, zum zentralen arbeitsrechtlichen Thema nach 1949.

Hier ging es anfangs nicht um eine Erweiterung, sondern um eine Konsolidierung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte. Im Zuge der Entflechtung der deutschen Schwerindustrie an der Ruhr hatte die britische Militärregierung im März 1947 in ihrer Besatzungszone die paritätische Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie mit einem paritätisch besetzten Aufsichtsrat und einem Mitglied im dreiköpfigen Vorstand, dem Arbeitsdirektor,

11 Werner Abelshäuser: *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980*. Frankfurt am Main 1983, S. 142 f.

12 Atzenroths Rede am 31. Januar 1951. In: BT Plenarprotokoll 01/115, S. 4367-4369, hier S. 4368.

13 Vgl. Golitscheks Rede am 16. Mai 1952. In: BT Plenarprotokoll 01/213, S. 9389.

eingeführt.<sup>14</sup> Da mit Gründung der Bundesrepublik die Neuformierung der Montanindustrie noch nicht zum Abschluss gelangt war und zu befürchten stand, dass die konservativ-liberale Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer die paritätische Mitbestimmung wieder abschaffen würde, machten die Gewerkschaften unter ihrem Vorsitzenden Hans Böckler mobil. Als die Bundesregierung mit ihrem im Oktober 1950 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben nur wenig Entgegenkommen in der Frage der wirtschaftlichen Mitbestimmung zeigte,<sup>15</sup> drohten die Gewerkschaften mit Streik.<sup>16</sup>

Die FDP stand dem Ausbau des kollektiven Arbeitsrechts ablehnend gegenüber. Die von SPD und Gewerkschaften geforderte paritätische Mitbestimmung in Großbetrieben des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie traf auf heftigen Widerstand der Freidemokraten. Der Streikdrohung der Gewerkschaften unter dem DGB-Vorsitzenden Hans Böckler wollte man sich nicht beugen und forderte, wie der Abgeordnete Heinrich Faßbender in der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 13. Januar 1951, „unbedingte Härte“. „Der Staat“, so befand der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Schäfer, „sei gefährdet und die Abwehr des Streiks eine Verteidigung der Demokratie, für die die Öffentlichkeit mobilisiert werden müsse.“ Victor-Emanuel Preusker forderte gar, den Streik mit der Sperrung von Nahrungsmittellieferungen durch den Bauernverband beantworten zu lassen, „weil der Streik in der Zeit nationalen Notstandes ein Verbrechen sei“.<sup>17</sup> Im Bundeskabinett erklärte Bundesjustizminister Dehler am 23. Januar 1951, dass er den „ungesetzlichen Druck der Gewerkschaften für einen Verstoß gegen die Grundsätze der Demokratie“ halte. „Es sollte nichts akzeptiert wer-

14 Vgl. Michael Schneider: Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Bonn 1989, S. 260 f. Zur Haltung der Industrielken der Eisen- und Stahlindustrie der britischen Zone zur Frage der Montanmitbestimmung im Jahr 1947 vgl. Gabriele Müller-List: Adenauer, Unternehmer und Gewerkschaften. Zur Einigung über die Montanmitbestimmung 1950/51. In: VfZ 33 (1985), S. 288-309, hier S. 290 f.; Neubeginn bei Eisen und Stahl im Ruhrgebiet. Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie 1945–1948. Bearbeitet von Gabriele Müller-List, Düsseldorf 1990, S. 100-113.

15 Vgl. BT Drs. 01/1546. Der Entwurf wurde am 16. November 1950 an den Ausschuss für Arbeit überwiesne, vgl. BT Plenarprotokoll 01/103, S. 3785.

16 Vgl. Archiv der Gegenwart (AdG) 1950, S. 2698; Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 250; AdG 1951, S. 2781.

17 Vgl. die Fraktionssitzung am 13. Januar 1951. In: ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A40-725.

den, was mit der Struktur unserer Wirtschaft unvereinbar sei und in Widerspruch zu den Gedanken des Aktienrechts stände.“<sup>18</sup>

Am 25. Januar 1951 einigten sich die Tarifparteien auf einen Kompromiss, der die Grundlage des Gesetzes über die Montanmitbestimmung bildete.<sup>19</sup> Als Adenauer am 25. Januar diesen Gesetzentwurf<sup>20</sup> im Bundeskabinett ankündigte, zeigte sich Dehler zwar damit einverstanden, das zu verwerfen, „was die Einigung ergeben habe“.<sup>21</sup> Doch das Unbehagen unter den Freidemokraten war groß.<sup>22</sup> Die Bundestagsfraktion weigerte sich, dem Entwurf ihre Zustimmung zu geben. Das Ziel der Gewerkschaften, die die paritätische Mitbestimmung nicht als Sonderfall, sondern als Modell für die gesamte Wirtschaft bezeichnet hätten,<sup>23</sup> sei, so urteilte der Fraktionsvorsitzende Euler, die „Umgestaltung der Sozialordnung, d. h. der Umbruch zur sozialistischen Ordnung“. Zwar plädierte Euler für eine Fortsetzung der Koalition, einen Koalitionsbruch, den zwei Abgeordnete, von Rechenberg und Faßbender, gefordert hatten, wollte er gleichwohl nicht mehr ausgeschlossen wissen. Die Fraktion solle sich „rein materialmäßig jetzt schon so“ vorbereiten, „daß, wenn ein Ausscheiden sich als notwendig erweise, keine Propaganda mehr notwendig sei“.<sup>24</sup>

Anlässlich der ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 14. Februar 1951 bekannte sich Max Becker zwar zur Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten und auch zur Mitberatung in wirtschaftlichen Fragen des Betriebs, lehnte eine Mitbestimmung in wirtschaftlichen Dingen jedoch ab, da diese nur dann möglich sei, „wenn gleichzeitig als Korrelat eine entsprechende Mitverantwortung vorhanden“ sei. Zudem sei ein Gesetz, das „unter Druck zustande gekommen ist, [...] verfassungswidrig und nach unserer Auffassung null und nichtig!“ Deshalb versagte die FDP-Fraktion diesem Gesetz ihre Zustimmung.<sup>25</sup> Die in dritter Lesung im Bundestag erfolgte Verabschie-

18 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1951, online, TOP B (<http://www.bundesarchiv.de/kabinettsprotokolle>). Zu den koalitionsinternen Auseinandersetzungen vgl. Adenauer und die FDP. Bearbeitet von Holger Löffel. Paderborn u.a. 2013, Dok. 28, S. 192-194, hier S. 192.

19 Vgl. AdG 1951, S. 2789 u. 2895.

20 Vgl. BT Drs. 01/1858.

21 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1951 (wie Anm. 18), TOP 1.

22 Vgl. dazu auch den Artikel „Die Neuordnung bei Kohle und Eisen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Januar 1951, S. 1.

23 Vgl. den Artikel „Böckler: Nur eine erste Bresche“. In: ebd. vom 31. Januar 1951, S. 3. Ferner „Kein Sieger und Besiegte“; ebd.

