

Arbeit vor Rente

Soziale Sicherung bei Invalidität und
berufliche Rehabilitation in der DDR
(1949–1989)

DIKTATUR UND DEMOKRATIE IM 20. JAHRHUNDERT



**Für die Fortsetzung unserer
Wirtschafts- und Sozialpolitik**

**6. MAI
1984**

Diktatur und Demokratie im 20. Jahrhundert, Bd. 5

Schriftenreihe der Forschungs- und Dokumentationsstelle
des Landes Mecklenburg-Vorpommern
zur Geschichte der Diktaturen in Deutschland

Herausgegeben von
Stefan Creuzberger
Fred Mrotzek

Carolin Wiethoff

Arbeit vor Rente

Soziale Sicherung bei Invalidität
und berufliche Rehabilitation in
der DDR (1949–1989)

Das Buch veröffentlicht eine Dissertationsschrift der Universität Potsdam.
Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Forschungsnetzwerkes
Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung BUND.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist
ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Verfilmungen
und die Einspeicherung und Verarbeitung auf DVDs, CD-ROMs, CDs, Videos,
in weiteren elektronischen Systemen sowie für Internet-Plattformen.

© be.bra wissenschaft verlag GmbH
Berlin-Brandenburg, 2017
KulturBrauerei Haus 2
Schönhauser Allee 37, 10435 Berlin
post@bebra-wissenschaft.de
Redaktion der Reihe: Stefan Creuzberger, Fred Mrotzek, Rostock
Redaktion des Bandes: Sabine Grabowski
Lektorat: Matthias Zimmermann, Berlin
Umschlag und Satz: typegerecht, Berlin
Schrift: Minion Pro 10,5/13,5 pt
Druck und Bindung: Finidr, Český Těšín
ISBN 978-3-95410-081-1

www.bebra-wissenschaft.de
--

Inhalt

Einleitung	8
Terminologie und Methode	12
Forschungsstand	17
Quellenlage	21
 Kontinuitäten und Brüche in der Sozialpolitik der Sowjetischen Besatzungszone (1945–1949)	 23
Politischer Umbruch und sozialpolitische Herausforderungen der Nachkriegszeit	23
Neue gesundheits- und sozialpolitische Konzepte	27
Abschaffung der Kriegsopferversorgung	33
Arbeitsintegration statt Rentenversorgung: Schwerbeschädigte in der DDR	38
 »Den Existenzkampf in den Betrieben wie jeder Gesunde aufnehmen« – Ausdifferenzierung der Schwerbeschädigtenpolitik (1949–1958)	 46
Gründung der DDR als Ausgangspunkt für Veränderungen	46
<i>Umstrukturierungen im Staats- und Parteiapparat</i>	46
<i>Widerstand gegen das Einstellungssoll für Schwerbeschädigte</i>	52
<i>Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration – Produktionsgenossenschaften und »Qualifizierung«</i>	59
Harte Einschnitte in der sozialen Sicherung: Sparkurs 1952/1953	65
Gleichschaltung von Betroffenenverbänden am Beispiel des Arbeitsausschusses für Blindenfragen	74
Gescheiterte Reformen? Rentenpolitik und Schwerbeschädigtenbetreuung bis 1958	79
<i>Verbesserungen der Renten- und Pflegegeldleistungen</i>	79
<i>Bemühungen zur Eingrenzung der Schwerbeschädigten-Ausweise</i>	84
<i>Neue Impulse in der Schwerbeschädigtenbetreuung</i>	89

Erfolgreiche Integration von Schwerbeschädigten im Betrieb? Das Eisenhüttenkombinat Ost in den 1950er-Jahren	93
<i>Innerbetriebliche Organisation: Entstehung einer Schwerbeschädigtenkommission</i>	95
<i>»Kampf gegen die Ausnutzung der Sozialversicherung« – Krankheiten und Unfälle im Eisenhüttenkombinat Ost</i>	102
<i>Wirksamkeit des betrieblichen Gesundheits- und Sozialwesens</i>	110
Professionalisierung der beruflichen Rehabilitation und neue Ansätze in der Rentenpolitik (1958–1971)	114
Von der Schwerbeschädigtenbetreuung zur beruflichen Rehabilitation	114
<i>Neue Akteure und ihr Einfluss</i>	114
<i>Ausweitung und Begrenzung: Organisation der beruflichen Rehabilitation in der DDR</i>	125
<i>Konzepte der beruflichen Rehabilitation gegen drohende Frühinvalidität</i>	134
Reformansätze in der sozialen Sicherung	150
<i>Diskussionen über Rentenreform und Invaliditätsbegriff</i>	150
<i>Kritik aus dem Staatsapparat und stärkere Mitwirkung des FDGB</i>	162
<i>Rentenreform? Veränderungen im Rentenrecht 1968</i>	168
<i>»Sicherung des Rechts auf Arbeit« und erste internationale Vernetzung</i>	173
Das »Jahrzehnt der Rehabilitation«? Bewegung in der Sozialpolitik (1971–1980)	183
Aufwertung der Sozialpolitik und Folgen für die soziale Sicherung	183
<i>Kurswechsel unter Honecker</i>	183
<i>Rentenpolitische Erweiterungen 1972/73</i>	188
<i>Konflikte bei der Begutachtung von Invalidität und Berufskrankheiten</i>	196
<i>»Imagepolitik« der DDR im Bereich der beruflichen Rehabilitation</i>	201
<i>Grenzen der Rentenleistungen</i>	209
<i>Ausbau der geschützten Arbeit in der DDR</i>	214
Anspruch und Wirklichkeit: Berufliche Rehabilitation im Bezirk Frankfurt (Oder)	222
<i>Organisation der Rehabilitation auf Bezirksebene</i>	222
<i>Von »Maßnahmeplan« zu »Maßnahmeplan« – Verwirklichung sozialpolitischer Beschlüsse im Bezirk</i>	227

<i>Hauptakteur Betrieb: Das betriebliche Gesundheits- und Sozialwesen im Eisenhüttenkombinat Ost</i>	236
<i>Probleme der beruflichen Rehabilitation in Großbetrieben</i>	243
Stagnation und Verschärfung von Konflikten (1980–1989)	254
Fehlende Handlungsspielräume in der Rentengesetzgebung	254
Erfolgreiche Rehabilitationspolitik?	263
<i>»Internationales Jahr der Geschädigten« 1981 in der DDR</i>	263
<i>Konfliktpunkte: Rehabilitationszentren und Rehabilitanden im Plan</i>	271
<i>Arbeitsintegration als Sozialdisziplinierung: Eingliederung von »Asozialen« in Sonderbrigaden</i>	279
Geschützte Arbeit im Bezirk Frankfurt (Oder)	282
Hintergründe für Invalidität und Berufskrankheiten im Eisenhüttenkombinat Ost	290
Ausblick	300
Schlussbetrachtung	302
Arbeit vor Rente – Konstante der DDR-Sozialpolitik	302
<i>Neuordnung 1945–1949</i>	302
<i>Ausdifferenzierung 1949–1958</i>	303
<i>Professionalisierung 1958–1971</i>	305
<i>Erweiterung 1971–1980</i>	306
<i>Stagnation 1981–1989</i>	307
<i>Hintergründe sozialpolitischer Initiativen</i>	308
<i>Berufliche Integration vor Ort: Das Eisenhüttenkombinat Ost</i>	310
<i>Ressortinteressen und Konflikte innerhalb des Herrschaftsapparates</i>	313
<i>Ambivalenzen der Sozialpolitik für Menschen mit Erwerbsminderungen</i>	315
Anhang	319
Abkürzungen	319
Quellen- und Literaturverzeichnis	321
Personenregister	334
Danksagung	335
Die Autorin	336

Einleitung

Deutschland ist seit dem 3. Oktober 1990 wieder vereinigt. In diesem Zeitraum ist über die damit zur Geschichte gewordene DDR viel gestritten worden. Zwischen den beiden Polen Verdammung und Verklärung¹ hat sich ein weites Feld von Zuschreibungen eröffnet, die erklären wollen, was die DDR nun eigentlich war, wie sie funktionierte und vor allem, wie sie über 40 Jahre hinweg trotz aller Widrigkeiten bestehen konnte. Dass die DDR eine Diktatur war, ist dabei in der Forschung weitgehend unbestritten, allerdings scheiden sich die Geister dahingehend, um was für eine Art von Diktatur es sich dabei gehandelt hat. Neben Klassifizierungen als »(spät-)totalitärer Überwachungs- und Versorgungsstaat«,² »moderne Diktatur«,³ »Erziehungsdiktatur«⁴ und »Versorgungsdiktatur«⁵ existiert eine Vielzahl weiterer Begrifflichkeiten, die versuchen, das System der DDR einzuordnen und dessen Spezifika angemessen zu berücksichtigen. Vielen dieser Begrifflichkeiten ist gemein, dass sie sich bemühen, die »harten Seiten« des Regimes, verkörpert durch die Staatssicherheit, die Verfolgung politisch Andersdenkender und die Opfer der Mauer, mit den »weicheren« Aspekten des SED-Staates, wie der Sozial- und Konsumpolitik und dem emanzipatorischen Anspruch einer neueren und besseren Gesellschaft, zu verbinden. Hieran zeigt sich der

1 Vgl. Konrad H. Jarausch: Jenseits von Verdammung und Verklärung. Plädoyer für eine differenzierte DDR-Geschichte, in: Agnès Bensussan u. a. (Hrsg.): Die Überlieferung der Diktaturen. Beiträge zum Umgang mit Archiven der Geheimpolizeien in Polen und Deutschland nach 1989, Essen 2004, S. 229–240.

2 Klaus Schröder: Die DDR. Eine (spät-)totalitäre Gesellschaft, in: Manfred Wilke (Hrsg.): Anatomie der Parteizentrale. Die KPD/SED auf dem Weg zur Macht (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1998, S. 525–562, S. 556–562.

3 Jürgen Kocka: Die DDR – eine moderne Diktatur? Überlegungen zur Begriffswahl, in: Michael Grüttner u. a. (Hrsg.): Geschichte und Emanzipation. Festschrift für Reinhard Rürüp, Frankfurt am Main 1999, S. 340–350.

4 Dorothee Wierling: Die Jugend als innerer Feind, in: Hartmut Kaelble u. a. (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 404–425, hier S. 417–420 (künftig zitiert: Kaelble u. a., Sozialgeschichte der DDR).

5 Beatrix Bouvier: Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker, Bonn 2002, S. 337 (künftig zitiert: Bouvier, Die DDR – ein Sozialstaat?).

