

Schmidt, Manfred G.

Working Paper

Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR

ZeS-Arbeitspapier, No. 18/1999

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Schmidt, Manfred G. (1999) : Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR, ZeS-Arbeitspapier, No. 18/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41546>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR

ZeS-Arbeitspapier Nr. 18/99

Zentrum für Sozialpolitik
Parkallee 39
28209 Bremen

Inhalt

1. Fragestellung	5
2. Konzeption der DDR-Sozialpolitik	5
3. Institutionen, Prozesse, Weichenstellungen und Probleme der Sozialpolitik bis zum Beginn der 80er Jahre	7
3.1 Die Institutionen der DDR-Sozialpolitik.....	9
3.2 Regimespezifische Besonderheiten der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der DDR Sozialpolitik.....	14
3.3 Weichenstellungen der DDR-Sozialpolitik bis 1980.....	17
4. Die Sozialpolitik der DDR in den 80er Jahren	23
5. Bilanz: Struktur und Wirkungen des sozialistischen Wohlfahrts- und Arbeitsstaates	29
5.1 Der Einfluss der Sozialpolitik auf die soziale Lage der DDR-Bevölkerung	29
5.2 Die DDR-Sozialpolitik und ihre Überlastung der Wirtschaft	35
5.3 Legitimierende und entlegitimierende Funktionen der Sozialpolitik im SED-Staat.....	36
6. Der sozialistische Wohlfahrts- und Arbeitsstaat	38
7. Kontinuität und Diskontinuität der Sozialpolitik	44
Literatur	46

1. Fragestellung

Die politische Führung der DDR hatte sich großer 'sozialer Errungenschaften' gerühmt. „Gewährleistet sind uns soziale Sicherheit und Geborgenheit, Vollbeschäftigung, gleiche Bildungschancen für alle Kinder des Volkes“¹, hieß es beispielsweise in Erich Honeckers Bericht an den XI. Parteitag der SED in Berlin 1986. Das war eine Mischung aus Zielvorstellung, Beschreibung und Propaganda, aber auch Ausdruck einer Sichtweise, die ein beträchtlicher Teil der DDR-Bevölkerung teilte. Und bis auf den heutigen Tag bewerten viele Bürger der neuen Bundesländer die Sozialpolitik, vor allem die Arbeitsplatzsicherheit, als das Beste der ehemaligen DDR und als richtungsweisend für die Gegenwart².

Trifft die positive Bewertung der DDR-Sozialpolitik zu? Oder entstammt sie dem verklärenden Blick zurück, dem die Alltagssorgen Vergangenes in rosigem Licht erscheinen lassen? Hält das Lob der DDR-Sozialpolitik wissenschaftlicher Überprüfung stand? Und was bleibt von ihrer Lobpreisung übrig, wenn man neben den Leistungen auch Mängel der Sozialpolitik berücksichtigt und zudem den Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Leistungskraft in Rechnung stellt³? Welche Gestalt nahm die Sozialpolitik in den 80er Jahren an, als die Wirtschaft der DDR in zunehmend größere Schwierigkeiten geriet? Und was hat die Sozialpolitik des SED-Staates für die soziale Lage der Bevölkerung bewirkt? Ferner: Wie prägten der Auf- und Ausbau der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft und der Diktatur die Sozialpolitik im DDR-Sozialismus?

Diese Fragen leiten die folgende Abhandlung. In ihr wird - insoweit dem Sprachgebrauch der DDR folgend - die Sozialpolitik in einem sehr breit definierten Sinne erörtert. Ihm zufolge umfasst Sozialpolitik, neben dem Schutz gegen materielle Not und Sicherung gegen Risiken beispielsweise des Alters, der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, und der Mutterschaft, auch die Arbeitsplatzgarantie, die Wohnungsversorgung und Subventionierungen von Mieten, Gütern des Grundbedarfs und Tarifen des Personennahverkehrs sowie der Strom-, Gas- und Wasserversorgung.

2. Konzeption der DDR-Sozialpolitik

Zu den Besonderheiten der DDR-Sozialpolitik zählte bis in die 60er Jahre ein eigentümliches Missverhältnis zwischen parteioffizieller Ideologie und Staatspraxis. Die praktische Sozialpolitik spielte in der DDR schon längst eine beträchtliche Rolle, doch in der parteioffiziellen

¹ Erich Honecker, Bericht des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands an den XI. Parteitag, Berlin 1986, S. 6 (zitiert nach Winkler 1989: 232).

² Vgl. Grundmann 1993, Hanke 1995, BISS 1990, Schöppner 1997: 67ff.

³ Okun 1975.

Terminologie wurde der Begriff Sozialpolitik bis in die 60er Jahre zurückhaltend gebraucht⁴. Verantwortlich dafür war mehrerlei. Der Glaube, die Planwirtschaft würde eine dynamische und in sich soziale Ökonomie hervorbringen, gehörte ebenso dazu wie die Neigung, womöglich kostspielige Sozialaufwendungen dem Vorrang der Investitionsförderung unterzuordnen. Hinzu kam die Unsicherheit über die korrekte ideologische Einordnung der Sozialpolitik. Diese verorteten nicht wenige Mitglieder der SED beim 'Klassengegner'. Sozialpolitik gehörte dieser Auffassung zufolge zur alten Sozialen Frage, also zur Spaltung zwischen Arm und Reich, vor allem zwischen Proletariat und Bourgeoisie. In ihr sah man ein Instrument, mit dem die Herrschenden die Klassenspaltung der Gesellschaft zu übertünchen und die Arbeiterschaft einzubinden gedachten. Und weil man in der DDR den Sozialismus aufbaute und somit die alte Soziale Frage beseitigte, so die Ideologie weiter, war der Anlass der Sozialpolitik nach alter Art entfallen.

Die Praxis allerdings folgt nicht immer der Ideologie. Im Unterschied zum parteioffiziellen Vokabular war der Begriff Sozialpolitik im Sprachgebrauch der Praktiker der Sozialverwaltung schon in den 50er Jahren fest verwurzelt. Praktische Sozialpolitik gab es schon zu Zeiten der Sowjetischen Besatzungszone und nach der Gründung der DDR im Jahre 1949, und zwar in dem vom Kaiserreich und der Weimarer Republik überlieferten Sinne von Maßnahmen, die Schutz gegen Not und Sicherung gegen schwerwiegende Risiken vorwiegend von abhängig beschäftigten Erwerbspersonen einer Industriegesellschaft gewähren und gesellschaftliche Ungleichheit vermindern sollten - wenngleich auf niedrigem Leistungsniveau und mit Zentrierung auf die Arbeitswelt⁵.

Die Unsicherheit über die ideologisch korrekte Einordnung der Sozialpolitik schwand erst allmählich. Voll aufgewertet wurden Begriff und Praxis der Sozialpolitik in den 60er Jahren, und zwar noch während der 'Ulbricht Ära' und nicht erst nach dem „Machtwechsel“⁶ von Ulbricht zu Honecker. Aufwertung erfuhr die Sozialpolitik nicht zuletzt durch Planungen zur Wirtschaftsreform. Von diesen erhofften die SED-Führung und die Planungsfachleute intelligentere Planung und Lenkung sowie größere wirtschaftliche Effizienz, und zwar unter anderem durch stärkere Nutzung persönlicher materieller Interessen, einschließlich eines eigenständigen Beitrags der Sozialpolitik zur Produktivitätssteigerung.

Soziale Sicherheit definierte man in der DDR in einem weiten Sinne. Sie sollte Not lindern; sie sollte gegen die Wechselfälle des Lebens schützen, vor allem gegen Risiken infolge von Alter, Krankheit, Kriegsbeschädigung, Invalidität, Mutterschaft und Tod des Ernährers. Ferner oblag ihr, das in der Verfassung verankerte Recht auf Arbeit umzusetzen. Überdies sollte sie überkommene soziale Ungleichheit abbauen, vor allem Ungleichheit zwischen gesellschaftlichen Klassen und Ständen. Auch zielte sie darauf, die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Mutterschaft und Kindererziehung verträglich zu machen, um somit zugleich beschäftigungs- wie auch bevölkerungspolitische Ziele zu erreichen. In den 70er Jahren wurde das Gebäude der

⁴ Winkler 1988: 21.

⁵ Hockerts 1994a, Hübner 1995, Hoffmann 1996, Boldorf 1998.

⁶ Kaiser 1997.

Sozialpolitik noch weiter aufgestockt. Hinzu kamen vor allem die intensivere Förderung des Wohnungsbaus, die Gestaltung von Freizeit und Erholung sowie die Aufwertung betrieblicher Sozialpolitik⁷. Wachsende sozialpolitische Bedeutung gewannen sodann die Preissubventionen für Waren des Grundbedarfs, für Mieten und Tarife im Personennahverkehr und für Gas, Strom und Wasser.

Verfassungsrechtlich basierte die Sozialpolitik der DDR auf sozialökonomischen Grundrechten. Der Verfassung zufolge hatte jeder Bürger der DDR „das Recht auf Schutz seiner Gesundheit und seiner Arbeitskraft“⁸. Der Artikel 35 der Verfassung bestimmte, dass „auf der Grundlage eines sozialen Versicherungssystems (...) bei Krankheit und Unfällen materielle Sicherheit, unentgeltliche ärztliche Hilfe, Arzneimittel und andere medizinische Sachleistungen gewährt“ werden. Gemäß Artikel 36 Abs. 1 hatte jeder DDR-Bürger ferner „das Recht auf Fürsorge der Gesellschaft im Alter und bei Invalidität“. Nach Artikel 38 standen „Ehe, Familie und Mutterschaft unter dem besonderen Schutz des Staates“⁹. Das schloß für Mutter und Kind den Sozialschutz durch „Schwangerschaftsurlaub, spezielle medizinische Betreuung, materielle und finanzielle Unterstützung bei Geburten und Kindergeld“¹⁰ ein. Artikel 24 gab jedem Bürger das „Recht auf Arbeit“, aber auch die „Pflicht zur Arbeit“¹¹. Nach Artikel 25 besaß jeder Bürger der DDR das gleiche Recht auf Bildung und nach Artikel 34 das Recht auf Freizeit und Erholung. Artikel 37 schließlich legte das „Recht auf Wohnraum“ für jeden Bürger „und seine Familie“ fest, und zwar „entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen“ und mit Inpflichtnahme des Staates, dieses Recht „durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraumes zu verwirklichen“¹². Die verfassungsrechtlichen Vorgaben wurden in gesetzesrechtlichen Bestimmungen zu den Sozialleistungen konkretisiert. Die wichtigsten unter ihnen fanden ihre normative Grundlage im Arbeitsgesetzbuch der DDR vom 16.6.1977¹³ und in einer Reihe von Verordnungen, Anordnungen und Durchführungsbestimmungen.

3. Institutionen, Prozesse, Weichenstellungen und Probleme der Sozialpolitik bis zum Beginn der 80er Jahre

Die Politik der sozialen Sicherung in der DDR war ausdrücklich als „sozialistische Sozialpolitik“¹⁴ konzipiert, die sich nach Form, Inhalt und Prozess von der ‘bürgerlichen Sozialpolitik’

⁷ Vgl. z.B. Winkler 1989: 361 ff., Autorenkollektiv 1988.

⁸ Art 35 Abs. 1 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6.4.1968 in der Neufassung der Bekanntmachung vom 27.9.1974 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1974 I, S. 432).

⁹ Art. 38, Abs. 1.

¹⁰ Art. 38, Abs. 3.

¹¹ Art. 24, Abs. 2, Satz 2.

¹² Art. 37, Abs. 1.

¹³ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik I, 1977, S. 175.