24 Vgl. die Fraktionssitzung am 2. Februar 1951. In: ADL, A40-725. Die Abgeordneten von Rechenberg und Faßbender forderten dagegen ein Ausscheiden aus der Koalition. Vgl. die Fraktionssitzung am 17. April 1951. In: ebd., A40-724. Zum Montanmitbestimmungsgesetz vgl. auch die Fraktionssitzungen am 2., 3., 4. und 10. April 1951. In: ebd..

25 Vgl. BT/Plenarprotokoll 01/117, S. 4441-4445.

derung des Gesetzentwurfs im April 1951 konnten die Freidemokraten jedoch nicht mehr verhindern.<sup>26</sup>

## Das Betriebsverfassungsgesetz

Die paritätische Mitbestimmung auf die gesamte Industrie auszudehnen, misslang. Das Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 schuf eine Drittelvertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften und schrieb in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten die Bildung von Betriebsräten vor, denen ein Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrecht in sozialen und personellen und ein durch die Bildung eines Wirtschaftsausschusses in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten institutionalisiertes Informationsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten eingeräumt wurden.<sup>27</sup> Gegenüber dem Betriebsrätegesetz von 1920, das 1934 außer Kraft gesetzt worden war, stellte diese Regelung einen Fortschritt dar. So wurden in der Weimarer Republik nur Betriebe mit mehr als zwanzig Beschäftigten zur Wahl von Betriebsräten verpflichtet, während in Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften maximal zwei Betriebsräte entsandt werden konnten.<sup>28</sup>

Das Betriebsverfassungsgesetz beruhte auf einem von der Bundesregierung im Oktober 1950 in den Bundestag eingebrachten Entwurf.<sup>29</sup> Bei der Beratung bekannten die Freidemokraten sich zwar zum betrieblichen Mitbestimmungsrecht, lehnten eine Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten jedoch entschieden ab. Die Beschränkung des Verfügungsrechts über den Betrieb stelle eine „Teilentzignung“ dar. „Um zusammenzufassen“, so brachte Max Becker am 19. Juli 1950 die Position der Fraktion auf den Punkt, Mitbestimmung in „sozialer Beziehung – ja; Kündigungsschutz bei Entlassungen – ja; wirtschaftliche Mitberatung – selbstverständlich, von jeher geübt; wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht in dem Sinne, wie er hier gebraucht wird – nein; Vertretung im Aufsichtsrat – unter gewissen Kautelen

26 Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie wurde am 10. April 1951 im Bundestag mit den Stimmen von SPD und CDU/CSU und gegen die Stimmen der FDP in dritter Lesung verabschiedet. Vgl. BT Drs. 01/1858 vom 30. Januar 1951, 01/2042; BT Plenarprotokoll 01/132, S. 5062-5089. Vgl. auch die Fraktionssitzung am 17. April 1951. In: ADL, A40-724.

27 Vgl. Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952; BGBl. 1952, I, Nr. 43, S. 681-694. Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 251-253.

28 Zum Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 vgl. RGBl. 1920, I, Nr. 26, S. 147-174. Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 78-85.

29 Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben (Betriebsverfassungsgesetz) vom 31. Oktober 1950; BT Drs. 01/1546.

ja!“<sup>30</sup> Eine wirtschaftliche Mitsprache und Mitbestimmung der Arbeitnehmer, so wie sie die SPD forderte<sup>31</sup>, war ohne gleichzeitige Übernahme des betrieblichen Risikos für die FDP ausgeschlossen. Deshalb war für die Partei entscheidend, „daß auch dem Mitarbeiter im Betrieb die Möglichkeit der Übernahme der vollen Verantwortung und des vollen Risikos durch Miteigentum, durch Beteiligung am Aktienbesitz oder sonst irgendwie – das kann nach der Rechtsform verschieden sein – eröffnet wird“.<sup>32</sup>

Dem Betriebsverfassungsgesetz, das am 19. Juli 1952 vom Bundestag verabschiedet werden konnte, stimmte die FDP-Fraktion schließlich zu, obwohl sie es nicht vermocht hatte, in den Beratungen und Ausschussverhandlungen die „materialistischen, antiquierten Züge des Gesetzes zu beseitigen“.<sup>33</sup> In der Fraktion hatte Preusker im Juni bereits darauf hingewiesen, dass im Falle einer Nichteinigung über das Betriebsverfassungsgesetz, „die bisherigen Landesgesetze, die teilweise noch wesentlich schlimmer seien, bestehen[blieben], und es müsse befürchtet werden, daß die SPD gemeinsam mit bestimmten Kreisen der CDU versuchen würde, ein neues (und wahrscheinlich schlechteres) Betriebsverfassungsgesetz zu machen“.<sup>34</sup> Während bei der Schlussabstimmung die überwiegende Mehrheit der Fraktion dem Gesetz zustimmte, votierten immerhin sechs Mitglieder mit Nein.<sup>35</sup> Für den öffentlichen Dienst wurde 1955 mit dem Personalvertretungsgesetz eine entsprechende Regelung getroffen.<sup>36</sup>

30 BT Plenarprotokoll 01/80, S. 2980-2984, hier S. 2982 f.

31 Vgl. den von der SPD am 25. Juli 1950 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Wirtschaft; BT Drs. 01/1229.

32 So Preusker am 19. Juli 1952; BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10279.

33 So Preusker am 19. Juli 1952; BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10279. Bereits 1949 hatte Hermann Schäfer betont, dass das Betriebsrätegesetz von 1920 einiger Verbesserungen bedürfe. Vgl. die Fraktionssitzung am 19. Oktober 1949. In: ADL, N37-11

34 Vgl. die Fraktionssitzung am 19. Juni 1952. In: ADL, A40-734. Vgl. auch die Fraktionssitzung am 13. Januar 1951. In: ebd., A40-725, und am 27. Mai 1952. In: ebd., A40-735.

35 Vgl. BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10293 f. Zur Frage der innerfraktionellen Geschlossenheit vgl. auch Thomas Saalfeld: Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949–1990). Opladen 1995, bes. S. 111-126.

36 Vgl. die Fraktionssitzungen am 27. Mai 1952. In: ADL, A40-735, und am 16. September 1952. In: ebd., A40-734.

Die vermutlich bedeutendste Maßnahme der deutschen Sozialgesetzgebung nach 1945 stellte die Rentenreform von 1957 dar.<sup>37</sup> Die Rente, die zuvor lediglich einen Zuschuss zum Lebensunterhalt dargestellt hatte, erhielt Lohnersatzfunktion. Sie sollte den individuell erworbenen Lebensstandard sichern und an die allgemeine Lohnentwicklung gekoppelt werden. Mit der Dynamisierung der Renten, d.h. der Bindung des Rentenniveaus an das Niveau der Arbeitseinkommen, sollte die bisherige Kluft zu den laufenden Erwerbseinkommen überwunden und die Beteiligung an der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft ermöglicht werden. Die Rentenreform von 1957 stand am Ende eines sozialpolitischen Diskurses, dessen Ansatz und Ziele weit umfassender und grundlegender waren. Denn ursprünglich plante man statt einer Teilreform eine tiefgreifende Neuordnung des Sozialversicherungssystems, dessen Mängel und Defekte offenkundig waren. Dies betraf die Vielfalt des Institutionengefüges und die fehlende Einheitlichkeit des Sozialrechts, dies betraf aber auch die wenig bedarfsgerechte Ausrichtung der Leistungen an erworbenen Anspruchsrechten und eben nicht an aktuellen Bedürfnissen und schließlich auch die geringe Höhe der einzelnen Leistungen. So lag die Durchschnittsrente Anfang der fünfziger Jahre bei einem Drittel der Durchschnittserwerbseinkommen.