Wunsch, ein differenzierteres Bild zu erhalten und den Alltag und das Leben im SED-Staat stärker in den Vordergrund zu rücken.⁶ Ein besonders umstrittenes Beispiel ist dabei der von Konrad H. Jarausch geprägte Begriff der »Fürsorgediktatur«,⁷ bei dem neben der Bedeutung einer helfenden Fürsorge ein Unterton von Strenge und Bevormundung mitschwingt, der gekoppelt mit dem Begriff der Diktatur auch die politische Unterdrückung deutlich macht.⁸ Trotz aller Kritik⁹ ist Jarausch zugute zu halten, dass er mit diesem Begriff versucht, die Ambivalenzen des SED-Staates stärker hervorzuheben und den Widerspruch zwischen Intention und Praxis deutlich zu machen.

Das ist auch das Anliegen der vorliegenden Studie, die sich mit der Sozialpolitik der DDR beschäftigt. Das Thema hat in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit gefunden und das Interesse daran ist ungebrochen. Über die Frage, ob die DDR ein Sozialstaat war, ist dabei ebenso diskutiert worden¹⁰ wie über Pfadabhängigkeiten und Neuerungen im System der ostdeutschen sozialen Sicherung.¹¹ Innovationen werden vor allem in der starken Ausweitung der betrieblichen Sozialpolitik gesehen, die damit zusammenhing, dass die DDR eine »Arbeitsgesellschaft«¹² war und

6 Vgl. hierzu vor allem Mary Fullbrook: Ein ganz normales Leben. Alltag und Gesellschaft in der DDR, Darmstadt 2008. Fullbrooks Ansatz einer »partizipativen Diktatur« hat ebenfalls viel Anklang und Kritik gefunden, vgl. dazu die Rezension von Thomas Großbölting in: se-hepunkte, 9. Jg. (2009), Nr. 7/8 [15.07.2009], URL: <http://www.sehepunkte.de/2009/07/15118.html> (10.9.2015). – Vgl. Eckhard Jesse: Alltag in der DDR, in: Andreas Kötzing u. a. (Hrsg.): Vergleich als Herausforderung. Festschrift zum 65. Geburtstag von Günther Heydemann (= Schriften des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung, Bd. 57), Göttingen 2015, S. 217–228, hier S. 220.

7 Konrad H. Jarausch: Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur, Zur begrifflichen Einordnung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 48. Jg. (1998), H. B 20, S. 33–48.

8 Siehe ebd., S. 42.

9 Vgl. dazu Michael Schwartz: Vertriebene, Evakuierte, Bombengeschädigte, Kriegsheimkehrer sowie Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene (künftig zitiert: Schwartz, Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Bd. 8), in: Dierk Hoffmann/Michael Schwartz (Hrsg.): 1949–1961. Deutsche Demokratische Republik. Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus (= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8), Baden-Baden 2004, S. 592–641, hier S. 593, Anm. 48 (künftig zitiert: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8). – Bouvier, Die DDR – ein Sozialstaat?, S. 337f. – Vgl. Florian Gräßler: War die DDR totalitär? Eine vergleichende Untersuchung des Herrschaftssystems der DDR anhand der Totalitarismuskonzepte von Friedrich, Linz, Bracher und Kielmannsegg (= Extremismus und Demokratie, Bd. 30), Baden-Baden 2014, S. 299–305.

10 Vgl. Bouvier, Die DDR – Ein Sozialstaat?

11 Vgl. Hans Günter Hockerts (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich (= Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Bd. 76), München 1998 (künftig zitiert: Hockerts, Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit).

12 Martin Kohli: Die DDR als Arbeitsgesellschaft? Arbeit, Lebenslauf und soziale Differenzierung (künftig zitiert: Kohli, Die DDR als Arbeitsgesellschaft?), in: Kaelble u. a., Sozialgeschichte der DDR, S. 31–61.

der Betrieb im Vordergrund stand, »in dem sich über 8 Millionen Bürger für in der Regel mehr als 9 Stunden von Montag bis Freitag, zunehmend auch an Wochenenden, aufhalten mussten«.¹³ Martin Kohli hat die DDR insofern als eine »radikal moderne Gesellschaft« bezeichnet, als dort im Gegensatz zu Westdeutschland der Erwerbs- und Funktionsstatus weitaus stärker im Vordergrund stand als die Zugehörigkeit zu Besitz- oder Versorgungsklassen.¹⁴ Die Betriebe entwickelten sich zu »zentralen Vergesellschaftungskernen«, die, um Kohlis zugespitzter Formulierung zu folgen, die »soziale Landkarte« letztlich stärker als die Wohnorte dominierten.¹⁵ Im Unterschied zur Bundesrepublik vermischten sich in der DDR betriebliche und staatliche Sozialpolitik. Die Betriebe wurden aufgrund der Verstaatlichung der Wirtschaft zu »Filialen der staatlichen Sozialpolitik«,¹⁶ waren jedoch gleichzeitig durch die Vorgaben der zentralen Wirtschaftsplanung gebunden. Die DDR-Sozialpolitik war damit vor allem von der »Sorge um den arbeitenden Menschen«¹⁷ bestimmt. Als Bezeichnung für dieses System sozialer Sicherung hat sich der Begriff »workfare-state« eingebürgert, der dem traditionellen Wohlfahrtsstaat-Begriff (welfare-state) gegenübergestellt wird.¹⁸

Doch wo hatten in diesem »workfare-state« diejenigen DDR-Bürger ihren Platz, die nicht mehr oder nur noch eingeschränkt arbeiten konnten, sei es aufgrund von Invalidität, Unfall, einem Kriegsleiden, einer geistigen oder körperlichen Behinderung oder gesundheitlichen Einschränkungen, wie Berufs- oder chronischen Krankheiten? Die vorliegende Studie untersucht die soziale Sicherung dieses Personen-

13 Renate Hürtgen: Entwicklung in der Stagnation? Oder: was ist so spannend am Betriebsalltag der 70er und 80er Jahre in der DDR? (künftig zitiert: Hürtgen, Entwicklung in der Stagnation?), in: Dies./Thomas Reichel (Hrsg.): Der Schein der Stabilität. DDR-Betriebsalltag in der Ära Honecker, Berlin 2001, S. 11–34, hier S. 12 (künftig zitiert: Hürtgen/Reichel, Der Schein der Stabilität).

14 Kohli, Die DDR als Arbeitsgesellschaft?, S. 51.

15 Ebd., S. 43.

16 Peter Hübner: Der Betrieb als Ort der Sozialpolitik in der DDR (künftig zitiert: Hübner, Betrieb als Ort der Sozialpolitik), in: Christoph Boyer/Peter Skyba (Hrsg.): Repression und Wohlstandsversprechen. Zur Stabilisierung von Herrschaft in der DDR und der ČSSR (= Berichte und Studien des Hannah-Arendt-Instituts, Bd. 20), Dresden 1999, S. 63–74, hier S. 63.

17 Otto Grotewohl: Im Mittelpunkt steht der Mensch, S. 191 f., zitiert nach: Dierk Hoffmann/Michael Schwartz: Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): Sozialstaatlichkeit in der DDR, Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49–1989 (= Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Sondernummer), München 2005, S. 1–11, hier S. 4 (künftig zitiert: Hoffmann/Schwartz, Sozialstaatlichkeit in der DDR).

18 Vgl. Manfred G. Schmidt: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. vollst. überarb. u. erw. Aufl., Opladen 1998, S. 134 (künftig zitiert: Schmidt, Sozialpolitik). – Hans Günter Hockerts, Einführung, in: Ders., Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit, S. 7–26, hier S. 21.

kreises im Zeitraum von 1949 bis 1989 anhand zweier Bereiche: Der Absicherung bei Invalidität und der beruflichen Rehabilitation. Wie eng diese beiden Bereiche miteinander verbunden waren, mag ein Zitat verdeutlichen. So wandte sich der Kriegsbeschädigte Franz S. im Sommer 1954 mit einem Beschwerdeschreiben, einer sogenannten »Eingabe«, an das Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung, in der er sich über die Rentenleistungen in der DDR beschwerte: »Man hat also gut reden, wenn man sich rühmt, Arbeitsplätze für die Schwerbeschädigten zu schaffen und die Schwerbeschädigten ohnehin keine andere Wahl haben, als den Existenzkampf in den Betrieben genau wie jeder Gesunde aufnehmen zu müssen.«¹⁹ Mit dieser Aussage fasste Franz S. die zentralen Punkte der DDR-Sozialpolitik für Menschen mit einer Erwerbsminderung treffend zusammen: Die zuständigen Stellen im Staats- und Parteiapparat sahen die Aufgabe der sozialen Sicherung weniger darin, den Betroffenen durch Rentenleistungen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, sondern vielmehr in der Reintegration in den Arbeitsmarkt. Für dieses Ziel waren die Behörden bereit, einige Mühen in Kauf zu nehmen. Das in der Verfassung der DDR festgeschriebene »Recht auf Arbeit«²⁰ war im Gegensatz zu manch anderem dort postuliertem Recht kein leeres Versprechen, sondern verwandelte sich 1961 sogar in eine »Pflicht zur Arbeit«,²¹ die zu ignorieren harte Konsequenzen nach sich ziehen konnte.

Doch warum eine weitere Studie zur DDR-Sozialpolitik? Aufgrund der zahlreichen Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet der DDR-Geschichte stellt sich bereits die Frage nach einer überforschten²² oder ausgeforschten DDR-Geschichte, in der noch nicht alles von jedem gesagt worden sei.²³ Dem bleibt entgegenzuhalten, dass es noch eine Menge ungeklärter Forschungsfragen gibt und einige wichtige Bereiche bislang nur unzureichend erforscht sind. Hierzu gehört insbesondere das Zu-

19 Bundesarchiv (BArch), DQ 2/4102, unpag., Eingabe von F. S. an Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung (MfAB), 6.7.1954.

20 Verfassung der DDR, Art. 15, Abs. 2: »Das Recht auf Arbeit wird verbürgt. Der Staat sichert durch Wirtschaftslenkung jedem Bürger Arbeit und Lebensunterhalt. Soweit dem Bürger angemessenen [sic!] Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.« Gesetzblatt (GBL.) der DDR 1949, S. 5–16.

21 GBL. der DDR I 1961, S. 27–29, hier § 2, Abs. 1 und 2, S. 29. – Vgl. auch Dierk Hoffmann: Leistungsprinzip und Versorgungsprinzip: Widersprüche der DDR-Arbeitsgesellschaft (künftig zitiert: Hoffmann, Leistungsprinzip und Versorgungsprinzip), in: Hoffmann/Schwartz, Sozialstaatlichkeit in der DDR, S. 89–114, hier S. 99.

22 Vgl. dazu Jürgen Kocka: Bilanz und Perspektiven der DDR-Forschung. Hermann Weber zum 75. Geburtstag, in: Deutschland-Archiv 5 (2003), H. 5, S. 764–769, hier S. 768.