¹⁴ Ein Beispiel: im § 274 Abs. 1 des Arbeitsgesetzbuchs der DDR war ausdrücklich die Sozialversicherung als „wichtiger Bestandteil sozialistischer Sozialpolitik“ bezeichnet worden. Vgl. Manz & Winkler 1979: 26 f.

unterscheiden sollte. Dass dies verwirklicht wurde, zeigt unter anderem ihre hochgradige Politisierung und die - für die gesamte DDR charakteristische - Unterordnung des Rechts unter die Politik. Charakteristischerweise gab es in der DDR-Sozialpolitik beispielsweise keine unabhängige Sozialgerichtsbarkeit¹⁵. Ferner umschloss die Sozialpolitik der DDR nicht nur die soziale Sicherung gegen Not und Wechselfälle des Lebens, sondern auch Ökonomie- und Klassenkampffunktionen. Überdies sollte sie zur Legitimierung der Herrschaft im SED-Staat beitragen. Die Ökonomiefunktionen wurden in der Sprache der parteioffiziellen Politischen Ökonomie in „den objektiven ökonomischen Gesetzen des Sozialismus“ verortet¹⁶. Damit war vor allem eine bestimmte Aufgabe gemeint: Die Sozialpolitik sollte einen Beitrag zur Produktivitätssteigerung leisten und hierfür in einem Ausmaß gefördert werden, das mit dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung verträglich war. Westliche Wissenschaftler haben die Ökonomiefunktionen der DDR-Sozialpolitik hauptsächlich als Vollbeschäftigungs-, „Produktivitäts“- und „Wachstumsorientierung“¹⁷ oder „Produktionsorientiertheit“¹⁸ beschrieben. Die Ökonomiefunktionen gaben der DDR-Sozialpolitik vor allem auf, gegen arbeitsprozessbezogene Wechselfälle des Lebens zu schützen und für Mobilisierung aller Erwerbsfähigen für den Arbeitsprozess zu sorgen, was zu einem besonders stark erwerbszentrierten Lebenslauf führte¹⁹. Auch war die Sozialpolitik gehalten, Voraussetzungen und Anreize für die Steigerung der Arbeitsproduktivität zu schaffen und hierdurch ihre eigene materielle Basis zu festigen. 1976 wurde diese Konzeption in der parteioffiziellen Formel der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“²⁰ festgeschrieben.

Nicht nur der Schutz gegen Not und Ökonomiefunktionen oblagen der „sozialistischen Sozialpolitik“, sondern auch ein Beitrag zur Klassenkampfführung des SED-Staates²¹. Parteilich sollte die Sozialpolitik sein und vor allem „den Interessen der herrschenden Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten“²² dienen, also auch den Interessen „der Klasse der Genossenschaftsbauern, der Intelligenz sowie der anderen werktätigen Schichten“²³. Die Klassenkampffunktion der Sozialpolitik umschloss die Flankierung des Regimewandels in Ostdeutschland, also der zwangsweise herbeigeführten sozialistischen Umwälzung der Eigentumsverhältnisse, der Gesellschaft und der Politik. Diese Revolution sollte sozialpolitisch hier beschleunigt, dort abgefedert werden. Erforderlichenfalls waren systembedrohende Folgen der Umwälzung, wie Massenprotest und massenhafte Abwanderung in den Westen Deutschlands, durch sozialpolitische

¹⁵ Schroeder 1998: 515.

¹⁶ Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands in der vom IX. Parteitag der SED (1976) angenommenen Fassung, Abschnitt A.

¹⁷ So beispielsweise Leenen 1975, 1977, Lampert 1985, 1996, Lohmann 1996, Schroeder 1998: 514f.

¹⁸ Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 81.

¹⁹ Leibfried, Leisering u.a. 1995: 239ff.

²⁰ Diese erstmals 1975 geprägte Formel leitet die Ausführungen zur „ökonomischen Politik“ im Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands in der vom IX. Parteitag der SED (1976) angenommenen Fassung ein. Vgl. hierzu aus DDR-Sicht Miethe & Milke 1976, Winkler 1989: 153 ff., und aus dem Blickwinkel der Forschung in der Bundesrepublik Hertle 1996: 33, Anm. 70.

²¹ Besonders in den Jahren von 1946 bis Ende der 50er Jahre (Vgl. z.B. Fiedler u.a. 1984, Winkler 1989, Kapitel 1 und 2). Aber auch später betonte man die 'Klassengebundenheit' der Sozialpolitik: „Eine klassenindifferente Sozialpolitik gibt es nicht“ (Manz & Winkler 1979: 26).

²² Manz & Winkler 1979: 26 als Beispiel für viele.

²³ Ebd.: 26.

Versprechen und Taten einzudämmen, wenn möglich zu verhindern²⁴. Das schloss die politisch gezielte Begünstigung und Benachteiligung im Sozialschutz ein: Wer gesinnungsmäßig zur SED und zum SED-Staat stand und 'Werkstätiger' war, bekam vergleichsweise viel, wer nicht dazugehörte und nicht werktätig war, bekam weniger, im ungünstigsten Fall gar nichts. So wurde die Sozialpolitik in der DDR vor allem in den 50er Jahren, später abgeschwächt, in einem in Deutschland bis dahin nur im NS-Staat praktizierten Ausmaß dazu herangezogen, „den politischen Gegner schlechter und die eigenen Anhänger besser zu stellen, sei es aus Gründen der Belohnung für bisheriges Verhalten oder als Anreiz für zukünftige Konformität“²⁵.

Wie die politische Führung anderer Länder, strebte auch die politische Führung der DDR mit der Sozialpolitik nach Gefolgschaftswerbung und Anerkennung ihrer Herrschaft seitens des Volkes. Angesichts des strukturellen Legitimierungsdefizits des SED-Staates war das besonders wichtig. Dem SED-Staat und seiner Führung fehlten nicht nur die Legitimierung durch anerkennungswürdige Verfahren des Machterwerbs, der Wahl und Abwahl der politischen Führung sowie der Machtausübung und -kontrolle. Ihnen mangelte es auch an wirtschaftlicher Effektivität und Effizienz und somit an Legitimation aufgrund von Leistungskraft. Mehr noch: Das Ziel, den 'kapitalistischen Westen' wirtschaftlich ein- und überzuholen, so eine Leitlinie der Ulbricht-Ära in Nachahmung gigantomanischer Ziele der sowjetischen Wirtschaftspolitik in der Ära Chruschtschow, rückte in von Jahr zu Jahr weitere Ferne. Dem Mangel an Legitimität, Effektivität und Effizienz sollte die Sozialpolitik entgegenwirken.

3.1 Die Institutionen der DDR-Sozialpolitik

Die Institutionen der DDR-Sozialpolitik kann man mit drei Kreisen beschreiben. Der erste Kreis umfasste die Systeme der sozialen Sicherung im engeren Sinne. Deren Kern bestand aus der Sozialversicherung. Der zweite Kreis umschloss die privilegierenden Zusatz- und Sonderversorgungssysteme für besonders wichtige Gruppen. Der dritte Kreis entsprach der Sozialpolitik im Sinne umfassender Wohlfahrtsstaatspolitik. Zu ihm gehörten - neben der sozialen Sicherung im engeren Sinne - die Arbeitskräftelenkung, die Arbeitsplatzgarantie, die Bildungspolitik, die Familienförderung, die Wohnungspolitik und die Preissubventionen für Güter des Grundbedarfs, für Mieten und für verschiedene Tarife, um nur die wichtigsten Felder zu erwähnen.

Wer die Prägung der sozialpolitischen Institutionen der DDR durch die sozialistische Wirtschaftsverfassung und die Strukturen des SED-Staates erkunden will, muss vor 1949 ansetzen. Die Institutionen der Sozialpolitik in Ostdeutschland waren nämlich schon zur Zeit der Gründung der DDR im Jahre 1949 tief vom außerkonstitutionellen Regimewandel gezeichnet, den

²⁴ Ernst 1997, Hohmann 1997.

²⁵ Lohmann 1996: 125. Beispiele für diese ausgeprägte Politisierung der sozialen Sicherung in der DDR gibt es zuhauf. Zu ihnen gehören in den 50er Jahren der Ausschluss von „NS-Aktivistinnen aus jeglichen Sicherungssystemen einschließlich der Sozialfürsorge“ (ebd.), die vorrangige Vergabe von Stipendien für Studierende und Doktoranden mit parteikonformer Gesinnung und 'richtiger Klassenzugehörigkeit' und erhebliche Rentenzuschläge für jene, die als Teil der 'Kampfgruppen der Arbeiterklasse' zählte.

die Sowjetische Besatzungszone vor allem seit 1946 durchlaufen hatte. In ihrer Sozialpolitik waren die Weichen umgestellt worden auf Zentralisierung anstelle des dezentralisierten Systems der sozialen Sicherung, auf Verstaatlichung anstatt Kombination von Selbstverwaltung und sozialpolitischer Staatstätigkeit, auf Einheitsversicherung statt gegliederter Sicherungssysteme und Aufgabenerweiterung einschließlich der Flankierung des Regimewandels.

Zu diesen Weichenstellungen kamen diejenigen der Jahre nach der Gründung der DDR hinzu. Sie beschleunigten und radikalisierten die Umformung der Sozialpolitik, die auf dreierlei hinauslief: 1. den „Umbau der Sozialversicherung“²⁶ zu einer etatistischen Einheitsversicherung unter dem Dach des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), 2. die Ergänzung der Pflichtsozialversicherung durch Zusatz- und Sondersversorgungssysteme für politisch besonders wichtige Gruppen und 3. die Erweiterung der Sozialpolitik um andere Politikfelder, vor allem die Arbeitsplatzgarantie und später die Familien- und Frauenförderung sowie die Wohnungspolitik.

Der Umbau der Sozialversicherung brachte eine zentralisierte Einheitsversicherung für fast alle Erwerbstätigen und deren Angehörige hervor. Ihre Haupteinrichtungen waren die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten, die Sozialversicherung der Selbständigen, der Bauern und der Handwerker („Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung der DDR“), ferner die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und die Betriebe²⁷. Die größte Haupteinrichtung war die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten. Sie wurde vom FDGB, der Staatsgewerkschaft der DDR, verwaltet, der hierdurch ein „sozialer Verwaltungs-, Verteilungs- und Leistungsgigant“²⁸ wurde und seine Funktion als ‘Transmissionsriemen’ der SED zur Gesellschaft erweiterte. Zu den Mitgliedern der FDGB-verwalteten Sozialversicherung zählten vor allem Arbeiter und Angestellte, aber auch in eigener Praxis tätige Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte sowie freiberuflich tätige Kultur- und Kuschaffende. Im Jahr 1989 gehörten ihr rund 90 Prozent der Wohnbevölkerung an. Das schloss 10,3 Millionen Pflichtversicherte ein, davon 7,9 Mio. Arbeiter und Angestellte und 2,2 Mio. nichterwerbstätige Vollrentner²⁹.

Der Umbau der Sozialversicherung ging mit dem Aufbau einer Volksversicherung und klassenkämpferischen Differenzierungen einher. Den Beamtenstatus schaffte man ab; Geistliche und Ordensangehörige befreite man von der Versicherungspflicht; als besonders aktivistisch eingestufte NSDAP-Mitglieder der Jahre von 1933 bis 1945 wurden von allen Sozialleistungen ausgeschlossen. Und für Selbständige mit mehr als fünf Beschäftigten wurde eine freiwillige Versicherung geschaffen, so zunächst die Weichenstellungen in den Jahren von 1947 bis 1949. Im Jahre 1956 wurde die Deutsche Versicherungsanstalt (DVA) zuständig für die Sozi-

²⁶ Hierzu detailliert Hoffmann 1996.

²⁷ Ein Sonderfall war der „Staat im Staat“, den die Betriebe der - für den Uranerzabbau zuständigen - sowjetisch-deutschen Aktiengesellschaft WISMUT mit über 40000 Beschäftigten verkörperten. Die WISMUT besaß eine eigene Sozialversicherung und ein eigenes Gesundheitswesen, die direkt aus dem Staatshaushalt der DDR und der UdSSR finanziert wurden.

²⁸ Gill 1989.

²⁹ Angaben nach Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 271.

alversicherung der Selbständigen, der Bauern und der Handwerker, die allesamt zum Ende des Jahres 1955 aus der Pflichtversicherung der Arbeiter und Angestellten entlassen worden waren, um den Weg zur Verwaltung der Sozialversicherung durch den FDGB freizumachen. Später erhielt die Sozialversicherung der Selbständigen, der Bauern und der Handwerker mit der Bezeichnung „Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung der DDR“ ihren endgültigen Namen. Diese war die zweite Hauptorganisation der Sozialpolitik. Sie war die für Genossenschafts- und Kollegienmitglieder sowie gewerblich Freiberufliche und Selbständige zuständige Versicherung. Ihr Versicherungsbestand umfasste Ende der 80er Jahre rund 1 Mio. Mitglieder, oder sechs Prozent der Wohnbevölkerung³⁰.