Der Dissens über das Ausmaß und den Charakter der intendierten Reform führte schließlich zu einem Verzicht auf eine konzeptionelle Neuordnung und zur Beschränkung auf eine Teilreform, die allerdings nicht weniger Sprengkraft besaß. So sollten die Renten nicht aus den früher eingezahlten Beiträgen, sondern aus den gegenwärtigen Beiträgen der Versicherten, mit anderen Worten aus Teilen des gegenwärtigen Volkseinkommens, bestritten werden. Die einstigen Beiträge sollten demgegenüber lediglich als Maßstab für rentenpolitische Ansprüche gelten. Neben der Umstellung des Finanzierungsverfahrens und der Ersetzung des Kapitaldeckungs- durch das Umlageverfahren bildete die automatische Bindung der Rentenhöhe an die Entwicklung der Erwerbseinkommen eine weitere wichtige Komponente, die später in allerdings modifizierter Form übernommen wurde.<sup>38</sup>

37 Zur Rentenreform von 1957 vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 159-176; Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart 1980, S. 216-425; ders.: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945. Bonn 2012, S. 71-85 (Wie die Rente steigen lernte: Die Rentenreform 1957).

38 Vgl. Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen (wie Anm. 37), S. 300-319. Ferner Wilfried Schreiber: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen. Köln 1955.

1956 legten die Bundesregierung und die SPD-Fraktion jeweils eigene Gesetzentwürfe zur Neugestaltung der Rentenversicherung vor. Während nach dem Regierungsentwurf die Durchschnittsrente bei 60 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdienstes liegen und die Renten alle fünf Jahre auf Empfehlung eines Sozialbeirats per Gesetz an die Lohnentwicklung angeglichen werden sollten, forderte der SPD-Entwurf eine Durchschnittsrente in Höhe von 75 Prozent, eine jährliche, automatische Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung und die Einführung einer Mindestrente von 66 Prozent des Durchschnittserwerbseinkommens. Der Regierungsentwurf sah dagegen keine Mindestrente vor, sondern beharrte auf der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Gemeinsam war beiden Gesetzentwürfen jedoch, dass sie eine Rentenversicherung für alle Arbeitnehmer planten und deshalb die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte beseitigen wollten.<sup>39</sup>

Als die Beratungen über die Gesetzentwürfe anstanden, befand sich die FDP in der Opposition. Früh hatte sich die FDP zum überkommenen, gegliederten Sozialversicherungssystem und zu einer gesetzlichen Absicherung der Lebensrisiken bekannt. Auch der den Entwürfen zugrundeliegende Gedanke, die Rentenversicherung grundlegend zu reformieren und den Menschen einen menschenwürdigen Lebensabend zu ermöglichen, wurde als überfälliges sozialpolitisches Problem erkannt.<sup>40</sup> Doch die intendierte Reform ging den Liberalen zu weit. Dies wurde am 27. Juni 1956 deutlich, als der Partei- und Fraktionsvorsitzende Thomas Dehler anlässlich der ersten Beratung des Regierungsentwurfs Stellung zu den Reformvorschlägen nahm. Auch wenn er das Problem der Altersarmut und die Notwendigkeit einer Reform angesichts der „ungenügenden Renten“ erkannte, so kritisierte er doch scharf die „Unbedenklichkeit“ und die „Unbekümmertheit, mit der gerade auch die Regierung in ihrer Vorlage der besorgniserregenden Neigung unserer Zeit zu kollektiver Sicherung um jeden Preis nachgibt und die individuelle Selbstverantwortung, dieses große soziale Stimulans, preiszugeben bereit“ sei. Moniert wurde, dass mit der Vorlage keine Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werde, sondern durch eine immer weitergehende Ausdehnung der Versicherungspflicht die Menschen zur Unselbständigkeit gezwungen werden, „selbst da, wo ein Schutzbedürfnis nicht mehr gegeben ist“. Die von der Bundesregierung und der SPD-Fraktion eingebrachten Entwürfe „haben einen gefährlichen Zug zu dem, was man – etwas schlagwortartig und vielleicht auch et-

39 Vgl. den von der Bundesregierung am 5. Juni 1956 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (Rentenversicherungsgesetz -RtVG- ); BT Drs. 02/2437. Ferner den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 18. April 1956 über die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (Rentenversicherungsgesetz); BT Drs. 02/2314.

40 Vgl. die Rede des Abg. Dehler am 27. Juni 1956; BT Plenarprotokoll 02/154, S. 8362–8364, hier S. 8362; ferner die Rede des Abg. Hammer am 4. Mai 1956; BT Plenarprotokoll 02/143, S. 7573.

was irreführend – als ‚Vermassung‘ bezeichnet; sie wissen nichts von dem Geheimnis des Lebens, das dem Menschen sagt: du findest weder Wohlstand noch Glück noch Freiheit, wenn du nicht bereit bist, das Risiko der eigenen Verantwortung, der eigenen Entscheidung und der eigenen Leistung auf dich zu nehmen“. Verworfen wurden deshalb die Ausdehnung der Pflichtversicherung auf alle Erwerbstätigen und die Beeinträchtigung der Eigenständigkeit der Angestelltenversicherung. Scharf kritisiert wurden zudem die mit der Reform befürchteten inflationären Tendenzen. Auch wurde auf die Bedenklichkeit der geplanten Finanzierung über ein Umlageverfahren hingewiesen und die Notwendigkeit einer besseren Kapitaldecke hervorgehoben. Den Freidemokraten ging die Reform insgesamt zu weit. Staatliche Maßnahmen sollten nur jenen zugutekommen, die nicht mehr aus eigener Kraft und eigener Verantwortung ihr Schicksal meistern konnten. Staatliche Leistungen sollten sie deshalb wieder in die Lage der eigenen Leistung und eigenen Verantwortung versetzen.<sup>41</sup>