23 Vgl. dazu Thomas Lindenberger: Ist die DDR ausgeforscht? Phasen, Trends und ein optimistischer Ausblick (künftig zitiert: Lindenberger, Ist die DDR ausgeforscht), in: APuZ, 64. Jg. (2014), H. 24–26, S. 27–32, hier S. 29.

sammenspiel zwischen einzelnen staatlichen und den regionalen Stellen.²⁴ Zudem besitzt die Forschung zur DDR, bedingt durch die zeitliche Nähe und die in der Bundesrepublik lebenden ehemaligen DDR-Bürger, immer auch einen Aktualitätsbezug. Dies gilt vor allem für die Sozialpolitik, denn trotz der Übernahme des westdeutschen Sozialversicherungssystems in Ostdeutschland gibt es noch Konflikte, beispielsweise, wenn es um Rentenleistungen für bestimmte Gruppen geht.²⁵

Das hier untersuchte Thema, zu dem bislang noch keine wissenschaftliche Gesamtstudie existiert, bietet die Möglichkeit, zu einer genaueren Kenntnis dieser zum Teil sehr komplexen Strukturen zu gelangen und zudem den bereits angeführten Widerspruch zwischen Anspruch und Praxis des SED-Regimes in Augenschein zu nehmen. War die DDR tatsächlich eine Fürsorgediktatur? War sie ein Sozialstaat? Diese Fragen lassen sich nur beantworten, wenn man auch die Situation von Randgruppen mit in den Blick nimmt. Sozialpolitik ist immer auch ein Gradmesser für das Verhältnis eines Staates zu seinen Bürgern. Eine moderne Sozialstaatlichkeit zeichnet sich dadurch aus, ein »in Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen kodifizierter Vergesellschaftungsmodus« zu sein, der eine Parteinahme für sozial Schwächere voraussetzt, Eingriffe in das Wirtschaftsleben bedingt und neben Schutz- auch Gestaltungsaufgaben umfasst.²⁶ Inwieweit gelang es der Parteiführung, eine solche Politik für Menschen mit Erwerbsminderungen durchzusetzen? Und welche Rolle spielte dabei der Alleinherrschaftsanspruch der SED? Anhand des Untersuchungsgegenstandes lässt sich danach fragen, wie Politik und Herrschaft in der DDR funktionierten, welche Konflikte es über bestimmte Themenbereiche gab und wie die einzelnen Stellen auf Probleme reagierten.

Terminologie und Methode

Im Fokus stehen die gesetzlichen Regelungen und Verordnungen und deren Umsetzung für Menschen mit einer Erwerbsminderung, ganz gleich, ob diese auf eine Krankheit, einen Unfall, eine angeborene Behinderung oder eine Kriegsbeschädigung zurückzuführen war. Der Begriff Erwerbsminderung kam zwar im Recht der DDR nicht vor, wurde aber in der medizinischen Fachsprache benutzt. In der vorliegenden Untersuchung wird dieser Begriff verwendet, da er sich auf verschiedene Gruppen be-

24 Vgl. dazu den Tagungsbericht von Rüdiger Bergien: Die DDR-Bezirke – Akteure zwischen Macht und Ohnmacht, 30.11.2012 Berlin, in: H-Soz-Kult, 15.01.2013, URL: <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-4573> (16.7.2016).

25 Vgl. Markus Wanzeck, Revolte der Rentnerinnen, in: Die Zeit, 31.3.2011, Nr. 14.

26 Christoph Butterwege: Wohlfahrtsstaat im Wandel – Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, 3. Auflage, Opladen 2001, S. 15.

ziehen kann, denen jedoch eines gemeinsam ist: Sie konnten nicht unmittelbar einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sondern mussten aufgrund gewisser Einschränkungen – meist gesundheitlicher Art – Hilfe zur beruflichen Integration in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund wird auch der Begriff »Behinderung« hier nicht verwendet, da Menschen mit Behinderungen nicht per se erwerbsgemindert sind.²⁷

Ein übergreifender Begriff ist vor allem deshalb wichtig, weil die gesetzlichen Regelungen zum Teil für unterschiedliche Gruppen galten, zwischen denen jedoch häufig nicht näher differenziert wurde. Beispielsweise beziehen sich die Bemühungen der Arbeitsintegration in den 1970er- und 1980er-Jahren vor allem auf junge Menschen mit einer geistigen oder einer schweren körperlichen Behinderung, aber auch auf Invaliden- oder Unfallrentner, die wieder in den Arbeitsprozess integriert werden sollten. Die Bezeichnung des Personenkreises hängt dabei häufig von der jeweils zuständigen Stelle ab: In den Akten der Verwaltung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten, die ab 1956 offiziell dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) unterstand, war überwiegend die Rede von Invalidenrentnern, das Ministerium für Arbeit hingegen sprach meist von Schwerbeschädigten, das Ministerium für Gesundheitswesen dagegen von Schwerbeschädigten, Schwerstgeschädigten und Rehabilitanden. Die Autorin orientiert sich dabei vorrangig an den in den untersuchten Quellen vorherrschenden Begrifflichkeiten, die im Folgenden näher definiert werden sollen.

Generell war im Recht der DDR statt des Begriffs »Behinderung«, der in der Bundesrepublik verwendet wurde, von einer »Beschädigung« die Rede, und die Betroffenen wurden als »Geschädigte« oder »Schwerbeschädigte« bezeichnet.²⁸ In die sehr heterogene Kategorie der »Schwerbeschädigten« fielen schon in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) bestimmte Personengruppen ab dem 14. Lebensjahr, die einen Körperschaden von mehr als 50 Prozent vorweisen konnten und damit zum Besitz eines Schwerbeschädigten-Ausweises, der bestimmte Vergünstigungen gewährte, berechtigt waren.²⁹ Anfang der 1950er-Jahre wurde die Bestimmung novelliert; fortan verstand man darunter alle chronischen Leiden, sofern es sich nicht um Alterserscheinungen handelte.³⁰ Die Regelung einer prozentualen Einstufung wurde 1954 abgeschafft und die Ausweise nun nach vier Stufen, nämlich »leichtbeschädigt«,

27 Vgl. Felix Welti: *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Freiheitsgleichheit und Teilhabe behinderter Menschen*, Tübingen 2005, S. 34 (künftig zitiert: Welti, *Behinderung und Rehabilitation*).

28 Siehe ebd., S. 23.

29 Siehe BAArch, DY 34/27740, Bl. 102 f., Befehl Nr. 89 des Obersten Chefs der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) vom 17. April 1947.

30 Siehe Anweisung über die Ausgabe von Schwerbeschädigten-Ausweisen vom 21.12.1951, GBl. der DDR 1951, S. 1187.

»schwerbeschädigt« und »schwerstbeschädigt« sowie »schwerstbeschädigt mit Begleiter« ausgegeben.³¹ Die letzten beiden Begriffe wurden ab den 1970er-Jahren durch den Terminus »physisch und psychisch Schwerstgeschädigter« ersetzt, wobei es sich um Personen mit einer schweren körperlichen und geistigen Behinderung handelte. Bei einer Beschädigung von über 66 2/3 Prozent konnten Schwerbeschädigte eine Invalidenrente beziehen, wenn sie zuvor mindestens fünf Jahre ununterbrochen bei der Sozialversicherung versichert gewesen waren und die festgelegten Voraussetzungen erfüllten. Invalidität lag vor, wenn Versicherte »infolge einer Krankheit oder anderer Leiden oder Schwächen der geistigen und körperlichen Eigenschaften nicht in der Lage waren, durch bezahlte Arbeit, die ihren Kräften und Fähigkeiten entsprach und die sie sonst nach ihrer Bildung und ihrem Beruf leisten konnten, ein Drittel dessen zu verdienen, was ein körperlich und geistig gesunder Mensch desselben Berufs und des gleichen Bildungsganges im selben Bezirk gewöhnlich verdienen«³² konnte. 1974 wurde diese Definition durch die Bestimmung ersetzt, dass Invalidität dann vorlag, wenn »durch Krankheit, Unfall oder eine sonstige geistige oder körperliche Schädigung das Leistungsvermögen oder der Verdienst um mindestens zwei Drittel gemindert« war und dies »in absehbarer Zeit nicht behoben« werden konnte.³³

Der Begriff »Rehabilitation« tauchte in der DDR analog zur Bundesrepublik erst ab Mitte der 1950er-Jahre auf. Gleichwohl hat die berufliche Rehabilitation ihre Tradition in der Berufsfürsorge verschiedener Bereiche, wie der Unfallversicherung, der Krüppelfürsorge und der Kriegsopferversorgung.³⁴ In der DDR wurde Rehabilitation als »zweckgerichtete Tätigkeit eines Kollektivs in medizinischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht« verstanden, die »zur Erhaltung, Wiederherstellung und Pflege der Fähigkeiten des Menschen« beitragen und diesen zu einer aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben befähigen sollte.³⁵ Als das »qualitativ Neue der

31 Siehe Anweisung für die Durchführung der ärztlichen Feststellungen über Körperschäden für die Ausstellung von Schwerbeschädigten-Ausweisen vom 25. März 1954, Zentralblatt (ZBl.), Nr. 14, S. 144.

32 § 54 der Verordnung über die Sozialpflichtversicherung vom 28. Januar 1947, in: Arbeit und Sozialfürsorge (AuS), 1947, S. 92–102, hier S. 92.

33 § 8, Abs. 1 der VO über die Gewährung und Berechnung von Renten der Sozialversicherung vom 4. April 1974, GBl. der DDR I vom 17. Mai 1974, S. 201–215.

34 Vgl. dazu: Kurt-Alphons Jochheim/Ferdinand Schliehe/Helfried Teichmann: Rehabilitation und Hilfen für Behinderte (künftig zitiert: Jochheim u. a., Rehabilitation und Hilfen für Behinderte), in: Udo Wengst (Hrsg.): 1945–1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten (= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1), Baden-Baden 2001, S. 561–595 (künftig zitiert: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1).

35 Zitiert nach Karlheinz Renker, Die Wandlung der Rehabilitation in der sozialistischen Gesellschaft, in: AuS, 16. Jg. (1961), H. 15, S. 349–350, hier S. 349.

Rehabilitation« wurde die zentrale Rolle der »Arbeitstätigkeit des Menschen« hervorgehoben.³⁶ Mit dem Verweis auf eine gesellschaftliche Verantwortung versuchten Rehabilitationsexperten der DDR, die »sozialistische« Rehabilitation von den westdeutschen Definitionen abzugrenzen.³⁷ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll vor allem die berufliche Rehabilitation im Vordergrund stehen, womit andere Dimensionen des Begriffs, wie die pädagogische Rehabilitation, die sich insbesondere auf Kinder und Jugendliche mit Behinderungen erstreckte³⁸ und die soziale Rehabilitation – ein euphemistischer Begriff für den Umgang des SED-Staates mit Personen, die als »asozial« oder »arbeitsscheu«, diskriminiert wurden,³⁹ weitgehend ausgeklammert bleiben.