Finanziert wurde die Sozialversicherung nach dem Umlageverfahren aus den Beiträgen der Versicherten und der Betriebe und Genossenschaften sowie durch einen Staatszuschuss, der bis 1989 auf knapp 50% aller Einnahmen der Sozialversicherung ansteigen sollte. Die Sozialversicherungsaufgaben der sozialistischen Betriebe wurden meist aus den betrieblichen Lohnfonds und einem staatlichen Zuschuss in Höhe von 50% finanziert. Die Beiträge zur Sozialversicherung umfassten seit den Reformen von 1968 und 1971 zwei Komponenten. Die erste bestand aus der Pflichtversicherung bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark und einem Beitragssatz in Höhe von je 10% für Berufstätige und Betriebe³¹. Freiberufler und Selbständige hatten einen Pflichtversicherungsbeitrag von 20% zu entrichten. Der zweite Pfeiler der Sozialversicherung war die Freiwillige Zusatzversicherung (FZA) über die Beitragsbemessungsgrenze hinaus, und zwar bis zu einer Höhe von 1200 Mark monatlich bzw. bis zum ganzen Verdienst, wobei wiederum ein Beitragssatz von 10% für Arbeiter und Angestellte und 20% für Freiberufler und Selbständige - wahlweise bis zu einer Höhe von monatlich 2400 Mark - vorgesehen war.

Die Sozialversicherung sah Leistungen im Falle von Alter, Krankheit, Mutterschaft, Betreuung von Kleinkindern, Pflege erkrankter Kinder, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Invalidität, Tod des Ernährers und Bestattung vor³².

Die regimekonforme Umgestaltung der DDR-Sozialpolitik umfasste die Gründung von - erheblich privilegierenden - Zusatzversorgungs- und Sonderversorgungssystemen für etwa vier Prozent der Wohnbevölkerung³³, die der eigentümlichen Konzentration der Sozialpolitik vieler lateinamerikanischer Länder auf politisch besonders zentrale Gruppen ähnelten³⁴. In den 50er Jahren reichten die Zusatzversorgungssysteme der DDR von der 1950 eingeführten „Zusätzlichen Altersversorgung der technischen Intelligenz“ über die „Altersversorgung der Intelligenz an wissenschaftlichen, künstlerischen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen“ (ab 1951) bis zur Altersversorgung und freiwilligen zusätzlichen Altersversorgung für Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte (1959). Mit diesen und anderen Vergünstigungen, beispiels-

³⁰ Schmidt 1991: 15 f.; von Maydell u.a. 1996: 186.

³¹ Letztere hatten ab 1.1.1978 12,5% zu erbringen.

³² Zu den Leistungen - mit Stand vom April 1990 - im einzelnen Lohmann 1996: Anhang, von Maydell u.a. 1996.

³³ So die Schätzungen in von Maydell u.a. 1996: 186.

³⁴ Vgl. Mesa-Lago 1985, Wachendorfer 1986.

weise höheren Löhnen, umwarb der SED-Staat besonders qualifizierte Erwerbsfähige, aus deren Kreis schon viele in den Westen abgewandert waren und von denen man weitere Abwanderungsneigungen befürchtete. Die Zusätzliche Alters- und Invaliditätsversorgung der 'Intelligenz' sah eine Rente in Höhe von 60-80% des Monatsgehaltes im letzten Jahr vor Eintritt des Versorgungsfalles bis zu einer bestimmten Obergrenze vor, so eine schon 1951 eingeführte Regelung³⁵. Dass die „Kooptation der Intelligentsia“³⁶ ein wichtiger Pfeiler der Herrschaft im DDR-Sozialismus war, zeigt die Sozialpolitik mithin besonders anschaulich.

Von größter sozialpolitischer Bedeutung waren auch die Sonderversorgungssysteme für strategisch besonders wichtige Mitarbeiter des Staatsapparats. Hierbei handelte es sich meist um überproportional privilegierende Systeme der sozialen Sicherung mit „Gesamtversorgungscharakter“³⁷. Sie garantierten dem Berechtigten zur Versorgung einen festen Prozentsatz des letzten Erwerbseinkommens (zumeist 90% des Nettolohnes) unter Anrechnung der Rente aus der Sozialpflichtversicherung. Als erste kamen die Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit in den Genuss dieses Privilegs: 1953 wurde für sie ein Sonderversorgungssystem errichtet. In kurzem Abstand folgten andere wichtige Beschäftigte des Staatsapparats: 1954 die Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs sowie 1957 - mit dem Aufbau der Nationalen Volksarmee (NVA) - die Angehörigen der NVA³⁸.

Auch die „Ehrenpensionen“ für besondere Regimetreue erbrachten erhebliche Vergünstigungen, so die „Ehrenpensionen“ für „hervorragende Leistungen im Kampf um den Frieden und den Sozialismus“³⁹. Und überdurchschnittliche Sozialrenten erhielt, wer als „Kämpfer gegen den Faschismus und Verfolgter des Faschismus“ anerkannt war⁴⁰. Die Ehrenpensionen wurden in Form von Festbeträgen gewährt, die mit 600 bis 1500 Mark monatlich die Mindestrenten und die durchschnittlichen Altersrenten weit überstiegen.

Die DDR-Sozialpolitik erschöpfte sich nicht in Sozialversicherung und Zusatz- und Sonderversorgungssystemen. Zur Sozialpolitik im weiteren Sinne gehörten auch die Preissubventionen für Güter des Grundbedarfs, Mieten, Tarife im Personennahverkehr und für Gas-, Wasser- und Stromlieferung, sowie der Kündigungsschutz und die faktische Arbeitsplatzgarantie. Kündigungsschutz und Arbeitsplatzgarantie fielen in die Zuständigkeit des Staates, vor allem die der gesamtwirtschaftlichen Planung und Lenkung, und diejenige der sozialistischen Betriebe.

³⁵ Verordnung über die Altersversorgung der Intelligenz an wissenschaftlichen, künstlerischen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen der DDR vom 12.7.1951 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik S. 675). Vgl. Lohmann 1996: 56 f.

³⁶ Fulbrook 1995: Kp. 3.

³⁷ Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 1997a: 8, 1997b: 21-55.

³⁸ 1970 folgten die Angehörigen der Zollverwaltung.

³⁹ Verordnung über die Gewährung von Ehrenpensionen vom 28.8.1952, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik S. 823.

⁴⁰ Verordnung über Ehrenpensionen für Kämpfer gegen den Faschismus und Verfolgte des Faschismus vom 8.4.1965, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik II, S. 293.

Mit dem Vollzug des „Rechts auf Arbeit“ wuchs der DDR-Sozialpolitik ein weiteres regime-spezifisches Merkmal zu⁴¹. Für die Garantie eines Arbeitsplatzes⁴² waren hauptsächlich die sozialistischen Betriebe zuständig. Diese wurden durch einen starren Kündigungsschutz und planwirtschaftliche Vorgaben dazu verpflichtet, das Recht auf Arbeit im Betrieb oder in einer anderen Firma zu gewährleisten. Die sozialistischen Betriebe wirtschafteten allerdings geschützt vor Wettbewerb und Anpassungsdruck, und nur so konnten sie ihren beschäftigungs-politischen Aufgaben weithin losgelöst von den Kosten nachkommen⁴³. Zur Arbeitsplatzga-rantie kamen weitere sozialpolitische Aufgaben der Betriebe hinzu, so neben dem Kernbereich der Sozialversicherung, den die „Betriebsbevollmächtigten für die Sozialversicherung“ reprä-sentierten, die „Soziale Betreuung der Werktätigen im Betrieb“⁴⁴. Zu letzterer gehörten das Betriebsgesundheitswesen, die Wohnraumversorgung, die betriebliche Kinderbetreuung, die Werksverpflegung, Wochenend- und Naherholungsangebote, die finanzielle Unterstützung von Betriebsangehörigen, die Förderung des geistig-kulturellen Lebens und des Sports, die Bereit-stellung von Dienstleistungen und Einkaufsmöglichkeiten im Betrieb, die Urlaubsorganisation für Betriebsangehörige („FDGB-Ferienst“⁴⁵) und Hilfe bei Familienkonflikten⁴⁵. Somit war der DDR-Sozialpolitik eine sehr starke betriebliche Komponente eigen, was manche Beobach-ter zu der - übertriebenen - Auffassung verleitete, die Sozialpolitik der DDR sei der Fall eines „betriebsbasierten Wohlfahrtsstaates“. Die betriebliche Sozialpolitik war allerdings größtenteils keine autonom-dezentrale Sozialpolitik, sondern Bestandteil gesamtwirtschaftlicher Planung und Lenkung. Die sozialistischen Betriebe waren nicht autonom wirtschaftende Einheiten, son-der, so der Wortlaut der Verfassung der DDR, „eigenver-antwortliche Gemeinschaften“, und zwar - und das ist entscheidend - „im Rahmen der staatlichen Leitung und Planung“⁴⁶.

Zu den institutionellen Besonderheiten der SED-Sozialpolitik zählte die Koexistenz von Zen-tralisierung und ausgeprägter administrativer Fragmentierung. Eine „verwirrende Fülle admin-istrativer Arrangements“ notierte beispielsweise C. Bradley Scharf in ihrer Studie zur DDR-Sozialpolitik⁴⁷. Erstaunlich fand Scharf auch das Fehlen administrativer Vorkehrungen für eine Gesamtplanung der Sozialpolitik. Tatsächlich gehört zu den Merkwürdigkeiten der DDR-

⁴¹ Grünert 1997.

⁴² Die Betonung lag allerdings zunehmend auf Garantie *eines* Arbeitsplatzes, nicht auf Garantie *des* Arbeits-platzes.

⁴³ Hierzu Schmähl 1992: 33: „Die Kosten der durch die Betriebe abgewickelten Sozialpolitik wurden kaum hinreichend statistisch erfasst. Es kam eben alles aus und ging alles ein in einen „großen Topf“. So wurde der seinerzeitige Leiter von Zeiss Jena - auf die Frage, aus welchem Topf die neuen sozialpolitischen Maßnahmen, die auf dem XI. Parteitag der SED beschlossen wurden, in seinem Betrieb finanziert werden - mit den Worten zitiert: ‘Das rechnen wir gar nicht, das fällt so mit an’“. Vgl. hierzu Pirker u.a. 1995 sowie Kopstein 1997, der mit dem Begriff „Kampagnen-Ökonomie“ (Kopstein 1997: 131ff, 197f.) auf die außergewöhnlich hohe Parteipolisierung der Wirtschaft insbesondere durch lokale Parteikader aufmerk-sam macht.

⁴⁴ Kapitel 11 des Arbeitsgesetzbuchs der DDR (AGB). Vgl. Manow-Borgwardt und - aus der Perspektive der DDR-Sozialpolitik - Autorenkollektiv 1988.

⁴⁵ Manow-Borgwardt 1994.

⁴⁶ Artikel 41 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik v. 6.4.1968 (i.d.F. des Gesetzes zur Er-gänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7.10.1974). Vgl. auch Mampel 1979.

⁴⁷ Scharf 1988: 19 (Übersetzung des Verfassers), Scharf 1984.

Sozialpolitik, dass es - trotz der systemspezifischen Neigung zu Zentralisierung und Planung - kein eigenständiges zentralstaatliches Ministeriums für Sozialpolitik gab. Hauptzuständig für die Sozialpolitik waren vor allem hierfür beauftragte Mitglieder des Politbüros und die zuständigen Abteilungen des Zentralkomitees der SED und des FDGB, beim Ministerrat der DDR hauptsächlich der Staatssekretär für Arbeit und Löhne und das Ministerium für das Gesundheitswesen, sowie einige andere Ministerien⁴⁸.

Regimespezifische Formen kennzeichneten sodann die Staat-Verbände-Beziehungen in der Sozialpolitik: Anstelle der freiheitlich-korporatistischen Interessenvermittlung zwischen Staat, freien Interessenverbänden und Selbstverwaltungseinrichtungen, wie in der Weimarer Republik und der Bundesrepublik, trat in der DDR die SED-gelenkte Interessenvermittlung zwischen der SED-Führung und dem Staatsapparat einerseits und ihren Gefolgschaftsverbänden nach Art des FDGB sowie den Betrieben andererseits.