Nach den Ausschussberatungen wurde der nur leicht modifizierte Regierungsentwurf – er sah wieder eine Versicherungspflichtgrenze für Angestellte vor – vom 16. bis 21. Januar 1957 in zweiter und dritter Lesung beraten.<sup>42</sup> In einer Schlusserklärung brachte Max Becker noch einmal die schweren Bedenken der Fraktion gegen den Entwurf vor, der vom Verzicht auf eine Gesamtreform des Sozialversicherungssystems über die „Gleichschaltung der Angestelltenversicherung“ bis zu den nicht übersehbaren Beitragslasten reichte. Der Gesetzentwurf sei unvollkommen und werde in kurzer Zeit Abänderungen notwendig machen. Man könne bereits die Enttäuschung bei all jenen ermessen, deren Hoffnung auf eine spürbare Rentenerhöhung sich nicht erfüllen werde, bei jenen, denen eine erhebliche Beitragslast aufgebürdet werde, und schließlich auch bei denen, die in eine Pflichtversicherung eintreten müssten, deren sie eigentlich nicht bedürften. Auch wurden die Gefahren für die Stabilität der Währung und die Kaufkraft der DM erneut beschworen. „Wir Freien Demokraten waren und sind gewillt, den Rentnern nachdrücklich zu helfen. Wir sehen uns jedoch nicht in der Lage, diesem dem früheren guten Ruf der deutschen Sozialversicherung in der Welt abträglichen Gesetz unsere Zustimmung zu geben.“ Die Erklärung wurde von „Unerhört“-Rufen begleitet und sorgte für Unruhe im Plenum.<sup>43</sup> In der Schlussabstimmung votierte die Fraktion geschlossen gegen das Gesetz.<sup>44</sup>

Ungeachtet der Kritik und der Unkenrufe wurde die Rentenreform zu einer der bedeutendsten sozialpolitischen Maßnahmen seit Einführung der Sozialversicherung unter Otto von Bismarck in den 1880er Jahren und führte

41 Alle Zitate nach BT Plenarprotokoll 02/154, S. 8362-8364.

42 Vgl. BT/Plenarprotokoll 02/184-02/187.

43 Zur Rede des Abg. Becker am 21. Januar 1957 vgl. BT Plenarprotokoll 02/187, S. 10596.

44 Vgl. BT Plenarprotokoll 02/187, S. 10633.

zu einer markanten Aufwertung des Sozialstaats. Der Absturz in die Altersarmut gehörte vorübergehend der Vergangenheit an. Die Rentenreform erhöhte spürbar das Leistungsniveau der Sozialversicherung. So stieg der Anteil der Rentenversicherungsleistungen am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen zwischen 1956 und 1980 deutlich von 5,5 auf 11,4 %.<sup>45</sup>

Die Reform trug nicht unwesentlich zum Wahlerfolg Konrad Adenauers bei, der bei den Bundestagswahlen am 15. September 1957 mit der Union die absolute Mehrheit der Stimmen und Mandate gewann. Die Freidemokraten hatten mit einem Ergebnis von 7,7 % dagegen einen Stimmenverlust von 1,8 % zu verzeichnen, der zwar größtenteils Folge der innerparteilichen Auseinandersetzungen und Spaltungen der vergangenen Jahre sowie des Ausscheidens aus der Regierung im Februar 1956 war, doch sicherlich auch teilweise auf die Haltung der Partei gegenüber der Rentenreform zurückzuführen ist.

Ihre Ergänzung fand die Rentenreform im selben Jahr in der Einbeziehung der Landwirte in die gesetzliche Rentenversicherung durch das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, die der Tendenz zur Erweiterung des Versichertenkreises und zur Eingliederung weiterer Bevölkerungsgruppen in das soziale Sicherungssystem entsprach.<sup>46</sup> Die von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachte und im Juli 1957 vom Bundestag verabschiedete Alterssicherung für Landwirte fand auch die Zustimmung der FDP, die unmittelbar vor den Bundestagswahlen ihrer mittelständischen Klientel auf dem Lande ein Wahlgeschenk zukommen lassen wollte. „Dieses Gesetz wird vor allem in den mittelbäuerlichen und kleinbäuerlichen Betrieben manche Not lindern und die Hofübergabe erleichtern. Es wird deshalb eine wichtige agrarpolitische Aufgabe erfüllen helfen. Meine politischen Freunde werden diesem Gesetz deswegen zustimmen.“<sup>47</sup> Wenn auch Fritz Weber, Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebs in Baden-Württemberg, die Bedenken der Fraktion gegenüber manchen Bestimmungen des Gesetzes äußerte, die unter anderem die Umwandlung der als Darlehen vorgesehenen Anlaufmittel des Bundes in Zuschüsse betrafen, so war doch die grundsätzliche Zustimmung der FDP entscheidend.<sup>48</sup> Den Wahlausgang vermochte die Zustimmung der FDP jedoch kaum mehr zu beeinflussen.

45 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 175; Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen (wie Anm. 37), 421–425. Ferner Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart. München 2009, S. 173.

46 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 181.

47 So der Abg. Weber (Untersontheim) am 3. Juli 1957; BT Plenarprotokoll 02/222, S. 13108 f., hier S. 13108.

48 Vgl. die dritte Beratung des von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs über die Alterssicherung der Landwirte (GAL), BT Drs 2/3118 u. 02/3707 sowie BT Plenarprotokoll 02/222, S. 13103–13122.

Der Einbeziehung der Landwirte in die gesetzliche Rentenversicherung folgte 1960 die der Handwerker. Die Überführung der Handwerkerversorgung in die Rentenversicherung der Arbeiter hatte die FDP-Fraktion selbst, gleichsam in Konkurrenz mit der Unionsfraktion, die einen nur in Details differierenden Entwurf vorlegt hatte, in einem am 7. November 1958 eingebrachten Initiativantrag gefordert.<sup>49</sup> In der dritten Lesung begrüßte Wolfgang Mischnick im Namen der Fraktion ausdrücklich den vom Ausschuss vorgelegten Gesetzentwurf, der im Wesentlichen den Vorstellungen der FDP entspreche. „Die FDP-Bundestagsfraktion sieht in diesem Gesetz eine für die besondere Situation des Handwerks geeignete Lösung, die Pflicht zur Eigenversorgung mit dem Recht der individuellen Wahl zu verbinden. Mit der Überführung der Handwerkerversicherung in die Arbeiterrentenversicherung wird sichergestellt, daß unnötige Wanderversicherungen – wie es bisher war – wegfallen, und damit eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung ermöglicht.“<sup>50</sup>

## Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

In der allgemeinen Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme spielte nach 1945 die Angleichung des Leistungsrechts der Arbeiter an das Recht der Angestellten eine wichtige Rolle. Dies zeigte sich bei der Frage der Lohnfortzahlung der Arbeiter im Krankheitsfall, d.h. der Fortzahlung des vollen Bruttoarbeitsentgelts durch den Arbeitgeber in den ersten sechs Wochen krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit. Dieses Recht besaßen Angestellte bereits seit 1931. Die Arbeiter mussten sich dagegen mit einem Krankengeld in Höhe der Hälfte des Nettolohns begnügen. Nach einem sechzehnwöchigen Streik der schleswig-holsteinischen Metallarbeiter kam 1957 auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion ein Gesetz zustande, nach dem Arbeiter im Krankheitsfall sechs Wochen lang neunzig Prozent des Nettolohns bekommen sollten. Den das Krankengeld übersteigenden Betrag mussten die Arbeitgeber aufbringen. 1961 wurde der Anteil auf 100 Prozent erhöht. Eine vollständige Gleichstellung gelang erst 1969, als Arbeitgeber ihren Arbeitern ebenso wie den Angestellten den ungeschmäleren Lohn bei Krankheit sechs Wochen lang zahlen mussten.<sup>51</sup>

Da sich die FDP-Fraktion 1957 gegen eine „völlige Gleichstellung“ der Arbeiter mit den Angestellten aussprach und „eine längere Zugehörigkeit zum Betrieb zur Voraussetzung für die Zuschüsse des Arbeitgebers zum

49 Vgl. BT Drs. 03/634.

50 BT Plenarprotokoll 03/123, S. 7117.

51 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 183 f.