Untersucht wird die DDR und ihre Vorgeschichte bis zum Sturz Honeckers. Im Vordergrund stehen vier Fragekomplexe, die sich grob darauf verkürzen lassen, wie sozialpolitische Initiativen zur Invalidenrentenversicherung und beruflichen Rehabilitation in der DDR entstanden, woran sie sich orientierten, wer an ihrer Ausarbeitung beteiligt war und wie sie umgesetzt wurden. Die ersten drei Fragekomplexe konzentrieren sich dabei auf die staatliche Sozialpolitik und die Staats- und Parteiführung. Im Vordergrund steht die Entstehung gesetzlicher Initiativen. Woher kamen Anregungen für Beschlüsse, die im Zusammenhang mit den beiden Themenbereichen standen, und woran orientieren sich diese? Welche Kontinuitäten und Brüche gab es innerhalb des Untersuchungszeitraums? Im Zusammenhang damit steht die Frage nach den Akteuren und ihrem Gestaltungsspielraum innerhalb des Politikfeldes. Hierfür werden Prozesse der Entscheidungsfindung innerhalb des Par-

36 Joachim Walther: Das spezielle betriebliche Rehabilitationsverfahren zur Verhinderung der Frühinvalidität. Arbeitsökonomische Auswertung des »Rehabilitationsmodells Lichtenberg« (= Beiträge zum Betriebsgesundheitschutz, Bd. 15), Berlin (Ost) 1967, S. 22 (künftig zitiert: Walther, Rehabilitationsverfahren zur Verhinderung der Frühinvalidität).

37 Vgl. ebd., S. 20.

38 Vgl. u. a. Ricarda Hübner: Die Rehabilitationspädagogik in der DDR. Zur Entwicklung einer Profession. Frankfurt am Main u. a. 2000 (künftig zitiert: Hübner, Die Rehabilitationspädagogik in der DDR). – Birgit Werner: Sonderpädagogik im Spannungsfeld zwischen Ideologie und Tradition. Zur Geschichte der Sonderpädagogik unter besonderer Berücksichtigung der Hilfsschulpädagogik in der SBZ und DDR zwischen 1945 und 1952, Hamburg 1999. – Sebastian Barsch: Bildung, Arbeit und geistige Behinderung in der DDR. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Deutschland Archiv, 41. Jg. (2008), H. 3, S. 480–487.

39 Vgl. hierzu v. a. Sven Korzilius: »Asoziale« und »Parasiten« im Recht der SBZ/DDR. Randgruppen im Sozialismus zwischen Repression und Ausgrenzung (= Arbeiten zur Geschichte des Rechts in der DDR, Bd. 4), Köln 2005 (künftig zitiert: Korzilius, »Asoziale« und »Parasiten« im Recht der SBZ/DDR). – Thomas Lindenberger: »Asoziale Lebensweise«. Herrschaftslegitimation, Sozialdisziplinierung und die Konstruktion eines »negativen Milieus« in der SED-Diktatur (künftig zitiert: Lindenberger, »Asoziale Lebensweise«). in: Geschichte und Gesellschaft (GuG), 31. Jg. (2005), H. 2, S. 227–254.

tei- und Staatsapparates anhand der gesetzlichen Bestimmungen näher beleuchtet. Welche Diskussionen gingen diesen voraus? Wie positionierten sich die einzelnen Akteure und traten Differenzen oder sogar Konflikte auf? Gab es Netzwerke und welchen Einfluss hatten diese? Denn während die Rentengesetzgebung durch das Politbüro beschlossen und dann in der Regel auch umgesetzt wurde, war bei der beruflichen Integration wesentlich mehr Mithilfe durch die unteren Instanzen notwendig. Wichtig waren hier vor allem die Abteilungen Gesundheits- und Sozialwesen beim Bezirk und Kreis, ebenso wie die Ämter für Arbeit. Als Reaktion auf zentrale Beschlüsse wurden zunächst meist eigene Beschlüsse im Bezirk gefasst, die dann auch über die Kreise, Städte und Gemeinden auf die Betriebe einwirkten.⁴⁰ Zudem wird die »Verschränkung von Herrschaft und Gesellschaft« auf der regionalen Ebene besser greifbar als aus Sicht der zentralen Stellen.⁴¹

Um das Zusammenspiel örtlicher Stellen näher zu untersuchen, wurde deshalb ein DDR-Bezirk – der Bezirk Frankfurt (Oder) – exemplarisch beleuchtet. Der Bezirk umfasste bei seiner Gründung 1952 zunächst sieben Kreise,⁴² die Zahl erhöhte sich jedoch durch neue Gebietseinteilungen und den Bau zweier wichtiger Kombinate bis in die 1960er-Jahre auf 14. So wurde 1952 aufgrund der Entstehung des Eisenhüttenkombinates Ost aus Teilen des Kreises Frankfurt der Kreis Fürstenberg gebildet, der 1962 in Eisenhüttenstadt-Land umbenannt wurde. Die gleichzeitig geschaffene Stadt, die ab 1953 den Namen StalinStadt trug, erhielt einen eigenen Stadtkreis, ebenso wie 1962 die Stadt Schwedt.⁴³ Der Bezirk Frankfurt (Oder) scheint aufgrund seiner agrarischen Prägung und der Tatsache, dass im Bezirk auch einige wichtige Großbetriebe wie das Eisenhüttenkombinat Ost, das Petrolchemische Kombinat Schwedt (Oder) und das Halbleiterwerk Frankfurt (Oder) lokalisiert waren, besonders geeignet für die Beantwortung der Forschungsfragen.

Gerade bei der beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Erwerbsminderungen waren die Betriebe ein wichtiges Element. Die zuständigen Stellen im Be-

40 Siehe Eva Rickmers: Aufgaben und Struktur der Bezirkstage und Räte der Bezirke in der DDR 1952–1990/91 am Beispiel des Bezirkes Cottbus (= Quellen, Findbücher und Inventare des brandenburgischen Landeshauptarchivs, Bd. 22), Frankfurt am Main 2007, S. 13 (künftig zitiert: Rickmers, Aufgaben und Struktur der Bezirkstage und Räte der Bezirke).

41 Henrik Bispinck u. a.: Die Zukunft der DDR-Geschichte. Potentiale und Probleme zeithistorischer Forschung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ), 53. Jg. (2005), H. 4, S. 547–570, hier S. 569.

42 Es handelte sich dabei um die Kreise Angermünde, Frankfurt (Oder), Fürstenwalde, Niederbarnim, Oberbarnim, Seelow und Storkow-Beeskow, vgl. Karl Heinz Hajna: Länder – Bezirke – Länder. Zur Territorialstruktur im Osten Deutschlands 1945–1990, Frankfurt am Main 1995, S. 133 f. (künftig zitiert: Hajna, Länder – Bezirke – Länder).

43 Vgl. ebd.

zirk traten dabei als Mittler zwischen den Betrieben und der zentralen Ebene auf. Untersucht wird deshalb auch, ob die Betriebe die Beschlüsse der zentralen Stellen umsetzten oder ob sie versuchten, sich den gesetzlichen Vorgaben zu entziehen. Um konkrete Aussagen treffen zu können, wurde ein Großbetrieb – das zu Beginn der 1950er-Jahre in der Nähe von Fürstenberg (Oder) entstandene Eisenhüttenkombinat Ost (EKO) – als betriebliches Fallbeispiel untersucht. Das EKO bietet sich besonders an, weil es im Gegensatz zu anderen Großbetrieben, wie dem Halbleiterwerk Frankfurt (Oder) oder dem Petrolchemischen Kombinat bereits kurz nach der Gründung der DDR entstand. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, die Entwicklung nahezu im gesamten Untersuchungszeitraum zu prüfen. Zudem galt es als besonders privilegiertes DDR-Kombinat.⁴⁴ Die Studie untersucht also ausgehend von der Entscheidung auf der zentralen Ebene auch die Entwicklung auf der Mikroebene. Mit dieser Vorgehensweise lassen sich neue Erkenntnisse darüber gewinnen, wie das politische System funktionierte und wo es sich selbst blockierte. Ziel ist es, die innerhalb des Politikfeldes bestehenden Konflikte zu benennen und deren Auswirkungen zu analysieren. Der lange Untersuchungszeitraum bietet den Vorteil, Kontinuitäten und Brüche in den unterschiedlichen Zeiträumen herauszuarbeiten.

Forschungsstand

Bislang existiert noch keine wissenschaftlich fundierte Gesamtstudie zum Thema. Gleichwohl wurden Teilaspekte des Themas bereits untersucht. Einen Einblick bietet das Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland von Johannes Frerich und Martin Frey,⁴⁵ das die wichtigsten sozialpolitischen Regelungen zur Sozialpolitik bündelt. Die Autoren gehen auf diese jedoch nur kurz mit einer knappen Einordnung in den historischen Kontext ein. Für eine ausführlichere Darstellung sind hier die DDR-Bände des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesarchiv herausgegebenen Sammelwerkes »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945«⁴⁶ hilfreich, in denen alle sozialpolitischen Felder der

44 Zur Geschichte des EKO vgl.: Lutz Schmidt (Hrsg.): Einblicke. 50 Jahre EKO Stahl, hrsg. v. d. EKO Stahl GmbH Eisenhüttenstadt, Eisenhüttenstadt 2000 (künftig zitiert: Schmidt, Einblicke).

45 Johannes Frerich/Martin Frey: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, München u. a. 1993 (künftig zitiert: Frerich/Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 2).

46 Dierk Hoffmann/Michael Schwartz (Hrsg.): 1949–1961. Deutsche Demokratische Republik (= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8, Baden-Baden 2004 (künftig zitiert: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8)). – Christoph Kleßmann (Hrsg.): 1961–1971. Deutsche Demokratische Republik. Politische Stabilisierung und wirtschaftliche

SED-Politik näher untersucht werden. In Bezug auf die Rentenpolitik der DDR sind vor allem die Arbeiten von Dierk Hoffmann relevant. Neben dem Umbau der Sozialversicherung in den Jahren 1945–1956⁴⁷ hat er die Rentenpolitik in einzelnen Studien für den DDR-Zeitraum⁴⁸ sowie deren Auswirkung auf die Lebenssituation von Rentnern⁴⁹ untersucht. Einen knappen Überblick über die einzelnen gesetzlichen Entscheidungen zur Rentenpolitik der DDR bietet auch die Publikation von Elke Hoffmann, die eine umfassende Materialsammlung – ergänzt durch eine kurze Einführung – beinhaltet.⁵⁰ Mit der Kriegsbeschädigten-Problematik hat sich neben Marcel Boldorf⁵¹ vor allem Michael Schwartz⁵² auseinandergesetzt und wichtige Erkenntnisse über den Protest von Schwerbeschädigten gegen den Sozialabbau im

Mobilisierung. (= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 9), Baden-Baden 2006 (künftig zitiert: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 9). – Christoph Boyer, u. a. (Hrsg.): 1971–1989. Deutsche Demokratische Republik Bewegung in der Sozialpolitik. Erstarrung und Niedergang (= Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 10), Baden-Baden 2008 (künftig zitiert: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 10).