3.2 Regimespezifische Besonderheiten des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses der DDR-Sozialpolitik

Auch im Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung traten die Charakteristika des DDR-Sozialismus zutage. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung der DDR-Sozialpolitik waren in hohem Maß hierarchisch geordnet und trotz administrativer Fragmentierung auf einen engen Teilnehmerkreis begrenzt. Unbeschadet aller administrativen Zuständigkeit des Ministerrates der DDR und des Vollzugs der Sozialversicherung durch den FDGB, wurden die Willensbildung und die Entscheidungsfindung von der SED-Führung dominiert, vor allem vom Generalsekretär der SED und den mit Sozial- und Wirtschaftspolitik beauftragten Mitgliedern des Politbüros und Abteilungen des Zentralkomitees, sowie, in Entscheidungen erheblichen wirtschaftlichen Gewichts, insbesondere vom ZK-Sekretär für Wirtschaftsfragen.

Nach dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker im Jahre 1971 wurde die Dominanz der SED in der Sozialpolitik wiederholt von tripartistischen Arrangements flankiert, so vor allem durch „Gemeinsame Beschlüsse“ des Zentralkomitees der SED, des DDR-Ministerrats und des FDGB⁴⁹. Doch das Hinzukommen von Ministerrat und FDGB änderte substantiell nichts an der Hegemonie der SED auch in der Sozialpolitik.

Im politischen Prozess der DDR-Sozialpolitik fehlte das für die Sozialpolitik der westlichen Länder typische institutionalisierte Mit- und Gegeneinander einer Vielzahl von Parteien und

⁴⁸ Übersicht über die Zuordnung der beauftragten Institutionen zu den sozialpolitischen Aufgaben in Anlage 4 (d) zu BMAS & Bundesarchiv 1997.

⁴⁹ Der SED-dominierte Tripartismus fand auch in den Gesetzesblättern seinen Niederschlag. Ein Beispiel ist die Präambel zur Zweiten Verordnung über die Gewährung und Berechnung von Renten der Sozialpflichtversicherung (Zweite Rentenverordnung) vom 26.7.1984: „In Verwirklichung des Gemeinsamen Beschlusses des Zentralkomitees der SED, des Bundesvorstandes des FDGB und des Ministerrates der DDR vom 22. Mai 1984 über die weitere Erhöhung der Mindestrenten und anderer Renten wird ... in Übereinstimmung mit dem Bundesvorstand des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes folgendes verordnet: ... „, (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, Nr. 23: 281 ff.).

Verbänden. Zudem fehlte dort die freie öffentliche Aussprache. Sofern es zu Interessenvermittlung kam, war diese parteidominiert⁵⁰ und meist inoffiziell, also nicht formalisiert⁵¹. Auch spielten Wahlen und Wahltermine in der Sozialpolitik im Unterschied zu den Demokratien keine nennenswerte Rolle. Allerdings gaben wichtige Jahrestage und vor allem Parteitage dem sozialpolitischen Tun und Lassen der DDR-Führung einen Rhythmus vor, der formal dem Zyklus einer wahlterminorientierten Politik ähnelt. In der DDR fehlte zudem das für die Sozialpolitik in der Weimarr Republik und der Bundesrepublik charakteristische Gegen- und Miteinander von Bund (bzw. Reich), Ländern, Sozialversicherungen, Selbstverwaltungsorganen, kassenärztlichen Vereinigungen, Reichs- bzw. Bundesanstalten und -ämtern mit spezialisierten Aufgabenbereichen und autonomer Sozialgerichtsbarkeit. Diese Institutionen waren durch den Umsturz der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse und den Umbau der Sozialpolitik teils vor, teils nach der Gründung der DDR beseitigt worden. Schon 1949 waren die traditionellen „Kerne der Interessenformierung“⁵² in der Sozialpolitik aufgelöst worden, vor allem die Differenzierung zwischen den Lebenslagen von Arbeitern und Angestellten. Ferner hatte die Einheitsversicherung die Grundlagen dezentraler Interessenformierung in der Sozialpolitik schon frühzeitig beseitigt, wie die Auflösung der Betriebs- und Innungskrankenkassen zeigte. Überdies hatte der Umbau der Sozialpolitik vor 1949 die Pfeiler der ärztlichen Standesinteressen zerstört. All dies veränderte die Struktur und die Machtverteilung in der Sozialpolitik⁵³. Hans Günter Hockerts hat den Sachverhalt treffend bezeichnet: „mit der Kassenvielfalt entfiel eine günstige Bedingung ärztlicher Verhandlungsmacht; mit der Ausdehnung der Versicherungspflicht und dem Verbot privater Versicherungsunternehmen verschwand die Sozialfigur des Privatpatienten“⁵⁴. Das entsprach dem Bestreben, dem „politisch-programmatischen Ziel einer ‘Annäherung der Schichten und Klassen’ über eine Vereinheitlichung des Zugangs zu den Leistungen der Sozialversicherung ... näherzukommen“⁵⁵.

In institutioneller Hinsicht hatte die Politik im SED-Staat einen bemerkenswert großen Spielraum. Selbst im Vergleich zu westlichen zentralistischen Einheitsstaaten mit schwachen gegenmajoritären Einrichtungen, wie Großbritannien und Schweden, stand der Exekutive in der DDR infolge des Fehlens institutioneller Sicherungen und Gegenkräfte ein weiterer Spielraum zur Verfügung. Dies schuf Gestaltungschancen und erhöhte zugleich das Risiko der Fehlgestaltung. Beides spielte, wie sich zeigen wird, in der DDR-Sozialpolitik eine zunehmend wichtigere Rolle.

Einen erheblichen Beitrag hierzu leisteten die SED-Parteitage. Auf diesen Parteitagen oder in ihrem Umfeld wurden wiederholt sozialpolitische Weichenstellungen, meist Aufbesserungen, beschlossen, und zwar fallweise, als Gewährung oder Gabe, nicht als Regel oder gesetzlich einklagbarer Anspruch. Die Sozialpolitik folgte aber nicht nur dem Rhythmus der SED-Par-

⁵⁰ Schroeder 1998.

⁵¹ Hübner 1995: 10.

⁵² Hockerts 1994b: 522.

⁵³ Hockerts 1998.

⁵⁴ Hockerts 1994b: 523.

⁵⁵ Ebd.

teitage, und dies seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre stärker als zuvor, sondern auch dem Takt, den besondere Jahrestage der DDR vorgaben. Ein Beispiel ist der Beschluss zum 40. Jahrestag der Staatsgründung, die Altersrenten ab 1.12.1989 so kräftig wie nie zuvor zu erhöhen - trotz großer wirtschaftlicher Schwierigkeiten⁵⁶.

Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Sozialpolitik der DDR war in beträchtlichem Maße von außen geprägt, und zwar direkt von der UdSSR, der Schutzmacht des SED-Staates, und mittelbar von der Bundesrepublik Deutschland. Bis zum Amtsantritt Michail Gorbatschows als Parteichef der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) (1985) waren politische Kurswechsel in Moskau von Ostberlin in der Regel alsbald übernommen worden. Ein instruktives Beispiel ist die Beschleunigung der Sozialpolitik nach dem Amtsantritt Honeckers als Parteichef der SED. Dieser hatte die Rückendeckung des damaligen Parteichefs der KPdSU, Leonid Breschnew, erhalten, der mit der Aufwertung des Sozialkonsums gegenüber der investitionsorientierten Wirtschaftspolitik in der Chruschtschow-Ära auch dem Ausbau der DDR-Sozialpolitik den Weg ebnete⁵⁷.

Eine zweite, nicht minder folgenreiche Außensteuerung der DDR-Sozialpolitik kam durch die Existenz der Bundesrepublik Deutschland hinzu, vor allem durch deren Wohlstand und leistungsstarken Sozialstaat. Die Bundesrepublik wurde von der SED-Führung als Inbegriff einer feindlichen, im Griff des 'Klassengegners' befindlichen Gesellschaftsordnung gewertet und ihre Sozialpolitik als 'bürgerlich', also als defizitär, eingestuft. Die übergroße Mehrheit der DDR-Bevölkerung hingegen erblickte in der Bundesrepublik Deutschland die attraktive Referenzgesellschaft. Das setzte die DDR-Führung unter Zugzwang, dem diese vor allem durch den Ausbau der Sozialpolitik nachkam⁵⁸, selbst dann noch, als die Sozialpolitik die wirtschaftliche und finanzielle Leistungskraft des Landes schon längst überlastet hatte.

Neben der Außensteuerung kam die Binnensteuerung hinzu: Die DDR-Sozialpolitik lässt sich nicht ohne den Schock verstehen, in den der 17. Juni 1953 die SED-Führung versetzte, d.h. die landesweiten Proteste gegen das SED-Regime und das Verlangen nach freiheitlichem Regimewandel, die unter Zuhilfenahme der in Ostdeutschland stationierten Truppen der Roten Armee niedergeknüppelt wurden⁵⁹. Zu den Leitlinien der sozialpolitischen Regierungspraxis zählte seither das Gebot, alles zu unterlassen, was auch nur näherungsweise die Neuauflage eines 17. Juni herbeiführen könnte.

⁵⁶ Vgl. hierzu Bonz 1989.

⁵⁷ Hierzu Hockerts 1994a.

⁵⁸ Hockerts 1998b: 24.

⁵⁹ Schroeder 1998: 119ff.

3.3 Weichenstellungen der DDR-Sozialpolitik bis 1980

Zur Vorgeschichte des 17. Juni 1953 gehörte nicht nur die verbreitete Unzufriedenheit mit dem politischen und ökonomischen Regime der DDR, sondern auch der Unmut über verschlechterte Entlohnung, Aufstockung der Arbeitsnormen und Abstriche bei den Sozialleistungen. Die SED-Führung hatte sich hiervon erhofft, die Investitionen vorrangig fördern zu können. Der 17. Juni leitete - zunächst nur vorübergehend - einen Kurswechsel ein. Die Sozialpolitik bekam Aufwind, und der Rückbau der Löhne sowie die Erhöhung der Arbeitsnormen wurden weitgehend zurückgenommen⁶⁰.

Allerdings wurde die Sozialpolitik, soweit sie vorrangig dem Konsum zugute kam, noch bis weit in die 60er Jahre am kurzen Zügel geführt. Immerhin reichte dieser weit genug, um den Kreis der Sozialversicherten zur Volksversicherung zu erweitern. Stärker ausgebaut wurden sodann die beschäftigungsorientierten und auf Produktion und Wachstumsvorsorge zielenden Sozialpolitiken⁶¹. Zu letzteren zählte der Ausbau des gesamten Bildungswesens, einschließlich der Einrichtungen vorschulischer Erziehung und polytechnischer Oberschulen. Hinzu kam - teils familienpolitisch, teils beschäftigungspolitisch motiviert - die Einrichtung von Kinderkrippen und die Vergrößerung der Zahl der Kindergartenplätze. Zur systemkonformen 'ideologischen Erziehung' waren beide gedacht und zugleich dazu, die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern und somit dem chronischen Arbeitskräftemangel abzuhelpen, an dem die DDR-Wirtschaft laborierte, unter anderem auf Grund der massenhaften Abwanderung in den Westen. „Sicherung und Vergrößerung des Arbeitskräftepotentials“⁶² wurde in der gesamten DDR-Sozialpolitik großgeschrieben; in den 50er und 60er Jahren war dies eines ihrer vorrangigen Ziele. Ihm sollten auch die vorbeugende und nachsorgende Gesundheitspolitik, die Rehabilitation, der Unfallschutz sowie der Ausbau des betrieblichen Gesundheitswesens, der Polikliniken und der Ambulatorien dienen⁶³.

Infolge der Ausrichtung der Sozialpolitik auf Arbeit, Produktion und Wachstumsvorsorge geriet der Konsum im Vergleich zur Investition ins Hintertreffen. Ferner öffnete sich die Schere zwischen der sozialen Sicherung der Erwerbsklassen und der Versorgung der Nichterwerbstätigen, insbesondere der Altersrentner. Deren Renten lagen weit unter den - ohnehin nicht üppigen - Arbeitseinkommen, wie die ungünstige Zahlenrelation zwischen der Höhe der durchschnittlichen Sozialversicherungsrente und dem durchschnittlichen Arbeitsverdienst eines Vollbeschäftigten in einem volkseigenen Betrieb zeigt (1960: 27,3%, 1970: 26,1%)⁶⁴. Auch im

⁶⁰ Hoffmann 1996: 300-303, 304.