Krankengeld“ machen wollte<sup>52</sup>, hatte sie gegen eine Zustimmung zu dem von der SPD eingebrachten Gesetzentwurf über die Gleichstellung aller Arbeitnehmer im Krankheitsfall Bedenken, stellte sich jedoch einer Verabschiedung des Gesetzes im Mai nicht in den Weg.<sup>53</sup>

## Familienlastenausgleich

Eine weitere institutionelle Erweiterung des überkommenen sozialen Sicherungssystems erfolgte durch die Einführung eines Familienlastenausgleichs. Hatte die Weimarer Republik bereits Familienzuschläge zu den Renten und der Arbeitslosenunterstützung gezahlt, so wurde mit der Einführung des Kindergeldes im Dritten Reich eine wichtige familienpolitische Forderung umgesetzt. Nach dem Krieg wurde diese Maßnahme, die Teil der nationalsozialistischen Rassen- und Bevölkerungspolitik gewesen war, durch den Alliierten Kontrollrat wieder rückgängig gemacht. Da das Kindergeld indes einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der von Familien zu tragenden wirtschaftlich-sozialen Lasten darstellte, gab es nach der Gründung der Bundesrepublik bald Überlegungen, die auf seine Wiedereinführung zielten. 1954 wurde deshalb auf Initiative der Union das Kindergeld ab dem dritten Kind und für Familien von Arbeitnehmern, Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen wieder eingeführt. Um den Steuerzahler nicht noch mehr zu belasten, sollte es durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert werden. Angesichts der Popularität dieser Maßnahme wurde der Familienlastenausgleich sukzessive ausgebaut. Seit 1961 wurde die Leistung auch vom zweiten Kind an und seit 1974 für das erste Kind gezahlt. 1964 wurde das Kindergeld zur Entlastung der Arbeitgeber auf den Bundeshaushalt übernommen.<sup>54</sup>

Die FDP begrüßte 1954 die von den Fraktionen von SPD und CDU/CSU angeregte Wiedereinführung des Kindergeldes.<sup>55</sup> In der ersten Beratung der Vorlagen sprach sich Richard Hammer sowohl aus familienpolitischen als auch aus bevölkerungspolitischen Gründen für die Wiedereinführung des

52 Vgl. die Fraktionssitzung am 21. Mai 1957. In: ADL A40-729.

53 Nur wenige Gegenstimmen wurden gegen das Gesetz abgegeben. Vgl. BT Plenarprotokoll 02/214, S. 12583. Vgl. auch die Rede des Abg. Atzenroth am 31. Mai 1957; ebd., S. 12573, und S. 12632, Umdruck 1193.

54 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 202-205; Franz-Xaver Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Staat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main 2003, S. 289 f. Ferner Dagmar Nelleßen-Strauch: Der Kampf um das Kindergeld. Grundanschauungen, Konzeptionen und Gesetzgebung 1949-1964. Düsseldorf 2003.

55 Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion vom 10. März 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kinderbeihilfen (Kinderbeihilfegesetz), BT Drs. 02/318 sowie den Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 11. März 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen, BT Drs. 02/319.

Kindergelds aus. Das von der SPD geforderte Kindergeld ab dem zweiten Kind lehnte er wegen der damit verbundenen finanziellen Belastungen ab und sprach sich deshalb für den Entwurf der Union aus, wenngleich er auch auf verschiedene Ungereimtheiten und Mängel der Vorlage verwies, die die Höhe des Kindergelds oder den Kreis der Anspruchsberechtigten betrafen. Dessen ungeachtet gab Hammer der Hoffnung Ausdruck, dass mit der Wiedereinführung des Kindergeldes „wieder der Respekt vor denjenigen geschaffen wird, die Kinder erzeugen und Kinder haben“.<sup>56</sup>

Doch ein brauchbares Gesetz schien nach den Ausschussberatungen und der zweiten Lesung nicht greifbar.<sup>57</sup> Zur dritten Beratung legte die FDP einen eigenen Entwurf vor, in dem die Unterschiede zur Ausschussvorlage deutlich wurden. So wollte die FDP den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Bezieher eines steuerlichen Jahreseinkommens von 4800 DM begrenzen und die Leistungen durch Beiträge der Arbeitgeber in Höhe von 0,5 % der an Arbeitnehmer gezahlten Bruttolohnsumme finanzieren, während die Ausschussvorlage eine Einkommensgrenze nicht kannte und die Festsetzung der Gesamtumlage den Familienausgleichskassen überlassen wollte.<sup>58</sup>

Mit ihren Vorstellungen drang die FDP jedoch nicht durch. Gegen die Stimmen der FDP, aber auch der anderen Koalitionspartner GB/BHE und DP und der sozialdemokratischen Opposition wurde das Gesetz am 14. Oktober 1954 mit den Stimmen der Union angenommen.<sup>59</sup> Die Tatsache, dass die Union das Gesetz gegen ihre Koalitionspartner durchsetzte, wirft ein bezeichnendes Licht auf den Zustand der Koalition unter Bundeskanzler Adenauer.

## Das Sozialhilfegesetz von 1961

Zu den zentralen legislativen Maßnahmen der deutschen Sozialgesetzgebung nach 1945 zählte die Einführung des Rechts auf Sozialhilfe durch das Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961. So konstituierte das Gesetz von 1961 erstmals einen einklagbaren Rechtsanspruch auf soziale Fürsorge, deren Bewilligung jedoch auch weiterhin von einer Bedürftigkeitsprüfung ab-

56 Am 1. April 1954 vgl. BT Plenarprotokoll 02/21, S. 726-729. Marie-Elisabeth Lüders kritisierte, dass die Beihilfen erst ab dem dritten Kinde gezahlt werden sollten. Vgl. ebd., S. 737-739.

57 Vgl. die Rede des Abg. Atzenroth am 23. September 1954, BT Plenarprotokoll 02/44, S. 2115 f.

58 Vgl. den Antrag der FDP-Fraktion vom 9. Oktober 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kindergeld, BT Drs. 02/877 und zu den Ausschussbeschlüssen BT Drs. 02/708..