- 47 Dierk Hoffmann: Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956 (= Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 47), München 1996 (künftig zitiert: Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR).
- 48 Ders.: Sozialistische Rentenreform? Die Debatte über die Verbesserung der Altersversorgung in der DDR 1956/57 (künftig zitiert: Hoffmann, Sozialistische Rentenreform?), in: Stefan Fisch/Ulrike Haerendel (Hrsg.): Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000, S. 293–309.
- 49 Ders.: Am Rande der sozialistischen Arbeitsgesellschaft. Rentner in der DDR 1945–1990 (= Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen). Erfurt 2010 (künftig zitiert: Hoffmann, Am Rande der sozialistischen Arbeitsgesellschaft). – Ders.: Lebensstandard, Alterssicherung und SED-Rentenpolitik. Zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Rentner in der DDR während der fünfziger Jahre (künftig zitiert: Hoffmann, Lebensstandard, Alterssicherung und SED-Rentenpolitik), in: Deutschland Archiv, 38. Jg. (2005), H. 3, S. 461–473.
- 50 Elke Hoffmann: Das Alterssicherungssystem der DDR: Zur Geschichte der Rentengesetzgebung 1946–1990, Berlin 1995 (künftig zitiert: Hoffmann, Alterssicherungssystem der DDR).
- 51 Marcel Boldorf: Die Verdrängung der Kriegsbeschädigtenproblematik in der SBZ/DDR (künftig zitiert: Boldorf, Verdrängung der Kriegsbeschädigtenproblematik), in: Paul Erker (Hrsg.): Rechnung für Hitlers Krieg. Aspekte und Probleme des Lastenausgleichs, Heidelberg 2004, S. 235–247.
- 52 Schwartz, Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Bd. 8. – Ders.: Vertriebene, Evakuierte, Bombengeschädigte, Kriegsheimkehrer sowie Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene (künftig zitiert: Schwartz, Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Bd. 9), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 9, S. 611–624. – Ders.: Vertriebene, Evakuierte, Bombengeschädigte, Kriegsheimkehrer sowie Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene (künftig zitiert: Schwartz, Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Bd. 10), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 10, S. 585–595.

Rahmen des Sparkurses der 1950er-Jahre zu Tage gefördert.⁵³ Mit Einsparungen der Sozialversicherung beschäftigt sich auch Boldorf in seiner Studie über die Sozialfürsorge in der SBZ/DDR.⁵⁴ Zudem hat er die Integration von Kriegsbeschädigten in den Arbeitsprozess näher untersucht.⁵⁵ Auch Boldorfs Artikel im Rahmen der »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland« zum Thema Rehabilitation bieten einen guten Überblick.⁵⁶ Die Sozialpolitik in der Ära Honecker beleuchtet Beatrix Bouvier, die auch die Arbeitskraftlenkung und Arbeitsverfassung näher untersucht.⁵⁷ Auf diese geht ebenso Peter Hübner in seinen zahlreichen Publikationen zur Geschichte der Arbeiter in der DDR ein.⁵⁸

Die Geschichte der Betriebe in der DDR hat zwar eine Vielzahl von Autoren beschäftigt,⁵⁹ die insbesondere das soziale Gefüge in den Blick nehmen. Das betriebliche Gesundheits- und Sozialwesen und insbesondere die Betreuung von Menschen

53 Ders.: SED-Sozialabbau und Bevölkerungsprotest. Strukturbedingungen und Eskalation des Konflikts zwischen SED-Regime und Schwerbeschädigten im Vorfeld des Juni-Aufstandes von 1953 (künftig zitiert: Schwartz, SED-Sozialabbau und Bevölkerungsprotest), in: Henrik Bispinck u. a. (Hrsg.): Aufstände im Ostblock: Zur Krisengeschichte des realen Sozialismus, Berlin 2004, S. 75–96.

54 Marcel Boldorf: Sozialfürsorge in der SBZ/DDR 1945–1953. Ursachen, Ausmaß und Bewältigung der Nachkriegsarmut, Stuttgart 1998 (künftig zitiert: Boldorf, Sozialfürsorge in der SBZ/DDR).

55 Ders.: Eingliederung der Kriegsoffer und Schwerbeschädigten Ostdeutschlands in den Arbeitsprozeß (künftig zitiert: Boldorf, Eingliederung der Kriegsoffer und Schwerbeschädigten), in: Christoph Buchheim (Hrsg.): Wirtschaftliche Folgelasten des Krieges in der SBZ/DDR, Baden-Baden 1995, S. 403–415.

56 Marcel Boldorf: Rehabilitation und Hilfen für Behinderte (künftig zitiert: Boldorf, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, Bd. 8), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8, S. 453–474. – Ders.: Rehabilitation und Hilfen für Behinderte (künftig zitiert: Boldorf, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, Bd. 9), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 9, S. 449–470. – Ders.: Rehabilitation und Hilfen für Behinderte (künftig zitiert: Boldorf, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, Bd. 10), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 10, S. 433–450.

57 Bouvier, Die DDR – Ein Sozialstaat?

58 Peter Hübner: Arbeit, Arbeiter und Technik in der DDR 1971–1989. Zwischen Fordismus und digitaler Revolution (= Geschichte der Arbeiter und der Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, Bd. 15), Bonn 2014 (künftig zitiert: Hübner, Arbeit, Arbeiter und Technik in der DDR). – Ders./Klaus Tenfelde (Hrsg.): Arbeiter in der SBZ/DDR, Essen 1999 (künftig zitiert: Hübner/Tenfelde, Arbeiter in der SBZ/DDR). – Peter Hübner: Arbeiterklasse als Inszenierung? Arbeiter und Gesellschaftspolitik in der SBZ/DDR, in: Richard Bessel/Ralph Jessen (Hrsg.): Die Grenzen der Diktatur. Staat und Gesellschaft in der DDR, Göttingen 1996, S. 199–223. – Peter Hübner: Konsens, Konflikt und Kompromiß. Soziale Arbeiterinteressen und Sozialpolitik in der SBZ/DDR 1945–1970 (= Zeithistorische Studien, Bd. 3), Berlin 1995 (künftig zitiert: Hübner, Konsens, Konflikt und Kompromiß).

59 Verwiesen sei hier vor allem auf zwei wichtige Sammelbände: Hürtgen/Reichel, Der Schein der Stabilität. – Annette Schuhmann (Hrsg.): Vernetzte Improvisationen. Gesellschaftliche Subsyste-

mit Erwerbsminderungen bleiben darin allerdings sehr unterbelichtet. Dies gilt auch für die jüngst erschienene Studie von Rüdiger Gerlach, der die betriebliche Sozialpolitik des VEB Sachsenring und des Volkswagenwerkes miteinander vergleicht.⁶⁰ Auch Alexander Burdumy, der die Sozialpolitik in der Ära Honecker mit dem Fokus auf Berlin untersucht, konnte für das untersuchte Thema kaum etwas Neues bieten.⁶¹ Im Gegensatz dazu bietet die jüngst erschienene Arbeit von Jenny Linek einen ersten Einblick in die Wirksamkeit des Betriebsgesundheitswesens in Hinsicht auf die in der DDR großgeschriebene Prophylaxe. Die Autorin skizziert anhand des Bezirkes Rostock den Umgang mit dem Krankenstand und Erkältungskrankheiten in den dortigen Betrieben.⁶² Studien fehlen vor allem zur ärztlichen Begutachtung. Hier musste auf DDR-Publikationen zurückgegriffen werden, welche die Kernfragen der Untersuchung jedoch nur zum Teil beantworten können und zudem stark medizinisch geprägt sind.⁶³ Auch eine Durchsicht der von Horst Spaar herausgegebenen Studien über das Gesundheitswesen der DDR ergab für den untersuchten Bereich nur wenig hilfreiche Erkenntnisse.⁶⁴ Stattdessen boten durch Kommentare ergänzte Gesetzessammlungen einen guten Überblick über die rechtliche Situation zur Schwerbeschädigtenbetreuung und Rehabilitation.⁶⁵ Für den Themenbereich der beruflichen Rehabilitation wurde auch auf Arbeiten aus der DDR zurückgegriffen, die allerdings unter Vorbehalt zu betrachten sind, da sie zum einen häufig die SED-Herrschaft zu legitimieren versuchen, zum anderen aufgrund weitschweifiger

teme in Ostmitteleuropa und in der DDR (= Zeithistorische Studien, Bd. 42), Köln u. a. 2008 (künftig zitiert: Schuhmann, Vernetzte Improvisationen).

60 Rüdiger Gerlach: Betriebliche Sozialpolitik im historischen Systemvergleich. Das Volkswagenwerk und der VEB Sachsenring von den 1950er bis in die 1980er Jahre (= Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte, Bd. 227), Stuttgart 2014.

61 Alexander Bruce Burdumy: Sozialpolitik und Repression in der DDR. Ost-Berlin 1971–1989, Essen 2013.

62 Jenny Linek: Gesundheitsvorsorge in der DDR zwischen Propaganda und Praxis (= Medizin, Gesellschaft und Geschichte, Beiheft 59), Stuttgart 2016.

63 Vgl. Frank Tellkamp: Die Ärzteberatungskommissionen. Leistungsbeurteilung und Arbeitsfähigkeit, Berlin (Ost) 1983 (künftig zitiert: Tellkamp, Ärzteberatungskommissionen). – Joachim Mandel/Hans Lange: Ärztliche Rechtspraxis. Ein juristischer Leitfaden für Mediziner, Berlin (Ost) 1985 (künftig zitiert: Mandel/Lange, Ärztliche Rechtspraxis). – Joachim Mandel: Schwerbeschädigte – betreut und gefördert (= Recht in unserer Zeit, Bd. 48), Berlin (Ost) 1984 (künftig zitiert: Mandel, Schwerbeschädigte).