⁶¹ Lampert 1985. Die zweite Periode - markiert durch Aufwertung der konsumtiven Sozialpolitik - wird weiter unten erörtert.

⁶² Lampert 1996: 101.

⁶³ Vgl. Lampert 1985, 1996, Winkler 1989.

⁶⁴ Berechnet nach BMAS 1996: Tabelle 10.15 und 10.7. Schätzwerte für 1955 ergaben noch niedrigere Renten: sie beliefen sich durchschnittlich auf 22% des Einkommens eines vollbeschäftigten Arbeiters oder Angestellten (berechnet nach Winkler 1989: 361 ff., 378 und 398).

Vergleich zu den kargen Mindestlöhnen waren die durchschnittlichen Altersrenten relativ niedrig (1970 70,1%)⁶⁵.

Die niedrigen Altersrenten verkörperten für den SED-Staat ein dorniges Problem, und zwar aus drei Gründen. Sie waren ein vielfach Anstoß erregender Ausdruck eines großen Gefälles (und eines Interessenkonflikts) zwischen den Erwerbstätigen und den Altersrentnern. Ferner führten sie den Erwerbstätigen vor Augen, dass im Alter der Abstieg in die Armut drohte. Aus Gründen des innerdeutschen Vergleichs war dies besonders brisant: Jedermann in der DDR wusste, dass im Westen Deutschlands der Wirtschaftsaufschwung und der Ausbau der Sozialpolitik, vor allem die Rentenreform von 1957⁶⁶, den Lebensstandard der Altersrentner beträchtlich erhöht hatten.

Die Partei- und Staatsführung der DDR reagierte auf den in der Sozialpolitik entstandenen Handlungsbedarf, wenngleich mit beträchtlicher Verzögerung⁶⁷. Einer verbreiteten Deutung zufolge erfolgte der Kurswechsel zur Aufwertung der konsumtiven Sozialpolitik im Jahre 1971, vor allem nach dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker⁶⁸. Allerdings vereinfacht diese Interpretation zu sehr. Sie folgt ohne genaue Prüfung der Selbstdarstellung der SED-Führung mit dem neuen Parteichef Erich Honecker an der Spitze, der die Sozialpolitik, vor allem ihre konsumtive Ausrichtung, tatsächlich in der Programmatik und der Propaganda aufwertete, und sieht eine Zäsur, wo die genauere sozialhistorische Erkundung „eher Kontinuität als Wandlung“⁶⁹ verzeichnet.

Doch Selbstdarstellung und Regierungs- und Verwaltungspraxis sind zwei Paar Stiefel. In der Praxis hatte nämlich die SED-Führung die Sozialpolitik schon vor dem Wechsel von Ulbricht zu Honecker zu erweitern begonnen, wenngleich weniger werbewirksam als unter Honecker. Mit dem Ausbau der Sozialpolitik begann die SED-Führung etwa Mitte der 60er Jahre, als die wirtschaftliche Lage mehr Spielraum für Soziales schuf und somit die Chance vergrößerte, den unpopulären Vorrang für Investitionen vor dem Konsum zu mildern. Der Übergang zur 5-Tage-Woche, die Anhebung des Mindestlohnes im Jahre 1967 von 220 auf 300 Mark⁷⁰ und eine bescheidene Erhöhung des Kindergeldes waren erste Anzeichen für die Aufwertung der Sozialpolitik. Nach dem VII. Parteitag der SED von 1967, auf dem Walter Ulbricht, der damalige Parteichef der SED und Staatsoberhaupt, sozialpolitische Verbesserungen einschließlich Rentenerhöhungen für 1968 angekündigt hatte, kamen verschiedene Korrekturen der Al-

⁶⁵ Berechnung auf der Basis von BMAS 1996: Tabelle 10.15 und den Mindestlohnsätzen nach Winkler 1989: 361 ff. und 1990. Den Daten von Winkler 1989 zufolge war die Zahlenrelation zwischen durchschnittlichen Renten und Mindestlohn noch ungünstiger (1960 52% und 1970 50%).

⁶⁶ Hockerts 1981.

⁶⁷ Auch im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern hatte die Sozialpolitik zunächst noch eine relativ untergeordnete Rolle gespielt, wie u.a. die Sozialleistungsquoten zeigen. Hierzu ILO 1988.

⁶⁸ Z.B. Winkler 1989: 361 ff.

⁶⁹ Hockerts 1994b: 792; Klinger 1989.

⁷⁰ Was 39% des durchschnittlichen Arbeitseinkommens von Arbeitern und Angestellten in einem VEB entsprach (Zahlen für 1970). Berechnet aus den Angaben in Winkler 1989: 361 ff..

terssicherung hinzu, die auch westdeutsche Fachleute als „spürbare Verbesserung der materiellen Lage der Rentner“⁷¹ werteten.

Besondere Bedeutung hatte die Einführung der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) im Jahre 1968⁷². Sie sollte längerfristig die karge Alterssicherung nachhaltig aufstocken, und zwar auf leistungs- und versicherungsbezogener Basis. Hiermit vollzog die SED-Führung eine spektakuläre Abwendung von der bis dahin bevorzugten Nivellierung in der Pflichtsozialversicherung. Mit der Entscheidung für eine freiwillige Zusatzrentenversicherung, die 1971 beträchtlich aufge bessert wurde, war fürs erste ein Schlussstrich unter eine offenbar heftige Auseinandersetzung in der SED über den zukünftigen Weg der Sozialpolitik gezogen worden. Ulbricht hatte in seinem Referat auf dem Parteitag von 1967 durchblicken lassen, dass der Vorschlag, die knappen Renten durch Beitragserhöhungen aufzubessern, auf Ablehnung gestoßen sei. Deshalb trete er dafür ein, die starre Leistungsgrenze der Rentenversicherung dadurch zu lösen, dass unter dem Dach der Sozialversicherung eine freiwillige Zusatzversicherung errichtet würde⁷³.

Nach der Ablösung Ulbrichts als Parteichef der SED durch Honecker wurde die Sozialpolitik in der Propaganda stärker als zuvor betont und neu begründet. Nicht die Errungenschaften einer fernen, heilsgeschichtlich gedeuteten Zukunft sollten die Anstrengungen in der Gegenwart belohnen; vielmehr sollte hier und heute honoriert werden. Hierin äußerte sich ein beträchtlicher, folgenreicher Wandel. Wer allerdings den - kurz nach dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker - abgehaltenen VIII. Parteitag der SED von 1971 als tiefgreifende Wende der Sozialpolitik deutet, so der Hauptstrom der Forschung, unterschätzt deren Kontinuität. Dennoch war dieser Parteitag von „wesentlicher Bedeutung“⁷⁴ für den weiteren Gang der Sozialpolitik. Auf ihm wurde nämlich die konsumtive Variante der Sozialpolitik auch in der parteioffiziellen Terminologie und Propaganda hoffähig gemacht und in eine Reihe von Beschlüssen umgesetzt, die darauf zielten, die soziale Sicherung zu verbessern. Diese Festlegung und ihre Erweiterung in gemeinsamen Beschlüssen des Zentralkomitees der SED, des Ministerrats der DDR und des Bundesvorstandes des FDGB in den beiden folgenden Jahren werteten die

⁷¹ Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 336. So wurden beispielsweise die Renten der Sozialversicherung Neuberechnet und für viele Altersrentner günstiger geordnet. Das schloss die Anhebung der Mindestrenten von 120 auf 150 Mark im Jahr 1968 ein. Erhöht wurden auch der Ehegattenzuschlag für Altersrenten und das Krankengeld für Erwerbstätige mit zwei oder mehr Kindern.

⁷² Verordnung über die freiwillige Versicherung auf Zusatzrente bei der Sozialversicherung (15. März 1968) (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik II, S. 154). Die Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) wurde wenige Jahre später - und zwar noch vor dem VIII. Parteitag - umgestaltet und wesentlich attraktiver gemacht (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik II, S. 121). Details bei Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 338-342.

⁷³ Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 335 f. Die Architekten der freiwilligen Zusatzrenten hatten allerdings nicht nur den sozialen Abstieg vor Augen, der vielen Versicherten beim Eintritt ins Rentenalter drohte. Für die freiwilligen Zusatzrenten sprachen auch gesamtwirtschaftliche und finanzpolitische Vorteile. Vor allem in der Aufbauphase erhoffte man günstige Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Sozialversicherung. Außerdem konnte sie bei reger Inanspruchnahme durch die Versicherten zum Abbau des bedrohlichen inflationären Kaufkraftüberhangs der DDR-Wirtschaft beitragen.

⁷⁴ Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 286.

Sozialpolitik spürbar auf⁷⁵, nicht im Sinne einer grundsätzlichen Abkehr von der bisherigen Politik, aber doch im Sinne beschleunigter Fahrt auf einem zuvor schon eingeschlagenen Weg. Die Partei- und Staatsführung erhöhte beispielsweise die Mindestlöhne und Mindestrenten, und zwar stärker als zuvor, staffelte Altersrenten nach Arbeitsjahren, stockte mehrmals die Altersrenten auf und verlängerte den Mindesturlaub. Ferner wurden Mutterschaft und Frauenerwerbstätigkeit sozialpolitisch höher belohnt als zuvor. Überdies kam ein ehrgeiziges Wohnungsbauprogramm hinzu, das nach parteioffizieller Darstellung das „Kernstück der Sozialpolitik“⁷⁶ in der DDR werden sollte. Mit ihm wollte die SED-Führung bis zum Ende des 20. Jahrhunderts die Wohnungsfrage, die in der DDR aus vielerlei Gründen besonders groß war⁷⁷, als soziale Frage lösen. Dafür hatte sie einen ehrgeizigen Plan entworfen. Dem Fünfjahrplan 1971-1975 zufolge sollten 500.000 Wohnungen neu gebaut oder generalüberholt werden⁷⁸. Im Jahr 1973 beschloss das Zentralkomitee der SED gar die Planvorgabe, bis 1990 2,8 bis 3,0 Millionen Wohnungen neu fertigstellen oder generalüberholen zu lassen.

Im Umfeld des IX. Parteitags von 1976 wurde die neue Sozialpolitik im Prinzip der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ festgeschrieben, einer Formel, die von da an als „Markenzeichen“⁷⁹ des DDR-Sozialismus galt. Dem Konzept nach wurde die Sozialpolitik nunmehr nicht länger der Wirtschaftspolitik untergeordnet. Gleichwohl blieb die „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ ein dehnbarer Begriff. Dem einen galt sie als Aufwertung, Ebenbürtigkeit oder gar Vorrang der Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik⁸⁰, dem anderen als Gebot, nur soviel zu konsumieren, wie zuvor produziert wurde⁸¹. Insoweit strebten nicht wenige von denen, die der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ das Wort redeten, danach, allzu hochgesteckten Erwartungen an die Sozialpolitik entgegenzutreten.

In der Praxis bekam die sozialkonsumtive Auslegung der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ Vorfahrt. Die Sozialpolitik marschierte von nun an weiter als je zuvor in Richtung „Konsumsozialismus“⁸² oder „Konsumkommunismus“⁸³. In besonders hohem Tempo geschah dies in der ersten Hälfte der 70er Jahre bis zum IX. Parteitag der SED 1976. Dann nahm die Bereitschaft zu neuen Sozialreformen spürbar ab, nicht zuletzt in Reaktion auf sich ver-

⁷⁵ Vgl. z.B. „Gesetz über den Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971-1975“ vom 20.12.1971, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik I Nr. 10 (1971), S. 176 und 186 ff.

⁷⁶ Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands in der vom IX. Parteitag der SED (1976) angenommenen Fassung, Abschnitt A.

⁷⁷ Vgl. Buck 1995, 1996a, 1996b, Siegrist & Strath 1996.

⁷⁸ „Gesetz über den Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971-1975“ vom 20.12.1971, in: GBl I Nr. 10, S. 175.

⁷⁹ Günter Mittag (zitiert nach Hockerts 1994b: 794).