59 Vgl. die Rede des Abg. Atzenroth am 14. Oktober 1954; BT Plenarprotokoll 02/48, S. 2353, sowie ebd., S. 2390 f.

hängig war. Die Sozialhilfe sollte den Empfänger in die Lage setzen, seine Notlage aus eigener Kraft zu überwinden.<sup>60</sup>

Als der Gesetzentwurf im Mai 1960 in erster Lesung beraten wurde, begrüßte der Abgeordnete Wolfgang Rutschke zwar grundsätzlich die Regierungsvorlage, markierte jedoch gleichzeitig die Grenzen des Zumutbaren. Die FDP-Fraktion werde, so Rutschke, darauf achten, „daß das Bundessozialhilfegesetz nicht zu einer Nivellierung zwischen denjenigen führt, die Zeit ihres Lebens durch Arbeit eine angemessene Vorsorge für das Alter und die Wechselfälle des Lebens getroffen haben, und denen, die vielleicht sogar eine Mitschuld an ihrer Not tragen“. Zudem dürfe keine Regelung geschaffen werden, die die Gemeinden über Gebühr finanziell belaste. Bedenken äußerte Rutschke auch gegen eine im Gesetz fehlende Rückzahlungsverpflichtung, von der letztlich jene profitieren würden, die aus eigener Schuld in Not geraten seien.<sup>61</sup> Doch die Ausschussberatungen vermochten den Erwartungen der FDP nicht gerecht zu werden. Insbesondere gegen die Paragraphen 10 und 86, die das Verhältnis der Träger der Sozialhilfe zur freien Wohlfahrtspflege und die Einrichtungen zur Gewährung der Sozialhilfe betrafen, äußerte die Fraktion massive Bedenken. In diesen Bestimmungen glaubte sie einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu erkennen und stellte deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Frage.<sup>62</sup> Aus diesem Grund verweigerte die Fraktion dem Gesetz ihre Zustimmung.<sup>63</sup>

## Das sogenannte Sozialpaket

Nach dem Wiedereintritt der Liberalen in die Regierung 1961 blieben sozialpolitische Themen auf der Tagesordnung. So wurde in den Fraktionssitzungen wiederholt über das sogenannte Sozialpaket diskutiert, das auf eine Reform der Krankenversicherung, eine Neuregelung des Kindergeldes und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zielte.<sup>64</sup> Diese Vorlagen waren als Teil einer umfassenden Sozialreform bereits 1953 von der Regierung angekün-

60 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 196 ff- u. Kaufmann: Varianten (wie Anm. 54), S. 287 f.

61 Vgl. BT Plenarprotokoll 03/111, S. 6261 f.

62 Vgl. die Rede des Abg. Eilers am 4. Mai 1961, BT Plenarprotokoll 03/158, S. 9064 f. sowie BT Drs. 03/2673.

63 Vgl. die Reden der Abg. Freiherrn von Mühlen und Bucher am 4. Mai 1961, ebd., S. 9088 f.

64 Vgl. dazu Kurt J. Körper: FDP. Bilanz der Jahre 1960–1966. Braucht Deutschland eine liberale Partei? Köln 1968, S. 201 f.; Ursula Reucher: Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956-1965). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik. Düsseldorf 1999, S. 189 ff.; Nelleßen-Strauch, Der Kampf (wie Anm. 54), S. 246–270.

dig und 1957 dem Parlament zugeleitet worden, aber aufgrund von Differenzen innerhalb der Union in der dritten Legislaturperiode nicht verabschiedet worden.<sup>65</sup> Anlässlich der Koalitionsverhandlungen im Herbst 1961 präzierten Bundesvorstand und Bundestagsfraktion der FDP in einer gemeinsamen Sitzung die Forderungen der Partei. So reklamierten sie die Übernahme des Kindergelds, das seit 1954 durch Arbeitgeberbeiträge finanziert und für jedes dritte Kind ausgezahlt wurde, durch den Bundeshaushalt.<sup>66</sup> Dadurch sollte die gewerbliche Wirtschaft entlastet werden. Mit der Krankenversicherungsreform sollte die Selbstverwaltung gestärkt, die Versicherten über eine Krankenscheingebühr an den Kosten beteiligt und ein Kostenerstattungssystem für die Bezieher höherer Einkommen, die mit zehn bzw. zwanzig Prozent an den entstandenen Kosten beteiligt werden sollten, eingeführt werden.<sup>67</sup> Mit einer Reform der Lohnfortzahlung wiederum sollte verhindert werden, dass kranke Arbeiter steuerliche Vorteile erhielten und gegenüber ihren gesunden Kollegen in bezug auf den Lohnsteuerjahresausgleich besser gestellt würden. Zudem sollte das Gesetz, um eine materielle Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten zu vermeiden, nicht für Angestellte gelten.<sup>68</sup> Der Versuch der Union unter Adenauer, die umstrittenen Sozialgesetze gegen die FDP durchzuboxen, misslang. Zwar verabschiedete das Kabinett am 31. Oktober 1962, als die freidemokratischen Minister wegen der „Spiegel“-Affäre der Kabinettsitzung fernblieben, die Gesetze aus Protest gegen das Verhalten des liberalen Partners in der Affäre um den inkriminierten Verteidigungsminister Franz Josef Strauß.<sup>69</sup> Doch hatte diese Entscheidung keinen Bestand. Während die Koalitionspartner ihre Differenzen in bezug auf das Krankenversicherungsneuregelungsgesetz und das Lohnfortzahlungsgesetz nicht zu überwinden vermochten, gelang immerhin in der Frage des Kindergeldes eine Einigung, nach der das Kindergeld fortan aus Steuermitteln gezahlt werden sollte.<sup>70</sup>

65 Vgl. FDP-Bundesvorstand 1960-1967. Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende 1960-1967. Bearbeitet von Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1993, S. LX f.; Dok. 3, S. 17 f.; Dok. 31, S. 350–353. Vgl. auch Reucher, Reformen (wie Anm. 64).

66 Vgl. die gemeinsame Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion am 29. September 1961 in: FDP-Bundesvorstand 1960-1967 (wie Anm. 65), Dok. 18, S. 164 f.

67 Vgl. Reucher: Reformen (wie Anm. 64), S. 132 u. 177 f.

68 Vgl. die Klausurtagung der Fraktion am 1./2. Oktober 1962. In: ADL, A40-746.

69 Vgl. die Fraktionssitzung am 6. November 1962, SVP B, u. ferner FDP-Bundesvorstand 1960–1967 (wie Anm. 65), S. LXII.

70 Vgl. die Fraktionssitzungen am 27. November 1962. In: ADL, A40-745, am 4. Dezember 1962. In: ebd., A40-744, am 11. Dezember 1962. In: ebd., am 8. Januar 1963. In: ebd., A40-756, am 22. Januar 1963, am 2. September 1963. In: ebd., A40-754, am 2. Oktober 1963. In: ebd., A40-753, am 8. Oktober 1963. In: ebd., am 26. November 1963. In: ebd., A40-752, am 8. Januar 1964. In: ebd., A40-763, am 21. Januar 1964. In: ebd., am 4. Februar 1964. In: ebd., und am 6. Oktober 1964. In: ebd., A40-759. Ferner Reucher: Reformen (wie Anm. 64), S. 189-244; Nelleßen-Strauch: Der Kampf (wie Anm. 54), S. 261-270.

Eine wichtige sozialpolitische Initiative der Liberalen stellte Mitte der sechziger Jahre der von Wolfgang Mischnick vorgestellte, dreistufige Rentenplan dar. Mit dem sogenannten Mischnick-Plan versuchte die liberale Partei das Image einer Unternehmerpartei abzulegen und sich als eine um breite Wählerschichten bemühte Kraft, als eine Volkspartei zu positionieren. Gleichzeitig blieb sie ihrer bisherigen sozialpolitischen Linie verpflichtet, da der Rentenplan eng mit den Vorstellungen der Freidemokraten zur Eigentumsförderung verbunden blieb.