64 Horst Spaar (Red.): Dokumentation zur Geschichte des Gesundheitswesens der DDR, Berlin 1996–2000.

65 Schwerbeschädigtenbetreuung und Rehabilitation. Rechtliche Bestimmungen und Arbeitsmaterialien, hrsg. vom Ministerium für Gesundheitswesen und der Akademie für Ärztliche Fortbildung der DDR, Berlin (Ost) 1987 (künftig zitiert: Schwerbeschädigtenbetreuung und Rehabilitation). – Sozialistisches Gesundheitsrecht, hrsg. vom Ministerium für Gesundheitswesen, 2. überarbeitete Auflage, Berlin (Ost) 1989.

ideologischer Formulierungen meist nur wenig fachlichen Inhalt bieten.⁶⁶ Die berufliche Rehabilitation findet auch in einigen aktuelleren Arbeiten Beachtung, so beispielsweise in der Arbeit von Sebastian Barsch zu Menschen mit geistiger Behinderung in der DDR.⁶⁷ Neben den Arbeiten von Boldorf⁶⁸ bietet lediglich ein von Christian Mürner bearbeiteter Begleitkatalog zu einer Ausstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für Behinderte e. V. einen knappen Überblick über die Entwicklung der sogenannten geschützten Arbeit in der DDR.⁶⁹ Auch ein studentisches Erkundungsprojekt der Gesamthochschule Kassel von 1993, bei dem Interviews mit Menschen mit einer körperlichen Behinderung geführt wurden, verweist auf interessante Aspekte und die Haltung der Betroffenen zur Situation nach dem Mauerfall.⁷⁰

Quellenlage

Die Quellenlage für den Untersuchungsgegenstand ist ausgesprochen günstig, weil eine Vielzahl von Akten unterschiedlicher Ressorts vorhanden ist. Im Blickpunkt stehen vorrangig jene staatlichen Stellen, die unmittelbar an der Konzeption der Sozialpolitik beteiligt waren. Untersucht wurden die Bestände der »Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR« (SAPMO) im Bundesarchiv Berlin, hierin neben dem Politbüro insbesondere die Bestände der ZK-Abteilungen Gewerkschaften und Sozialpolitik sowie Gesundheitspolitik, ebenso wie der Sekretariate von ZK-Wirtschaftssekretär Günter Mittag, des Vorsitzenden des Zentralvorstandes der Sozialversicherung Helmut Lehmann und dem Politbüromitglied Kurt Hager, dem die ZK-Abteilung Gesundheitspolitik zugeordnet war. In der SAPMO befinden sich auch die Bestände des FDGB, bei dem insbesondere das Sekretariat für Sozialpolitik und die Sitzungen des Bundesvorstandes untersucht wurden. Daneben

66 Wolfgang Presber/Reimer Schorr/Christa Seidel: Planung und Organisation der Rehabilitation in der DDR, Berlin (Ost) 1973. – Wolfgang Presber/Joachim Walther/Ulrike Katzenstein: Organisation der geschützten Arbeit in der DDR, Berlin (Ost) 1975 (künftig zitiert: Presber u. a., Organisation der geschützten Arbeit).

67 Sebastian Barsch: Geistig behinderte Menschen in der DDR. Erziehung – Bildung – Betreuung. (= Lehren und Lernen mit behinderten Menschen, Bd. 12), Oberhausen 2007.

68 Marcel Boldorf: Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, Bd. 8, 9 und 10.

69 Christian Mürner: Werk tätige in geschützter Arbeit. Ein Überblick über 40 Jahre berufliche Rehabilitation in der DDR, hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für Behinderte e. V., Frankfurt am Main 2000 (künftig zitiert: Mürner, Werk tätige in geschützter Arbeit).

70 Martin Kipp (Hrsg.): Die berufliche Rehabilitation Behinderter in der ehemaligen DDR. Erfahrungen aus einem studentischen Erkundungsprojekt an der Gesamthochschule Kassel (= Gesamthochschule Kassel-Universität, Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Bd. 15), Kassel 1993.

sind die Akten der staatlichen Bürokratie von herausragender Bedeutung, die sich ebenfalls im Bundesarchiv befinden. Insbesondere das Ministerium für Arbeit und Gesundheitswesen und seine Nachfolgeinstitutionen waren mit der Ausarbeitung relevanter gesetzlicher Beschlüsse beschäftigt, die anschließend nach Bestätigung durch das ZK an den Ministerrat weitergegeben wurden. Neben den Akten des Ministerrates wurden die Bestände des Ministeriums für Finanzen und der Staatlichen Plankommission, der die Planung der gesamten Volkswirtschaft oblag, untersucht.

Für die Bezirksebene wurden die Bestände des Bezirkes Frankfurt (Oder) im Brandenburgischen Landeshauptarchiv herangezogen. Hierbei waren vor allem die Akten des Rates des Bezirkes hilfreich, der sich in den 1970er-Jahren häufiger mit dem Thema Rehabilitation beschäftigte. Für die 1950er- und 1960er-Jahre sind hierzu jedoch kaum relevante Akten vorhanden. Auch die Akten des FDGB-Bezirksvorstandes sind von zentraler Bedeutung, da die Verwaltung der Sozialversicherung eng mit den staatlichen Stellen zusammenarbeitete. Die Akten der SED-Bezirksleitung enthalten hingegen kaum Hinweise auf eine Beschäftigung mit dem Thema.

Für die betriebliche Untersuchung wurden die Bestände des EKO im Firmenarchiv der Arcelor Mittal GmbH Eisenhüttenstadt ausgewertet, insbesondere die Akten der Betriebsgewerkschaftsleitung (BGL) und einzelner Fachdirektoren, wie dem Direktor für Kader und Bildung (DKB) und dem Direktor für Arbeits- und Lebensbedingungen (DAL) sowie der Werkleitung. Auch der Nachlass des Ärztlichen Direktors der Poliklinik wurde im Stadtarchiv Eisenhüttenstadt eingesehen, ebenso wie Protokolle der Stadtverordnetenversammlung und des Rates der Stadt. Die Untersuchung der Bezirksebene und des EKO erweist sich vor allem für die Ära Honecker als wichtige Ergänzung. Denn in diesem Zeitraum nimmt der Aussagewert der Schriftstücke auf der zentralen Ebene diametral zur zunehmenden Zahl standardisierter, inhaltsleerer Floskeln ab.⁷¹ Das gilt auch für Akten der Bezirks- und Kreisebene.⁷² Auf betrieblicher Ebene werden hingegen konkrete Schwierigkeiten, die in den Akten zentraler Stellen nicht oder nur selten auftauchen, greifbar.

71 Vgl. dazu Matthias Judt: »Nur für den Dienstgebrauch« – Arbeiten mit den Texten einer deutschen Diktatur (künftig zitiert: Judt, Nur für den Dienstgebrauch), in: Alf Lüdtke (Hrsg.): »Akten, Eingaben, Schaufenster« – Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag, Berlin 1997, S. 29–38, hier S. 35 (künftig zitiert: Lüdtke, Akten, Eingaben, Schaufenster).

72 Vgl. Ralph Jessen: Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis. Überlegungen zum Zusammenhang von »Bürokratie« und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte (künftig zitiert: Jessen, Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis), in: Lüdtke, Akten, Eingaben, Schaufenster, S. 57–78.

Kontinuitäten und Brüche in der Sozialpolitik der Sowjetischen Besatzungszone (1945–1949)

Politischer Umbruch und sozialpolitische Herausforderungen der Nachkriegszeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland grundlegend umgestaltet. Obwohl es zunächst in allen vier Zonen ähnliche Konzepte gab, um die wirtschaftliche und soziale Not zu lindern, schlugen die Alliierten unterschiedliche Wege in der Sozialpolitik ein. Dazu trug insbesondere die politische Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone bei. Mit Gründung der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) am 9. Juni 1945¹ nahm die Sowjetunion Einfluss auf alle wichtigen Bereiche des öffentlichen Lebens in ihrer Besatzungszone. Die SMAD konnte die Herrschaft in ihrer Zone dabei durch ein weitverzweigtes Verwaltungssystem und einen eigenen Sicherheitsapparat aufrechterhalten. Sie diente nicht nur als Kontrollinstrument für Reparationszahlungen, sondern sollte auch auf die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Entwicklung Einfluss nehmen.² Doch durch die repressiven Maßnahmen verspielten die sowjetischen Besatzer die Chance auf einen friedlichen Neuanfang. Neben der wirtschaftlichen Ausplünderung in Form von Demontagen und Reparationen sowie der Deportation von Fachkräften in die UdSSR sorgten auch die Einrichtung von Lagern für politische Häftlinge und der brutale Umgang mit der Bevölkerung bei Vernehmungen für eine ablehnende Haltung innerhalb der Bevölkerung.³

Die SMAD erlaubte mit dem Befehl Nummer 2 vom 10. Juli 1945 die Gründung von Parteien und Gewerkschaften. Diese durften jedoch nur unter der Kontrolle der Besatzer tätig werden, womit eine Neubildung oder auch die Wiederentstehung

1 SMAD-Befehl Nr. 1 vom 9.6.1945 »Über die Organisation der Militärverwaltung der SBZ«, in: Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Aus dem Stab der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland, Sammelheft 1, Berlin 1946, S. 9.

2 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 23.

3 Siehe Udo Wengst, Politische Rahmenbedingungen (künftig zitiert: Wengst, Politische Rahmenbedingungen), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1, S. 1–76, hier S. 9 f.

freier Interessenverbände unterbunden wurde.⁴ Mit der überraschend frühen Erlaubnis zur Parteienbildung hatte die Sowjetunion die Möglichkeit, von Anfang an Einfluss auf die politische Entwicklung in der von ihr besetzten Zone zu nehmen und die KPD zu protegieren, die sich der Öffentlichkeit am 11. Juni 1945 als »antifaschistische Aufbaupartei« präsentierte.⁵ Obwohl die KPD aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit der SMAD von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt wurde, konnte sie die Schlüsselpositionen in der deutschen Verwaltung besetzen.⁶ Die KPD übte starken Druck auf die SPD aus und vereinigte sich mit dieser im April 1946 zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED). Nach dem katastrophalen Ausgang der ersten Wahlen in der SBZ 1946 orientierte sich die SED neu und strebte eine Umwandlung in Richtung einer »Partei neuen Typus« an.⁷ Entscheidend war dabei vor allem das von Lenin entwickelte, als »demokratischer Zentralismus« bezeichnete Führungsprinzip innerhalb der Partei, nach dem alle wichtigen Entscheidungen innerhalb des Parteiapparates getroffen werden sollten. Den staatlichen Stellen fiel damit nur noch die Funktion zu, diese umzusetzen.⁸

Auf administrativer Ebene stärkte die SMAD allerdings den Einfluss der Länder und Provinzen, die sie mit Befehl Nr. 5 vom 9. Juli 1945 geschaffen hatte. Diese verfügten zunächst über die alleinige Weisungs- und Gesetzgebungskompetenz in ihren Territorien. Sie konnten sich daher anfangs noch gegen die im Juli 1945 gegründeten und für einzelne Politikfelder bestehenden elf Zentralverwaltungen durchsetzen.⁹ Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Instanzen waren jedoch durch die Festlegung programmiert, dass nur Gesetze oder Verordnungen erlassen werden durften, die den Befehlen des Kontrollrates und der SMAD nicht widersprachen. Diese Streitigkeiten waren aber nur ein Abbild der Konflikte innerhalb der SMAD, da dort Anweisungen an die deutschen Stellen oft nicht miteinander abgestimmt wurden.¹⁰ Die anfänglichen Zugeständnisse gegenüber den Landesverwaltungen gingen auf praktische Erwägungen zurück, denn die Wirtschaftsplanung konnte in

4 Siehe Peter Krause/Dierk Hoffmann: Gemeinsame Fragen der Organisation und des Rechts der sozialen Leistungen (künftig zitiert: Krause/Hoffmann, Gemeinsame Fragen, Bd. 2/1), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1, S. 341–390, hier S. 377.