⁸⁰ Zu dieser Position neigten die Befürworter eines Politikschwenks von der vorrangigen Akkumulationsförderung zur besser balancierten, wirtschaftliche und soziale Belange austarierenden Politik. Diese Deutung der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ wird im fachwissenschaftlichen Schrifttum unter anderem von Schluchter 1996, Staritz 1996 und Wettig 1996 vertreten. Sie beschreibt den tatsächlichen Gang der Dinge weit besser als die alternativen Auslegungen.

⁸¹ Dazu neigten die Wirtschaftspolitiker im Staats- und Parteiapparat, vor allem die Planungsfachleute (z.B. Schürer 1992).

⁸² Staritz 1996: 281.

⁸³ Wettig 1996.

schlechternde außenwirtschaftliche Bedingungen⁸⁴. So stand beispielsweise der IX. Parteitag der SED (1976) weniger im Zeichen der Sozialpolitik als der vorangegangene Parteitag und dafür stärker im Dienst der Ausrichtung der Sozialpolitik an wirtschaftsfördernden Vorhaben, wie der Beschluss zeigte, die leistungsorientierte Komponente der Entlohnung aufzuwerten.

Auf Expansionskurs blieben allerdings die sozialpolitisch motivierten Preissubventionen für Güter und Tarife des Grundbedarfs und die pronatalistische Familien- und Frauenpolitik. Letztere wurde - auch in Reaktion auf den Geburtenrückgang - in der zweiten Hälfte der 70er Jahre weiter ausgebaut, so vor allem durch die „Maßnahmen zur weiteren Förderung berufstätiger Mütter“, die eine Woche vor Eröffnung des IX. SED-Parteitags angekündigt wurden. Umgesetzt wurde die Förderung berufstätiger Mütter mit einer ab 1.5.1977 in Kraft tretenden Vielzahl von Regelungen, die Mutterschaft und Beruf besser verträglich machen sollten, so beispielsweise durch die Einführung des „Babyjahres“, d.h. der bezahlten Freistellung von Müttern im Anschluss an den Schwangerschafts- und Wochenurlaub bis zur Vollendung des ersten Jahres eines Neugeborenen⁸⁵.

3.4 Zwischenbilanz: Die Sozialpolitik des SED-Staates am Ende der 70er Jahre

Was bewirkte die Aufwertung der Sozialpolitik in den 70er Jahren? Die meisten Indikatoren der sozialen Sicherung zeigen in diesem Jahrzehnt eine beträchtliche Wachstumsdynamik an⁸⁶. So kletterte beispielsweise die Sozialleistungsquote (nach Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation) von 12,3% im Jahre 1970 bis 1973 auf 16,1% und erreichte 1978 mit 16,8% ihren Höchststand. Die Sozialleistungen nach ILO-Kriterien erfassten jedoch nur einen Teil der DDR-Sozialpolitik, hauptsächlich die Ausgaben zur sozialen Sicherung gegen Risiken des Alters, der Krankheit und der Invalidität. Durch ihre Maschen fielen beispielsweise die direkten und indirekten Kosten der Aufwendungen, die in der DDR zur Arbeitsplatzgarantie getätigt wurden. Im Unterschied zu den westlichen Ländern war dieser Schutz nicht vorrangig durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung gewährleistet. 1977 wurde der Leistungszweig der Arbeitslosenversicherung in der DDR mit der Neufassung des Arbeitsgesetzbuchs mit Wirkung ab dem 1.1.1978 sogar ersatzlos gestrichen. Verfassungsrechtlich war der Schutz gegen Arbeitslosigkeit in der DDR vor allem durch das „Recht auf Arbeit“ und gesetzlich durch den umfassenden Kündigungsschutz geregelt. Praktisch oblag er hauptsächlich den Betrieben. Faktisch bedeuteten „Recht auf Arbeit“ und Kündigungsschutz Garantie eines Arbeitsplatzes für jeden Beschäftigten und gesamtwirtschaftlich Vollbeschäftigung - ein höchst populäres sozialpolitisches Arrangement, dessen Aufwand und Folgekosten⁸⁷ allerdings von den üblichen Berechnungen der Sozialleistungsquoten nicht erfasst werden. Keinen Eingang in die Soziallei-

⁸⁴ Überblick in Hertle 1996: 34 ff.

⁸⁵ Hierzu und für die nachfolgenden Ausführungen: Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 416 ff.

⁸⁶ Vgl. Winkler (Hrsg. 1989), Lampert 1996: 102 f.

⁸⁷ Der Vorrang, der in der DDR dem „Recht auf Arbeit“ ungeachtet aller Kosten gegeben wurde, ist in der wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt als „eine der wichtigsten Ursachen für die wirtschaftliche Ineffizienz des gesamten Systems“ bewertet worden, so Lampert (1996: 108) für viele andere.

stungsquoten gemäß Statistik der ILO fanden auch die sozialpolitisch gezielten Zuwendungen aus dem Staatshaushalt, vor allem die Preisstützungen für Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs und die Subventionierung der Mieten⁸⁸, die in den 70er und vor allem in den 80er Jahren besonders kräftig zunahmen.

Auch die Entlohnung der Arbeitskräfte war Ende der 70er Jahre im Vergleich zur vorangehenden Dekade höher als zuvor. Das schloss die Heraufsetzung des Mindestlohnes ein, beispielsweise 1971 von 300 auf 350 Mark und fünf Jahre später auf 400 Mark. Hinzu kamen die allmähliche Verminderung der Arbeitszeit und eine zunehmende Zahl an Urlaubstagen. Überdies wurde der umfassende Kündigungsschutz beibehalten, der die Beschäftigungsverhältnisse in der DDR-Wirtschaft faktisch zur Arbeitsplatzgarantie für alle 'Werkstätigen' festschrieb⁸⁹. Auch die Aufstockung der Alterssicherung seit 1968 trug allmählich Früchte. Wenngleich das Rentenniveau in der DDR sich nach wie vor nicht mit dem der Bundesrepublik Deutschland messen konnte⁹⁰, wurde die große Lücke zwischen den Renten und den durchschnittlichen Arbeitseinkommen ebenso vermindert wie der Abstand zwischen Mindestrenten und Mindestlöhnen⁹¹. Entgegen der ansonsten für die DDR typischen Neigung zur Nivellierung, bewirkten die Reformen der Alterssicherung eine zunehmende leistungsbezogene Differenzierung der Altersrenten. Wer eine Normalrente und eine Rente aus der freiwilligen Zusatzversicherung („FZR“) bezog, was für eine zunehmende Zahl der Rentner zutraf⁹², lag einkommensmäßig in der Regel erheblich über dem Mindestlohn, und zwar um so mehr, je größer sein einkommensabhängiger freiwilliger Zusatzversicherungsbeitrag war. Wer jedoch nur die Rente der Sozialversicherung - ohne Zusatzrente - bezog, bekam im Regelfall weniger als den Mindestlohn. Die Ausnahme waren wiederum die großzügig bemessenen Renten der Sonderversorgungssysteme für bestimmte, besonders wichtige Mitarbeiter des Staatsapparats, wie die hauptamtlichen Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes.

Auch in der Familienpolitik hinterließ die Aufwertung der Sozialpolitik in den 70er Jahren deutliche Spuren⁹³. Heinz Lampert hat die wichtigsten Veränderungen wie folgt zusammenfassend beschrieben: „In den Jahren 1972 bis 1977 wurden eine Vielzahl familienpolitischer Maßnahmen beschlossen, die bei einer Förderung der Eheschließung durch Kredite, der Ge-

⁸⁸ 1984 beispielsweise überstiegen die Ausgaben des Staates zur Sicherung stabiler Preise für Waren des Grundbedarfs und Tarife der Bevölkerung mit 31,8 Mrd. Mark schon die Ausgaben des Staatshaushaltes für Sozialversicherung und Renten (30,9 Mrd. Mark) (Quelle: Weiter voran zum Wohle des Volkes1986: 329, 333, 338, vgl. Winkler 1989: 361 ff.). - Die Preissubventionen waren ein zweischneidiges Schwert. Politisch sollten sie der Legitimierung dienen und Lücken der Sozialversicherungssysteme schließen helfen. In ökonomischer Hinsicht allerdings hatten diese Subventionen beträchtliche negative Folgen. Auch unter DDR-Ökonomen hat man wiederholt ihre Mängel - wie Verschwendung, Umweltbelastung, Gießkannenprinzip - beklagt und - erfolglos - die Kursänderung der Subventionspolitik empfohlen.

⁸⁹ Vgl. u.a. Lampert 1996, Materialien 1987: 591.

⁹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag 11. Wahlperiode, Drucksach 11/11 v. 18.02.1997 „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987“, S. 566 ff.

⁹¹ Berechnungsbasis Statist. Jahrbuch der DDR, Winkler 1989: 361 ff., Winkler 1990.

⁹² 80% der Beitragsberechtigten, so der Stand etwa Mitte der 80er Jahre (DIW Wochenberichts 43/87 v. 22.10.1987: 579).

⁹³ Trappe 1996, Schulz 1997.

währung von Grundstipendien für verheiratete Studenten und der Verweigerung der Gleichstellung nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit Eheleichen begannen. Sie umfassten einen Schwangerschaftsurlaub von 6 und einen Mutterschaftsurlaub von 20 Wochen bei Zahlung von Wochengeld in Höhe des Nettoverdienstes, den Anspruch auf Freistellung bis zur Vollendung des 1. Lebensjahres des Kindes (seit 1984: des 18. Lebensmonates ab dem 3. Kind) in Verbindung mit Unterstützungszahlungen, die Verlängerung des Jahresurlaubs für Mütter, die Sicherstellung der Kinderbetreuung in Krippen und Kindergärten, Freistellungen zur Pflege erkrankter Kinder, einen ausgebauten Kündigungsschutz, die Förderung der Aus- und Weiterbildung von Frauen und Müttern, Geburtenprämien und Kindergeld, Einkommenshilfen in besonderen Lebenslagen, z.B. für Mütter, die in einem Lehrverhältnis stehen oder die studieren, familien- und kinderzahlorientierte Sozialleistungen, steuerliche Entlastungen und Preisermäßigungen. Sie endeten bei nicht-monetären Förderungsmaßnahmen wie Erziehungshilfen, Sozialbetreuung durch den Betrieb und eine besondere strafrechtliche Ahndung von 'Straftaten gegen Jugend und Familie'. In besonderer Weise wurden Familien mit 3 oder mehr Kindern gefördert, so z.B. durch Erhöhung des Kindergeldes (1969, 1981 und 1987).⁹⁴

Im Gegensatz zur Expansion der Sozialpolitik in den westlichen Ländern ging der Ausbau der Sozialpolitik in der DDR allerdings mit anhaltend hohen Ausgaben für das Militär und zunehmenden Ausgaben für den Überwachungs- und Repressionsapparat im Innern der Gesellschaft einher⁹⁵. Somit hatte sich der SED-Staat mehr soziale Sicherheit und mehr „Staatssicherheit“ auf die Fahne geschrieben⁹⁶ und somit als „Versorgungs- und Überwachungsstaat“⁹⁷ erwiesen. Das alleine war schon eine spannungsreiche Doppelbelastung des Staatshaushaltes und der Wirtschaft. Hinzu kam ein Weiteres: Die Sozialpolitik geriet mehr und mehr in den Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Effizienz, und zwar aus Gründen, die teils in ihr selbst lagen, wie den wachsenden Folgekosten des rigiden Kündigungsschutzes und der Arbeitsplatzgarantie für fast alle Erwerbstätige, teils in sich verschlechterten externen Rahmenbedingungen⁹⁸.

4. Die Sozialpolitik der DDR in den 80er Jahren

Die 1976 verkündete Formel der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ gründete auf der Annahme, man könne den Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Leistungskraft durch kluge Abstimmung der wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfelder bewältigen. Doch schon seit 1973/74 waren die Weltwirtschaft und mittelbar auch die Ökonomie der sozialistischen Länder in den Sog schwerer Rezessionen, Strukturkrisen und Anpassungsreaktionen geraten, die in den 80er Jahren in eine länger anhaltende Phase der Hoch-

⁹⁴ Lampert 1996: 105 f.

⁹⁵ Buck 1996b.