Der von Wolfgang Mischnick 1963 auf dem Münchner Bundesparteitag der FDP vorgestellte Plan sollte zum einen jene, die außerhalb des Rentensystems standen, wie Selbständige und Sozialhilfeempfänger, absichern, zum anderen zusätzliche Möglichkeiten der privaten Vorsorge schaffen. Er basierte auf drei Bauelementen. Erstens sollte jeder Bürger mit Erreichen des 65. Lebensjahres Anspruch auf eine Mindestrente haben, die an keine Grundvoraussetzungen gebunden war und über Steuern finanziert werden sollte. Zweitens sollte jeder Arbeitnehmer verpflichtet sein, fünfzehn Jahre lang Beiträge in Höhe von zehn Prozent des Einkommens in die Rentenversicherung einzuzahlen. Dadurch sollte er zusätzlich zur staatlichen Grundrente einen sich nach der Höhe der eingezahlten Beiträge richtenden Rentenanspruch erlangen. Drittens sollte es eine über die Beitragspflicht hinausgehende individuelle Altersvorsorge geben. So sollte es jedem Arbeitnehmer nach diesen fünfzehn Jahren freigestellt werden, ob er weiterhin in die Rentenkasse einzahlt oder den Betrag zur Eigentumbildung, zum Bausparen, für eine Lebensversicherung oder zum Kauf von Wertpapieren verwendet.<sup>71</sup>

„Für die Altersvorsorge sollte [...] dem Angestellten, dem Arbeiter wie dem Selbständigen zwar eine Verpflichtung zu einer Mindestsicherung auferlegt werden, aber über das Ausmaß der Altersvorsorge jedem einzelnen eine gewisse Entscheidungsfreiheit zugestanden werden.“<sup>72</sup>

Auch wenn durchaus anerkannt wurde, dass die FDP sich vom Image einer interessenbestimmten Klientelpartei zu befreien und von überholten manchesterliberalen Vorstellungen zu verabschieden trachtete, stieß der Rentenplan doch in manchen Punkten auf Kritik. Moniert wurden beispielsweise die problematische Rechtsgrundlage und die mit dem Plan verbundenen

71 Vgl. dazu Körper: FDP (wie Anm. 64), S. 197-199. – Ferner den Artikel „Sozialprogramme. Öffnung nach links“. In: Der Spiegel, Nr. 29 vom 17. Juli 1963, S. 18 f. – Vgl. Wolfgang Mischnick: „Die Freiheit der Entscheidung darf nicht fortfallen“. In: Die Welt, Nr. 123 vom 29.5.1965, S. 25; Bundesparteileitung der FDP (Hrsg.): Hinter den Kulissen. Bonn o.J. (1965), S. 48 f.

72 Vgl. Mischnick: „Die Freiheit“ (wie Anm. 71).

Kosten. Zudem hätte die Grundrente kaum die Höhe von Sozialfürsorgeleistungen übersteigen und die Umstellung des Rentensystems auf das liberale Modell einen Verzicht auf die dynamische Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung bedeuten können. Auch in der eigenen Partei meldeten sich die Kritiker zu Wort. So sprach sich der Parteivorsitzende Erich Mende dezidiert gegen die Einführung einer Volksrente aus. Zwar spielte der Mischnick-Plan im Bundestagswahlkampf 1965 noch eine Rolle, doch angesichts widerstreitender Äußerungen innerhalb der Parteiführung vermochte er zumal in den Großstädten für die Partei keine positive Wirkung zu entfalten. Da die Umsetzung des Plans kaum realistisch erschien, verschwand er bald in der Schublade.<sup>73</sup>

### Auf dem Weg zur sozial-liberalen Koalition

Nachdem die FDP im Oktober 1966 die Regierung verlassen und die Koalition mit der Union beendet hatte, war vielen klar, dass der Weg zurück in die Regierungsverantwortung nur über die SPD gehen würde. Doch einer Zusammenarbeit mit der von Willy Brandt geführten SPD, die aufgrund mancher programmatischen Affinitäten, der politischen Nähe in Fragen der Deutschland- und Ostpolitik, der Innen- und Bildungspolitik, nahelag, stand ein evidenter Dissens in der Sozialpolitik gegenüber.

Dies galt nicht zuletzt für die Frage der betrieblichen Mitbestimmung, die die SPD Ende der sechziger Jahre erneut auf die Tagesordnung zu setzen gedachte. Die FDP war jedoch nicht gewillt, von ihrer ablehnenden Haltung in dieser Frage abzurücken, auch war mit ihrer bisherigen Wählerklientel eine politische Kurskorrektur nicht durchzuführen. Denn Mitbestimmung stellte für Liberale eine Einschränkung der unternehmerischen Verfügungsgewalt und Gestaltungsfreiheit dar. Zwar fand sich die Partei mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 ab, war aber nicht gewillt über die Drittelvertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften hinauszugehen und einer Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten zuzustimmen.

In ihrem Aktionsprogramm von 1967 machte die FDP unmißverständlich deutlich, dass die „Träger autonomer Verantwortung in der Währungs- und Wirtschaftspolitik [...] in ihrer Selbständigkeit nicht geschmälert werden. Deshalb sind Lohnleitlinien für die Tarifpartner ebenso abzulehnen wie die Forderung nach ‚sozialer Symmetrie‘.“ Ansonsten fanden sich im Aktionsprogramm lediglich acht von insgesamt 107 Thesen, die sich mit sozialpoli-

73 Vgl. Körper: FDP (wie Anm. 64), S. 198 f.

tischen Themen beschäftigten und zudem sehr im Allgemeinen blieben.<sup>74</sup> Ein von der FDP-Bundestagsfraktion im März 1969 eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes hielt am bestehenden Status quo fest und lehnte eine Ausweitung der für den Montanbereich geltenden paritätischen Mitbestimmung für andere Industriezweige ab. Der Zweck des Initiativantrags, der einige Gesetzesmodifikationen wie den Ausbau des Minderheitenschutzes vorsah, lag darin, der SPD-Bundestagsfraktion, die mit entsprechenden Vorlagen erneut initiativ wurde<sup>75</sup>, Paroli zu bieten und der Öffentlichkeit zu dokumentieren, dass man sich mit dem Thema Mitbestimmung durchaus zu beschäftigen wusste.<sup>76</sup> Mitbestimmung, so der freidemokratische Fraktionsvorsitzende Wolfgang Mischnick im Januar 1969 im Bundestag, sei „ein, ich möchte fast sagen, verführerisches Wort, dem zustimmen niemandem schwerfällt, wenn man nur den Klang dieses Wortes in den Ohren hat, ohne sich aber mit den Auswirkungen im einzelnen auf die verschiedensten Bereiche des gesellschaftspolitischen Lebens wirklich auseinanderzusetzen.“ Mischnick lehnte eine Ausdehnung der Montanmitbestimmung auf andere Industriezweige entschieden ab. Er verwies darauf, dass für das deutsche Modell der Montanmitbestimmung selbst bei internationalen Gewerkschaftsorganisationen kein positives Echo zu verzeichnen sei. Vielmehr seien in Montanunternehmen mit paritätischer Mitbestimmung die notwendigen wirtschaftlichen Anpassungsprozesse erschwert worden. Anstatt neue Forderungen zu erheben, solle man die bereits vorhandenen Möglichkeiten des Betriebsverfassungsgesetzes ausschöpfen und die Eigentumsbildung so verstärken, „daß die Mitbestimmung über das Eigentum durch den Arbeitnehmer erfolgen“ könne.<sup>77</sup>