5 Siehe Andreas Malycha/Peter Jochen Winters (Hrsg.): Die SED. Geschichte einer deutschen Partei, München 2009, S. 19 (künftig zitiert: Malycha/Winters, Die SED).

6 Siehe Wengst, Politische Rahmenbedingungen, S. 12.

7 Siehe Frerich/Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 2, S. 3.

8 Vgl. Malycha/Winters, Die SED, S. 57–60.

9 Entscheidend hierfür war der SMAD-Befehl Nr. 32 vom Februar 1948, der die Zentralverwaltungen mit erheblichen Kompetenzen ausstattete, vgl. Wengst, Politische Rahmenbedingungen, S. 15.

10 Siehe Friederike Sattler: Wirtschaftsordnung im Übergang. Politik, Organisation und Funktion der KPD/SED im Land Brandenburg bei der Etablierung der zentralen Planwirtschaft in der

der unmittelbaren Nachkriegszeit nur auf regionaler Ebene erfolgen. Kommunikationsmöglichkeiten waren eingeschränkt, Verkehrswege nur bedingt nutzbar und auch Ressourcen meist nur lokal vorhanden und einsetzbar.¹¹ Doch die SED hatte kein Interesse an der Einführung eines föderalen demokratisch-parlamentarischen Staates im westlichen Sinne. Im Gegenteil: Im »demokratischen Zentralismus« war kein Platz für die Länder und ihre Verfassungen.¹²

Stattdessen wuchs der Einfluss der 14 Zentralverwaltungen auf die Politik. Diese wurden bis auf zwei Zentralverwaltungen durch die »Deutsche Wirtschaftskommission« (DWK) zusammengefasst, die am 4. Juni 1947 gegründet worden war und von der Besatzungsmacht kontrolliert wurde. Im Februar 1948 wurde die DWK durch den SMAD-Befehl Nr. 32 zum wichtigsten Staatsorgan für die Leitung der Wirtschaft erklärt und mit Gesetzgebungskompetenz ausgestattet.¹³ Diese Entwicklung begünstigte eine eigenständige politische Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone, da die Deutsche Wirtschaftskommission den Grundstock für den späteren Staatsapparat der DDR bilden sollte.¹⁴

Die wichtigste Zentralverwaltung für den Bereich der sozialen Sicherung war die »Zentralverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge« (ZVAS). Diese war durch den SMAD-Befehl Nr. 17 vom 27. Juli 1945 ins Leben gerufen worden und wurde am 19. Juni 1946 in »Deutsche Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge« (DVAS) umbenannt. Am 4. Juni 1947 wechselte sie erneut den Namen und wurde als »Hauptverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge« (HVAS) in die Deutsche Wirtschaftskommission eingegliedert.¹⁵ Die DVAS gliederte sich in die drei Hauptabteilungen »Sozialfürsorge und Sozialversicherung«, »Arbeit und Löhne« und »Erfassung und Arbeitslenkung der Bevölkerung« und arbeitete unter der Kontrolle der SMAD-Abteilung Arbeitskraft in Karlshorst.¹⁶ Die ZVAS wurde seit Anfang 1946 zunehmend aktiv bei der Ausarbeitung gesetzlicher Regelungen und Leitlinien für die Gestaltung der Sozialfürsorge.¹⁷ Ihr finanzieller Spielraum war dabei begrenzt, denn nur die Zentralverwaltungen Volksbildung und Justiz verfügten über ein noch niedrigeres Budget.¹⁸ Diese

SBZ/DDR 1945–1952, Teil 1 (= Diktatur und Widerstand, Bd. 5), Münster 2002, S. 123 (künftig zitiert: Sattler, Wirtschaftsordnung im Übergang).

11 Siehe Bernd Niedbalski: Deutsche Zentralverwaltungen und Deutsche Wirtschaftskommission (DWK). Ansätze zur zentralen Wirtschaftsplanung in der SBZ 1945–1948 (künftig zitiert: Niedbalski, Deutsche Zentralverwaltungen), in: VfZ, 33. Jg. (1985), H. 3, S. 456–477, hier S. 477.

12 Siehe Wengst, Politische Rahmenbedingungen, S. 19 f.

13 Siehe Niedbalski, Deutsche Zentralverwaltungen, S. 458 f.

14 Siehe Wengst, Politische Rahmenbedingungen, S. 42.

15 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 27.

16 Siehe ebd., S. 28.

17 Siehe Boldorf, Sozialfürsorge in der SBZ/DDR, S. 11.

18 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 25.

Zentralverwaltung war zwar der engagierteste Akteur auf dem Gebiet der sozialen Sicherung, insbesondere bei der Arbeitsmarktintegration,¹⁹ wichtige Entscheidungen wurden jedoch auf höherer Ebene getroffen. Schon im Juni 1945 war in der KPD-Zentrale eine Abteilung »Arbeit und Sozialfürsorge« gebildet worden, die 1947 um die ein Jahr zuvor beim Parteivorstand gegründete Abteilung Gesundheitswesen erweitert wurde.²⁰ Diese kontrollierte auch die Zentralverwaltung für das Gesundheitswesen (ZVG; DZVG), die zeitgleich mit der ZVAS gegründet worden war.²¹

Die soziale Situation in der Nachkriegszeit stellte in allen vier Besatzungszonen hohe Anforderungen an die Besatzungsmächte und die deutschen Verwaltungsstellen. Insbesondere das Heer von Kriegsbeschädigten und Vertriebenen bedeutete eine große Herausforderung. Armut war zum »Massenphänomen«²² geworden, und damit wuchsen die Anforderungen an die regierenden Stellen, diese zu mildern und eine funktionierende Sozialversicherung zu garantieren. Gemein war allen Besatzungsmächten, dass sie eine Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung anstrebten und hierfür entsprechende Versorgungs- und Versicherungsleistungen garantieren mussten. Die Vorstellungen der Alliierten über die soziale Sicherung unterschieden sich dabei zunächst nicht grundsätzlich. Die SED führte in ihrer Zone jedoch die radikalsten Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung durch, die auch die DDR prägen sollten. Diese Entwicklung zeigte sich insbesondere in vier Bereichen: den grundsätzlichen Umgestaltungen innerhalb der Sozialversicherung und des Gesundheitswesens, der Abschaffung von Sonderprivilegien für Kriegsbeschädigte sowie der verstärkten Integration von Schwerbeschädigten in den Arbeitsprozess.

19 Der Begriff »Arbeitsmarkt« wird hier in Anlehnung an Dierk Hoffmann für die Zeit bis 1961 verwendet, vgl. Dierk Hoffmann: Die Lenkung des Arbeitsmarktes in der SBZ/DDR 1945–1961. Phasen, Konzepte und Instrumente (künftig zitiert: Hoffmann, Lenkung des Arbeitsmarktes), in: Hübner/Tenfelde, Arbeiter in der SBZ/DDR, S. 41–80, hier S. 44–46.

20 Vgl. Andreas Horn: Einleitung, Findbuch ZK-Abteilung Gewerkschaften und Sozialpolitik im ZK der SED, 1946–1962, Online-Version: URL: <http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30agewerk/index.htm> (28.7.2016) (künftig zitiert: Horn, Findbuch ZK-Abteilung Gewerkschaften und Sozialpolitik). – Silvia Gräfe: Einleitung, Findbuch ZK-Abteilung Gesundheitspolitik 1949–1971, Online-Version: URL: <http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30agesund/index.htm> (28.7.2016) (künftig zitiert: Gräfe, Findbuch ZK-Abteilung Gesundheitspolitik). – Vgl. auch Heike Amos: Politik und Organisation der SED-Zentrale 1949–1963. Struktur und Arbeitsweise von Politbüro, Sekretariat, Zentralkomitee und ZK-Apparat (= Diktatur und Widerstand, Bd. 4), Münster 2002, S. 386 (künftig zitiert: Amos, Politik und Organisation der SED-Zentrale).

21 Zur Gründung und den Aufgaben der DZVG, vgl. Helga A. Welsh: Deutsche Zentralverwaltung für das Gesundheitswesen (DZVG), in: Martin Broszat/Hermann Weber (Hrsg.): SBZ-Handbuch, München 1990, S. 244–252.

22 Boldorf, Sozialfürsorge in der SBZ/DDR, S. 19.

Neue gesundheits- und sozialpolitische Konzepte

In der unmittelbaren Nachkriegszeit bestand Sozialpolitik aus kurzfristigen Not-
hilfemaßnahmen in Bezug auf Wohnraum, Arbeit und die materielle Versorgung.
Diese wurden zunehmend um Integrationshilfen in Form von Barzahlungen, Sach-
leistungen oder Kreditvergaben erweitert, welche die Betroffenen nur unzureichend
versorgten und für die Verwaltungen hohe Ausgaben bedeuteten.²³ Angesichts dieser
Extremsituation waren neue sozialpolitische Konzepte notwendig. Die Funktions-
fähigkeit der Sozialversicherung war durch den Krieg beachtlich eingeschränkt,
denn die Nationalsozialisten hatten die Kapitalreserven der Kassen zur Kriegsfinan-
zierung benutzt. Die bedingungslose Kapitulation am 8. Mai 1945 bedeutete somit
aus finanzpolitischer Sicht für die deutsche Sozialversicherung einen Neuanfang.²⁴

In allen Zonen stand dieser zentrale Bereich des Wohlfahrtsstaates kurz vor ei-
nem entscheidenden Bruch.²⁵ Die Alliierten erwogen in ihren sozialpolitischen Kon-
zepten die Errichtung einer Einheitssozialversicherung und knüpften damit an ein
zur Zeit der Weimarer Republik von Gewerkschaften, KPD und SPD gefordertes
Konzept an.²⁶ Dagegen formierte sich eine breite Gegnerfront von den Arbeitge-
berverbänden über die privaten Versicherungen, die Sonderkassen der gesetzlichen
Krankenversicherung bis hin zu den Ärzten und ihren Verbänden, dem selbststän-
digen Mittelstand und den bürgerlichen Parteien.²⁷ Der ursprüngliche Konsens der
Alliierten über die Einheitssozialversicherung brach jedoch mit der Verschärfung
des Ost-West-Konfliktes, der die Auflösung des Alliierten Kontrollrates zur Folge
hatte, zunehmend auseinander.²⁸

In der SBZ wurde die Errichtung einer Einheitssozialversicherung von Einzel-
personen wie dem SPD-Politiker Helmut Lehmann vorangetrieben.²⁹ Lehmann

23 Siehe Michael Schwartz: Flüchtlinge/Vertriebene, Evakuierte, Bombengeschädigte, Kriegs-
heimkehrer und Kriegsbeschädigte in der SBZ (künftig zitiert: Kriegsbeschädigte und Kriegs-
hinterbliebene, Bd. 2/1), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1),
S. 769–790, hier S. 774.