⁹⁶ Vgl. Wettig 1996: 334 f.

⁹⁷ Schroeder 1998: 643 ff. Schroeder zufolge handelte es sich um einen „(spät-)totalitären Versorgungs- und Überwachungsstaat“ (ebd.)

⁹⁸ Maier 1997: Kp. 2.

zinspolitik, des intensivierten weltwirtschaftlichen Wettbewerbs und zunehmender Kosten der Auslandsverschuldung mündeten. Weil überdies die Sowjetunion in den 80er Jahren davon abging, die DDR außenwirtschaftlich bevorzugt zu behandeln und vor allem für Erdöllieferungen Weltmarktpreise in westlicher Währung in Rechnung zu stellen begann, erwuchsen der Ökonomie und mittelbar auch der Sozialpolitik des SED-Staates zunehmende außenwirtschaftliche Belastungen.

Ob unter solchen widrigen Bedingungen der expansive Kurs der Sozialpolitik fortgeführt werden sollte, war unter Fachleuten und in der politischen Führungsschicht der DDR umstritten⁹⁹. Doch deren Spitze blieb im wesentlichen bei der seit 1971 festgelegten Politik, die Sozialpolitik im Vertrauen auf die wechselseitige Befruchtung von Sozialschutz und Wirtschaftspolitik weiter zu fördern. Bei entsprechender Kraftanstrengung, insbesondere Steigerung der Produktivität und des Exportvolumens, sei dies finanzierbar, so lautete die Begründung¹⁰⁰. Diese fußte auf der Annahme, das Instrumentarium der Planwirtschaft sei leistungskräftig und flexibel genug, um auch schwere außenwirtschaftliche Herausforderungen meistern zu können, und darauf, dass die Arbeitsproduktivität im erforderlichen Maße zunehme. Überdies wiegte man sich in der Überzeugung, die DDR gehöre zu den zehn reichsten Industrieländern. Das war, wie sich spätestens 1989/90 zeigte, eine Fehleinschätzung. Der wirtschaftssektoralen Zusammensetzung und dem Industrialisierungsgrad nach zu urteilen, war die DDR ein Industrieland, der Wirtschaftsproduktivität nach allerdings nur ein Schwellenland, zwar höher entwickelt als die sozialistischen Bruderstaaten, aber im Westen höchstens Griechenland und Portugal ebenbürtig¹⁰¹. Das Schwellenland DDR allerdings leistete sich eine Sozialpolitik, die schon Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre einen sehr hohen Stand erreicht hatte, vor allem wenn man die Arbeitsplatzgarantie mitberücksichtigt, welche die Kosten für die Betriebe erhöhte und deren Anpassungsfähigkeit an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen nachhaltig einschränkte.

Welchen Kurs nahm die DDR-Sozialpolitik in den wirtschaftlich besonders schwierigen Jahren nach 1980? Die Fachwelt beantwortete diese Frage zunächst überwiegend mit der These, die Expansion der Sozialpolitik sei im wesentlichen zum Abschluss gelangt¹⁰². Um Konsolidierung der Sozialpolitik habe es sich von nun an gehandelt, um eine Politik, die bestenfalls bestehende Regelungen ausgebaut, jedoch kaum neue Konzeptionen vorgesehen habe, mitunter auch um Leistungsabbau. Doch diese Auffassung trifft nur einen Teil der Sozialpolitik und führt ansonsten irre. Vor allem differenziert sie nicht genügend nach Sektoren der Sozialpolitik und Zeitabschnitten. Insbesondere unterschätzt sie das zunehmende Gewicht der Mittel, die der Famili-

⁹⁹ Vgl. das Vorwort in Weiter voran zum Wohle des Volkes, 1986. Ausführlich: Hertle 1996: 66 ff.

¹⁰⁰ Vgl. z.B. Weiter voran (1986).

¹⁰¹ Zur Überschätzung der wirtschaftlichen Leistungskraft der DDR u.a. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 1987, Summers & Heston 1984. Überblick bei Gutmann & Buck 1996. Dem 1. Bericht der Bundesregierung zur Deutschen Einheit zufolge betrug die durchschnittliche Produktivität der DDR-Wirtschaft Ende der 80er Jahre nur noch knapp ein Drittel des Produktivitätsniveaus der bundesrepublikanischen Wirtschaft (Bundestags-Drucksache 12/6854, S. 87).

¹⁰² So z.B. Peterhoff 1983: 410, „Soziale Sicherung in der DDR 1970 bis 1986“ (DWI Wochenbericht 43/87 v. 22.10.1987, 579-586), Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 153 f.; Vortmann 1989; Schneider 1989.

enförderung und der Sozialpolitik im weiteren Sinne zukamen. Überdies entgeht ihr, dass die politische Führung der DDR aus Machtsicherungs- und Legitimierungsgründen an der Sozialpolitik festhielt und sie bereichsweise erweiterte, auch wenn dies aufgrund äußerer und innerer Umstände kostspieliger wurde.

Der Ausbau der sozialen Sicherung im engeren Sinne, gemäß Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), war in den 80er Jahren allerdings im wesentlichen an sein Ende gelangt, von weiter unten zu erörternden Ausnahmen abgesehen. Das spiegelt die Sozialleistungsquote nach IAO-Kriterien wider. Diese pendelte sich auf einem Niveau unter 16% ein, also unter dem Ende der 70er Jahre erreichten Stand. Ferner schrumpfte der Anteil der Sozialausgaben im engeren Sinne am Staatshaushalt in den 80er Jahren von 23,5% (1980) auf 19,2% (1988)¹⁰³. Auch ebte die Gesetzgebungs- und die Verordnungsaktivität in der Sozialpolitik in den 80er Jahren im Vergleich zur ersten Hälfte der 70er Jahre ab, wie das Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik zeigt¹⁰⁴. Und die Alterssicherung, die zuvor noch aufgewertet worden war, schien nun an Boden gegenüber anderen Sozialpolitikfeldern zu verlieren. Man hat dies in einem Teil der Fachliteratur - zu sehr verallgemeinernd - als Ausdruck eines verdeckten Sparkurses gewertet¹⁰⁵. Zugrunde lag dem aber die Beobachtung, dass die Renten gegenüber den Löhnen in den 80er Jahren tendenziell wieder ins Hintertreffen gerieten¹⁰⁶. So sank beispielsweise die Relation zwischen dem durchschnittlichen Niveau der Altersrente und dem Einkommen eines Arbeiters oder Angestellten in einem volkseigenen Betrieb von 33,3% 1980 auf 29,8% 1988¹⁰⁷. Allerdings ist dies mit der höchsten Rentenaufbesserung in der DDR zu verrechnen, die 1989, termingerecht zum 40. Jahrestag der Gründung des Staates, den Altersrentnern Wohltaten bescheren sollte¹⁰⁸.

Letzteres stützt die These, dass die DDR-Sozialpolitik der 80er Jahre nicht nur im Zeichen von Konsolidierung und Rückbau stand, sondern auch im Zeichen von Kontinuität und bereichsweise Ausbau. Und trotz verschlechterter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen wurde am Recht auf Arbeit nicht gerüttelt, unter Inkaufnahme hoher verdeckter Arbeitslosigkeit¹⁰⁹. Einige Sozialpolitikfelder wurden in den 80er Jahren sogar spürbar aufgewertet, so die betriebliche Sozialpolitik¹¹⁰ und die Zusatzversorgungssysteme, die in den 80er Jahren um zehn Systeme erweitert wurden¹¹¹. Ferner wurden die Mindestrenten angehoben (1984)¹¹² und über-

¹⁰³ Berechnet auf der Grundlage des Anteils der Ausgaben des Staatshaushaltes der DDR für Sozialversicherung und für das Sozial- und Gesundheitswesen an allen Ausgaben dieses Etats. Basis: Statistisches Jahrbuch der DDR, verschiedene Ausgaben, Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 81.

¹⁰⁴ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1980 ff. Vgl. zusammenfassend Frerich & Frey 1993, Bd. 2.

¹⁰⁵ Vgl. Klinger 1989: 23.

¹⁰⁶ Berechnet nach Winkler 1989: 375 und Winkler 1990.

¹⁰⁷ Auch im Vergleich zur Familienförderung, vor allem der Förderung von Familien mit Kindern, gerieten die Altersrentner seit Mitte der 80er Jahre weiter ins Hintertreffen. Berechnungsbasis: BMAS 1996, Tabelle 10.15 und 10.7. Relativ zu den Mindestlöhnen holten die Altersrenten allerdings auf.

¹⁰⁸ Die beträchtliche Aufstockung der Altersrenten ab Ende 1989 erhöhte die Relation zwischen den durchschnittlichen Altersrenten und Löhnen auf 34,1%.

¹⁰⁹ Nach Vogler-Ludwig 1990 umfasste die verdeckte Arbeitslosigkeit rund 15% der Beschäftigten.

¹¹⁰ Autorenkollektiv 1988, Winkler 1989, Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 154; von Maydell u.a. 1996.

¹¹¹ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1980 ff., vgl. von Maydell u.a. 1996: 193.

dies wurde die Familienpolitik weiter ausgebaut, vor allem ihre pronatalistischen Komponenten. Zu dieser Politik gehörte die beträchtliche Erhöhung des Kindergeldes ab 1.5.1987¹¹³, die der SED-Generalsekretär Erich Honecker auf dem SED-Parteitag von 1986 angekündigt hatte. Letzteres ist ein Indiz dafür, dass auch in den 80er Jahren der parteitags- und jahrestagsorientierte Konjunkturzyklus der Sozialpolitik weiterwirkte. Die Kindergelderhöhung und andere Aufwendungen, wie die Aufstockung von Geburtenbeihilfen, sollten laut Zielsetzung der SED-Führung den Abstand zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen von Haushalten ohne Kindern im Vergleich zu jenen mit Kindern spürbar verringern¹¹⁴. Die hiermit geplante Aufwertung der Familienpolitik ist in der Fachliteratur auch als Bestandteil der Systemkonkurrenz, als „eine neue Runde im Wettstreit mit der Bundesrepublik Deutschland um das sozial bessere Absicherungssystem“¹¹⁵ gedeutet worden.

Ungeachtet aller wirtschaftlichen Engpässe behielt die politische Führung der DDR auch in der Wohnungsbaupolitik der 80er Jahre ihren Expansionskurs bei. Wie genauere Recherchen allerdings aufdeckten, blieben die wohnungsbauwirtschaftlichen Ergebnisse weit hinter den Zielen und dem, was die Propaganda berichtete, zurück. Untersuchungen von Hannsjörg Buck zufolge¹¹⁶, betrug die Zahl der zwischen 1976 und 1990 tatsächlich neugebauten oder modernisierten Wohnungen nur rund 1,7 Millionen anstelle der 2,8 Millionen, von denen bis 1989 die offizielle DDR-Statistik berichtete¹¹⁷. Trotz der drastischen Abweichung vom Planungssoll und dem, was die Propaganda versprach, hatte die Wohnungspolitik der 70er und der 80er Jahre das Wohnungsangebot quantitativ erweitert. Sie war - relativ zu den hochgesteckten Zielen - gewiss kein Erfolg, aber sie war - relativ zur Vernachlässigung des Wohnungsbaus vor 1970 - auch kein Misserfolg. Einen überzeugenden Beleg für die These vom Rückbau der Sozialpolitik bietet die Wohnungsbaupolitik somit nicht¹¹⁸.

Auch die Rentenpolitik passt nicht gut zur These vom Rückbau der Sozialpolitik in den 80er Jahren. Wie zuvor angedeutet, kamen die Altersrentner nämlich - nach Jahren des Zurückfallens hinter andere Sozialpolitikfeldern - 1989 wieder zum Zuge. In diesem Jahr, dem Jahr des 40. Geburtstages der DDR, wurden mit der 4. Rentenverordnung vom 8.6.1989¹¹⁹ die Altersrenten stärker als je zuvor erhöht. Das schloss die Erhöhung der Mindestrenten und Mindestbeträge der Alters-, Invaliden- und Unfallrenten ein¹²⁰. Überdies wurden die ab 1.12.1989 ent-

¹¹² Vgl. hierzu Winkler 1989, 1990.