Die Mitbestimmungsfrage blieb vor der Bundestagswahl 1969 ein Streitpunkt, der die Freidemokraten von ihrem potentiellen Koalitionspartner SPD trennte. Dies machte der Parteivorsitzende Walter Scheel in einem Interview mit dem „Spiegel“ noch einmal unmissverständlich klar. Die Ausweitung der

74 Vgl. Juling: Programmatische Entwicklung (wie Anm. 4), S. 180-199, hier S. 188 und 195.

75 Die von der SPD-Fraktion eingebrachten Entwürfe eines Personalvertretungsgesetzes, eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung in Großunternehmen und Konzernen, eines Gesetzes zur Neuregelung der Betriebsverfassung, eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes und eines Gesetzes zur Erhaltung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmer des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (Zweites Mitbestimmungsgesetz) wurden am 22. Januar 1969 in erster Lesung beraten. Vgl. BT Drs. 05/3643 vom 12. Dezember 1968, 05/3657 vom 16. Dezember 1968, 05/3658 vom 16. Dezember 1968, 05/3659 vom 16. Dezember 1968, 05/3660 vom 16. Dezember 1968; BT Plenarprotokoll 05/210, S. 11337-11369.

76 Vgl. den von der FDP-Fraktion am 20. März 1969 eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes; BT Drs. 05/4011.

77 Zur Rede des Abg. Mischnick am 22. Januar 1969 vgl. BT Plenarprotokoll 05/210, S. 11352-11360.

Sonderform der Montanmitbestimmung auf andere Wirtschaftsbereiche sei mit der FDP nicht zu machen.<sup>78</sup>

## Die Sozialpolitik der FDP – Fazit

„In zahlreichen Diskussionen der letzten Wochen und Monate, insbesondere auch kürzlich an der Theodor-Heuss-Akademie, habe ich feststellen müssen, daß alle Anstrengungen der FDP ganz besonders in den letzten Jahren ein stärkeres sozialpolitisches Profil nach außen zu zeigen und damit in der Öffentlichkeit den Vorwurf, die FDP wäre nur ein sozialpolitischer Bremser, energisch zurückzuverweisen, in der Öffentlichkeit aber vor allem auch in unseren Mitgliederkreisen noch sehr wenig deutlich geworden sind. Kaum jemand weiß draußen darüber Bescheid über das, was die FDP durch alle Legislaturperiode[n] hindurch in den einzelnen sozialpolitischen Bereichen vorgeschlagen hat, wie sie zu den sozialpolitischen Entscheidungen im Sinne einer gerechten, den gesellschaftspolitischen und finanziellen Maßstäben entsprechenden Entscheidung Stellung genommen hat. Hängengeblieben ist leider auch bei einem großen Teil unserer Mitglieder, daß wir sozialpolitisch zu wenig getan haben, ja, daß wir einfach dagegen waren.“<sup>79</sup>

Der Ruf, ein sozialpolitischer Bremser zu sein, war nicht nur Folge der Ablehnung der paritätischen Mitbestimmung vor 1969, sondern auch dem Widerstand gegen die Rentenreform von 1957 geschuldet. Dennoch begann sich die Partei allmählich mit den sozialpolitischen Realitäten der frühen Bundesrepublik abzufinden. Sie bekannte sich zum bestehenden kollektiven Arbeitsrecht und damit auch grundsätzlich zum Prinzip der betrieblichen Mitbestimmung. Auch dem Ausbau des Systems sozialer Sicherheit stellte sie sich nicht in den Weg und gab beispielsweise dem Bundesversorgungs- und dem Lastenausgleichsgesetz ihre Zustimmung. Zudem erkannte sie die Notwendigkeit der Einbeziehung weiterer sozialer Gruppen in die traditionellen Sozialversicherungen und befürwortete unter anderem die 1957 eingeführte Altershilfe für Landwirte. Zögernd begegnete sie zwar anfangs der Forderung nach Angleichung des sozialrechtlichen Status und des Leistungsrechts von Arbeitern und Angestellten, doch stimmte sie schließlich der Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Falle krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit zu. Über die Notwendigkeit der Förderung und Stärkung der Familie und den Ausbau des Familienlastenausgleichs herrschte ein breiter Konsens in der Partei. Die Wiedereinführung des Kindergelds im Jahre 1954 gehörte deshalb auch zu den Postulaten der Liberalen, wenngleich sie dem in

78 Vgl. „Mitbestimmung ist kein Hindernis“. In: Der Spiegel, Nr. 39 vom 22. September 1969, S. 32. – Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 254-260.

79 Schreiben von Hansheinrich Schmidt an Walter Scheel und Wolfgang Mischnick vom 2.10.1968. In: ADL, A40-114, Bl. 74 ff., hier Bl. 74 f.

jenem Jahr verabschiedeten Gesetzentwurf aufgrund mancher von der Partei monierten Bestimmungen ihre Zustimmung verweigern musste. Anlass zur Kritik bot die Finanzierung des Kindergelds durch Arbeitgeberbeiträge, die erst in der vierten Legislaturperiode mit der Übernahme dieser Sozialleistung auf den Bundeshaushalt geändert werden konnte. Eine Neuregelung der öffentlichen Fürsorge hielt sie ebenfalls für ein dringendes Desiderat, doch traf das Sozialhilfegesetz im Jahre 1961, in dem sie einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sah und deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bezweifelte, auf Ablehnung.

Immerhin gelang es der Partei, mit dem Mischnick-Plan zur Altersvorsorge 1963 ein wenn auch nur schwach erkennbares sozialpolitisches Profil zu entwickeln. Diese ersten Gehversuche auf dem Feld der Sozialpolitik blieben allerdings noch einigermmaßen unbeholfen, zumal die Praktikabilität des dreistufigen Rentenplans teilweise offen bezweifelt wurde. Sozialpolitik sollte für die FDP letztlich Hilfe zur Selbsthilfe darstellen und den einzelnen in die Lage setzen, sich aus seiner Notlage mit eigener Kraft zu befreien. Sozialpolitik blieb deshalb auch immer eng mit der Forderung nach Eigentumsbildung verknüpft. Die FDP war vor 1969 zwar keine manchesterliberale Partei, aber sie blieb doch den Interessen des selbständigen Mittelstands und der Industrie verpflichtet und versuchte in jenen zwanzig Jahren wiederholt deutlich auf die Grenzen der Belastbarkeit der deutschen Wirtschaft hinzuweisen.