24 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 14.

25 Siehe Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Al-
lierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980, S. 13. (künftig
zitiert: Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland).

26 Siehe Udo Wengst: Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder (künftig zitiert: Wengst,
Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland
seit 1945, Bd. 2/1, S. 79–149, hier S. 99.

27 Siehe ebd., S. 100. – Vgl. auch Gerhard A. Ritter: Der Sozialstaat, München 2010, S. 158 f.
(künftig zitiert: Ritter, Der Sozialstaat).

28 Siehe Wengst, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, S. 104.

29 Siehe ebd., S. 101.

war bis zu seinem Rücktritt im April 1946 der erste Vizepräsident der Zentralverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge und konnte daher entscheidenden Einfluss auf die Umgestaltung der Sozialversicherung in der Sowjetischen Besatzungszone nehmen.³⁰ Nach Lehmanns Vorstellungen, die er im sozialpolitischen Programm der SPD festschrieb, gab es keinen Platz mehr für Wohlfahrtspflege und Arbeitslosenunterstützung, die seiner Ansicht nach nur einer vorübergehenden Notlinderung dienen konnten.³¹ Weniger wirkungsvolle soziale Leistungen sollten zurückgestellt werden, bis sich die Wirtschaftslage wieder erholt hatte. So plädierte Lehmann für einen Auszahlungsstopp von Teilrenten und schlug vor, die Rentengewährung von einer völligen Arbeitsunfähigkeit abhängig zu machen.³² Damit hatte nur die SPD konkrete sozialpolitische Vorstellungen, die sich auch in den Entwürfen für das Grundsatzprogramm der SED niederschlagen sollten.³³

In den »Sozialpolitischen Richtlinien«, die das Zentralsekretariat am 30. Dezember 1946 verabschiedete und die ebenso von Lehmann verfasst worden waren, konkretisierte die SED ihre Vorstellungen. Neben der Sozialversicherung, die als Einheitssozialversicherung alle »Werk tätigen« und »Fürsorgebedürftigen« einbeziehen sollte, ging es um eher allgemein gehaltene arbeitsrechtliche Fragen. Die SED forderte allerdings eine zentrale Arbeitskräftelenkung durch die Arbeitsämter bei den Arbeitsverwaltungen der Länder und Provinzen.³⁴ In Bezug auf die Sozialversicherung favorisierte die Partei das Umlageverfahren und sprach sich gegen das Kapitaldeckungsprinzip aus. Interessant ist außerdem, dass die SED die Forderung erhob, alle Beschädigten und Invaliden ohne Rücksicht auf ihre arbeitsrechtliche Stellung gleich zu behandeln. Diese Forderung richtete sich insbesondere gegen Pensionszahlungen für Beamte. Die sozialpolitischen Richtlinien waren eher eine Zusammenstellung von Forderungen als ein Konzept,³⁵ blieben jedoch für etwa 15 bis 20 Jahre die programmatische Basis der SED.³⁶

Bereits im September 1945 hatte die Zentralverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge vorgeschlagen, eine Sozialversicherungsanstalt in der SBZ einzurichten, wel-

30 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 29.

31 Siehe Dierk Hoffmann, Kontinuität und Wandel beim Aufbau der ostdeutschen Sozialversicherung 1945–1947 (künftig zitiert: Hoffmann, Kontinuität und Wandel), in: Hartmut Mehringer u. a. (Hrsg.): Erobert oder befreit? Deutschland im internationalen Kräftefeld und die Sowjetische Besatzungszone (1945/46) (= Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Sondernummer), München 1998, S. 263–286, hier S. 269 (künftig zitiert: Mehringer u. a., Erobert oder befreit?).

32 Siehe Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR, S. 29 f.

33 Siehe ebd., S. 31.

34 Siehe ebd.

35 Siehe ebd., S. 32.

36 Siehe Bouvier, Die DDR – Ein Sozialstaat?, S. 54.

che die bisherigen Träger der ehemaligen Sozialversicherung zusammenfassen sollte.³⁷ Ein im Oktober vorgelegter überarbeiteter Entwurf sah vor, neue Gruppen in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen. Hierzu gehörten neben gewerblichen und landwirtschaftlichen Unternehmern und Freiberuflern mit mehr als fünf Beschäftigten auch mitarbeitende Familienangehörige und Sozialhilfeempfänger. Die SMAD genehmigte den Entwurf nicht – offenbar aufgrund der Verhandlungen im Alliierten Kontrollrat. Sie gestattete jedoch die Gründung von Sozialversicherungsanstalten auf Länderebene. Diese sollten ab 1946 ihre Tätigkeit aufnehmen.³⁸ Bei der Umstrukturierung der Sozialversicherung, die bei den Krankenkassen begann und sich dann auf die anderen Versicherungszweige ausweitete, stützten sich die Landesverwaltungen auf den Entwurf der ZVAS. Schließlich übernahmen die Sozialversicherungsanstalten als einziger Versicherungsträger die verschiedenen Stränge der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung.³⁹

Zur gesetzlichen Grundlage der Sozialversicherung in der SBZ wurde der SMAD-Befehl Nr. 28. Mit dessen Ausarbeitung begann die Sowjetische Militäradministration unter Mitarbeit der Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge im Dezember 1946.⁴⁰ Die Landesregierungen wurden an den Vorarbeiten nicht beteiligt.⁴¹ Es zeigte sich, dass die SMAD in sozialpolitischen Fragen zurückhaltend agierte und den deutschen Stellen das Feld der Sozialversicherung weitgehend überließ. Wichtiger als die inhaltliche Ausgestaltung der Sozialversicherungsordnung waren der Besatzungsmacht organisatorische Fragen wie die Zusammensetzung der Sozialversicherungsorgane oder die Wahl der Versichertenvertreter durch die Gewerkschaften.⁴² Der Historiker Dierk Hoffmann führt diese Zurückhaltung auf ein fehlendes eigenes Konzept zur Neuordnung der Sozialversicherung in der SBZ zurück.⁴³ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch Pavel Stiller in seiner Studie zu Systemen der sozialen Sicherheit in Polen, der Tschechoslowakei, der DDR und der UdSSR. Darin wird deutlich, dass die DDR und die Tschechoslowakei auf bestehende Traditionen in der Sozialversicherung und Fürsorge zurückgreifen konnten, wohingegen die UdSSR und Polen »mehr oder weniger auf dem Nullpunkt«⁴⁴ began-

37 Siehe Krause/Hoffmann, *Gemeinsame Fragen*, Bd. 2/1, S. 379.

38 Siehe ebd., S. 380.

39 Siehe ebd., S. 382.

40 Siehe Hoffmann, *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR.*, S. 67.

41 Siehe ebd., S. 69.

42 Siehe ebd., S. 41.

43 Siehe ebd., S. 40 f.

44 Pavel Stiller: *Systeme der sozialen Sicherung in der UdSSR, Polen, DDR und der ČSSR. Unter besonderer Berücksichtigung der Behindertenversorgung* (= Gegenwartsfragen der Ost-Wirtschaft, Bd. 11), München 1981, S. 119 (künftig zitiert: Stiller, *Systeme der sozialen Sicherung*).

nen. Stattdessen wurden Elemente der Sozialversicherungsbestimmungen auf Länderebene übernommen. Beispiele waren die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, die bei 600 Reichsmark (RM) lag, und der Beitragssatz für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, der sich auf jeweils zehn Prozent belief.⁴⁵ Der Befehl Nr. 28 wurde am 28. Januar 1947 veröffentlicht, mitsamt drei Verordnungen, die zum 1. Februar 1947 in Kraft traten: Die »Verordnung über die Sozialpflichtversicherung«, die »Verordnung über die freiwillige zusätzliche Versicherung« sowie die »Verordnung über die Versicherung bei Arbeitslosigkeit«.⁴⁶ Den Landes- und Provinzialverwaltungen wurde zur Auflage gemacht, ihre zuvor erlassenen gesetzlichen Bestimmungen mit diesen Verordnungen in Einklang zu bringen.⁴⁷ Mit der Aufsicht über die Organisation und Tätigkeit der Sozialversicherung betraute die SMAD die DVAS, womit sie die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Landesverwaltungen und der Zentralverwaltung beendete.⁴⁸

Die Sozialpflichtversicherung schloss nahezu alle Erwerbstätigen ein, erließ jedoch für drei Berufsgruppen Ausnahmeregelungen: Für Mitarbeiter des Eisenbahntransportwesens, des Post- und Fernmeldewesens sowie des Bergbaus war jeweils eine eigene Sozialversicherungskasse zuständig.⁴⁹ Obwohl die drei Sozialversicherungskassen der Sozialversicherungsanstalt des jeweiligen Landes unterstellt waren, wurde mit dieser Entscheidung das Prinzip der Einheitssozialversicherung von Beginn an durchbrochen.⁵⁰ Personen, die nicht pflichtversichert waren, konnten sich freiwillig versichern. Neben der Krankenversicherung war auch die Möglichkeit einer privaten Rentenversicherung bei Alter und Invalidität gegeben. Die Beiträge und Leistungen entsprachen den Bestimmungen der Verordnung über die Sozialpflichtversicherung. Die Absicherung im Falle eines Unfalls oder bei Arbeitslosigkeit blieb jedoch offen. Hierfür waren offenbar die Bemühungen verantwortlich, die Betroffenen wieder in die Arbeitswelt zu integrieren.⁵¹ Beiträge zur Sozialversicherung wurden nach einem Grundbetrag berechnet, der sich nach dem Teil des Einkommens oder Entgeltes einer Zahlungsperiode richtete, das auf einen bestimm-

45 Siehe Krause/Hoffmann, *Gemeinsame Fragen*, Bd. 2/1, S. 384.

46 Alle drei Verordnungen sind in der Zeitschrift »Arbeit und Sozialfürsorge« aus dem Jahr 1947 abgedruckt. Von besonderer Bedeutung ist die Verordnung über die Sozialpflichtversicherung (VSV), abgedruckt in: AuS 1947, S. 92–105, S. 99 (künftig zitiert: VSV). – Vgl. auch Hoffmann, *Das Alterssicherungssystem in der DDR*, S. 108–124.

47 Siehe Hoffmann, *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR*, S. 69.

48 Siehe Krause/Hoffmann, *Gemeinsame Fragen*, Bd. 2/1, S. 385.

49 Siehe Hoffmann, *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR*, S. 70.

50 Siehe ebd.

51 Siehe Krause/Hoffmann, *Gemeinsame Fragen*, Bd. 2/1, S. 386.