¹¹³ So wurde 1987 das staatliche Kindergeld für das erste Kind von 20 auf 50 Mark, für das zweite von 20 auf 100 und für jedes weitere Kind von 100 auf 150 Mark erhöht. Weitere familienpolitische Hilfen kamen zustande durch die ab 1. Mai 1986 erfolgte bezahlte Freistellung von berufstätigen Müttern, welche erkrankte Kinder pflegten, auf alle im Erwerbsleben stehenden Mütter mit zwei Kindern. Ferner wurde ab Mai 1986 schon bei der Geburt des ersten Kindes das bezahlte Babyjahr gewährt.

¹¹⁴ So Honecker auf dem XI. SED-Parteitag, zit. nach Buck 1987: 394.

¹¹⁵ Buck ebd.: 395.

¹¹⁶ Buck 1995, 1996a, 1996b; vgl. Gutmann & Buck 1996.

¹¹⁷ Buck 1996b: 98, Hoscislawski 1996.

¹¹⁸ Vgl. Siegrist/Strath 1996.

¹¹⁹ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, Nr. 19 vom 24. Okt. 1989: 229 ff. Zur Analyse Bonz 1990.

¹²⁰ So wurde die Mindestrente um 30 Mark auf 330 Mark erhöht. Weitere Erhöhungen kamen für Rentner mit 15 und mehr Arbeitsjahren hinzu. Für Frauen, die fünf und mehr Kinder geboren und Anspruch auf Al-

stehenden Rentenansprüche neu berechnet. Es galten nun neue, erhöhte Festbeträge zu den Alters- und Invalidenrenten, zur „Zusätzlichen Altersversorgung der Intelligenz“ und den Unfallhinterbliebenenrenten. Diese Verordnung war am 8.6.1989 unterzeichnet worden und am 1.12.1989 in Kraft getreten, also zu einem Zeitpunkt, an dem die ‘sanfte Revolution’ in der DDR die Monopolstellung der SED schon ins Wanken gebracht hatte.

Auch die vorliegenden Befunde zur betrieblichen Sozialpolitik bestätigen nicht die These der Stagnation oder des Rückbaus der Sozialpolitik der 80 Jahre¹²¹. Die betriebliche Sozialpolitik wurde in den 80er Jahren in größerem Maße als zuvor vor Aufgaben hauptsächlich personal- bzw. beschäftigungspolitischer Art gestellt. Der Hauptgrund dafür lag darin, dass der wirtschaftliche Strukturwandel und verstärkte Rationalisierungsanstrengungen die Zahl der offenen Stellen verringerten und in erheblichem Umfang Freisetzungen bewirkten. Für die Bewältigung der hieraus erwachsenden Probleme waren vor allem die Betriebe zuständig. Von Rationalisierung und Freisetzung betroffene Arbeitskräfte sollten hauptsächlich durch Änderungsverträge auf einem anderen Arbeitsplatz im selben Betrieb oder durch Überleitungsverträge in einem anderen Betrieb versorgt oder umgeschult werden. Im wesentlichen scheint dies bis Ende der 80er Jahre gelungen zu sein. Somit blieb auch in diesen Jahren die friktionelle oder Sucharbeitslosigkeit in der DDR verschwindend gering.

Ein Weiteres verdient Erwähnung: Der Ausbau bestehender sozialpolitischer Arrangements verschlang in den 80er Jahren einen zunehmend größeren Anteil des Staatshaushaltes. Das betraf vor allem Aufgaben, die nicht in die Sozialleistungsquote der IAO eingehen, so - neben den Kosten der Arbeitsplatzgarantie - vor allem die enorm wachsenden Zuwendungen des Staatshaushaltes für die Subventionierung der Wohnungsmieten, der Grundnahrungsmittel, sozialpolitisch bedeutsamer Industriewaren (wie Schulartikel und Babykleidung) und wichtiger Tarife für die Bevölkerung, wie der Transporttarife im Personennahverkehr und der Tarife für Strom-, Gas- und Wasserlieferungen¹²².

Insgesamt spricht wenig für die These, die DDR-Sozialpolitik sei in den 80er Jahren stillschweigend auf den Rückbau der sozialen Sicherung eingeschwenkt. Vielmehr zeigt die Bestandsaufnahme ein hohes Maß an Kontinuität in der Sozialpolitik der 80er Jahre an. In besonders ausgabenintensiven Bereichen deckt sie sogar auf, dass die soziale Sicherung in höherem Tempo als zuvor expandierte. All dies gilt es vor dem Hintergrund drastisch verschlechterter außen- und binnenwirtschaftlicher Bedingungen der DDR-Ökonomie zu bewerten¹²³.

ters- oder Invalidenrente aus versicherungspflichtiger Tätigkeit hatten, wurde der Mindestbetrag dieser Rente um 100 Mark auf 470 Mark erhöht. Aufgebessert wurden auch die Unfallrenten: der Mindestbetrag für Unfallrentner mit einem Körperschaden von 66 2/3 % und mehr wurde ebenfalls um 100 Mark auf 470 Mark erhöht. Hinzu kamen Anhebungen anderer Alters-, Invaliden- und Unfallrenten (§ 6 ff.) sowie von Hinterbliebenenrenten (§ 10 ff.), ferner von Renten aus freiwilliger Versicherung bei der Staatlichen Versicherung der DDR und Kriegsbeschädigtenrenten. Aufbesserungen kamen auch den Unterhaltsrenten zugute (von 270 Mark auf 330 DM), ferner den Ehegatten- und Kinderzuschlägen (erstere wurden um 50 Mark auf 200 Mark und letztere wurden auf 60 Mark erhöht).

¹²¹ Bonz 1989.

¹²² Buck 1987, Buck 1988: 32 ff., Frerich & Frey 1993, Bd. 2: 89.

¹²³ Maier 1997, Kp. 2.

Diese Bewertung enthüllt, dass die DDR-Sozialpolitik der 80er Jahre immer tiefer in einen schweren Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Effizienz geriet.

Auf den ersten Blick ist dies verwunderlich. Warum behielt die politische Führung der DDR in der Sozialpolitik einen 'weichen', gewissermaßen populistischen Kurs bei, und das in einem Regime, das ansonsten nicht davor zurückscheute, Rechte und Interessen seiner Bürger mit Füßen zu treten? Warum sollte nicht auch in der Sozialpolitik eine harte Linie befolgt werden, notfalls gegen den Willen einer übergroßen Mehrheit? Davor schreckte die SED allerdings zurück, selbst unter Inkaufnahme schwerster wirtschaftlicher Effizienzmängel. Ein erstaunliches Faktum, das der Erklärung bedarf! Zu seinen Gründen gehören - neben den schockwellenartigen Nachwirkungen des 17. Juni - die Ideologie und die Programmatik der SED, einer sich auf das Erbe des sozialistischen und kommunistischen Flügels der Arbeiterbewegung berufenden Partei. Ihrem Selbstverständnis zufolge strebte sie danach, eine 'bessere Gesellschaft' zu errichten, worunter eine Gesellschaft ohne Not, Arbeitslosigkeit, Standes- und Klassenunterschiede und mit einem Höchstmaß an Produktivkraftentfaltung verstanden wurde. Das war nicht nur Propaganda und heilsgeschichtliche Utopie¹²⁴. Wer sich allerdings in der Ideologie auf den Nutzen der Vielen, wenn nicht gar aller beruft, tut sich schwer, einmal gewährte sozial- oder wirtschaftspolitische Wohltaten einzuschränken oder zurückzunehmen. Noch schwerer musste dies dem fallen, der, wie die politische Führung der DDR seit dem Machtwechsel von 1971, ausdrücklich die Staatsbürger nicht auf die Segnungen einer fernen kommunistischen Zukunft vertrösten, sondern deren materielle Interessen hier und heute befriedigen wollte. Ganz besonders schwer tat sich, auch das galt für die DDR-Führung, wer nur einem „Sozialismus in einem halben Lande“¹²⁵ präsierte und im westlichen Nachbarstaat mit einem wirtschaftlich mächtigen und gesellschaftlich attraktiveren Widersacher zu tun hatte.

Hinzu kam die Kehrseite der Macht der SED, ihre politische Verletzlichkeit. Die SED verstand sich als eine marxistisch-leninistische Avantgarde. Sie erhob Anspruch auf Generalzuständigkeit für Gesellschaft und Wirtschaft sowie auf Alleinzuständigkeit in der Politik. Doch damit wurde sie zum Adressaten tendenziell aller Sorgen und Nöte der Bürger, zum Hauptverantwortlichen¹²⁶. Das machte sie in besonderem Maße verwundbar gegen Unmutsbekundungen, Protest sowie gegen verdeckten oder offenen Loyalitätsentzug. Besonders bedrohlich war dies für den SED-Staat, weil er jenseits seiner unmittelbaren Gefolgschaft im Staatsapparat, in der Partei und in den SED-gelenkten 'Gesellschaftlichen Organisationen' über keine nennenswerten Legitimitätsreserven verfügte. Trotz seiner Machtfülle war die Herrschaftsbasis des SED-Staates zerbrechlich und seine politische Steuerung mitunter erstaunlich unbeweglich¹²⁷. Das hatte spätestens der 17. Juni 1953 gelehrt, der die tiefsitzende Unsicherheit der DDR-Führung und deren Hang zu „Paternalismus und Paranoia“¹²⁸ verstärkte. Eine Wiederholung der Situation des 17. Juni wollte die SED unter allen Umständen schon im Vorfeld ver-

¹²⁴ Vgl. Bender 1991: 300.

¹²⁵ Birke 1990: 408. Birke griff hiermit den Titel der Dissertation von Staritz 1976 auf.

¹²⁶ Hierzu instruktiv die Dokumentation in Scherzer 1989.

¹²⁷ Kaiser 1997: 455.

¹²⁸ Fulbrook 1995: 22.

hindern. Auch hierzu sollte die Aufrechterhaltung und - wenn möglich - der Ausbau der Sozialpolitik dienen.

5. Bilanz: Struktur und Wirkungen des sozialistischen Wohlfahrts- und Arbeitsstaates

5.1 Der Einfluss der Sozialpolitik auf die soziale Lage der DDR-Bevölkerung

Was hatte die Sozialpolitik der DDR Ende der 80er Jahre erreicht und welches waren ihre Probleme? Zu welchem Typus wohlfahrtsstaatlicher Politik ist sie zu zählen? Schlussendlich: Welche Erblasten brachte die DDR-Sozialpolitik ins wiedervereinigte Deutschland mit?

Die Propaganda des SED-Staates hatte die Sozialpolitik, wie alle andere DDR-Politik, als vollen Erfolg dargestellt¹²⁹: „Unser Volk hat auf Grund der Entwicklung der Produktivkräfte und der sozialistischen Produktionsverhältnisse einen Lebensstand erzielt wie noch nie in seiner Geschichte. Arbeitslosigkeit ist für uns ein Begriff aus einer anderen, fremden Welt. Gewährleistet sind uns soziale Sicherheit und Geborgenheit, Vollbeschäftigung, gleiche Bildungschancen für alle Kinder des Volkes.“¹³⁰ Dieses Zitat aus Honeckers Rede auf dem XI. Parteitag in Berlin 1986 ist nur ein Beispiel. Die DDR-Lehrbücher der Sozialpolitik zogen - mit der einen oder anderen Einschränkung - eine ähnliche Erfolgsbilanz¹³¹. Aber auch das war gehörig übertrieben. Zweifelsohne hatte die Politik in der DDR insgesamt einen Wohlfahrtsstaat beträchtlicher Größe geschaffen. Doch kein Zweifel besteht daran, dass der Wohlfahrtsstaat der DDR im Vergleich zur Wirtschaftskraft des Landes überdimensioniert war - mit beträchtlichen wirtschaftlichen Folgeschäden. Das ging in den 'Erfolgsmeldungen' unter. Deren Urheber ignorierten zudem die Rückstände, Leistungsmängel, Lücken und Krisenherde der DDR-Sozialpolitik.

Zu Recht rühmte sich allerdings die politische Führung der DDR des Schutzes vor materieller Verelendung, den ihre Sozialpolitik fast allen Bürgern gewährte¹³². Diese Politik sorgte für eine Grundversorgung, die von der Wiege über die Erziehung, das Arbeitsleben und die soziale Sicherung im Falle von Krankheit, Unfall und Alter bis zur Bahre reichte. Das hierfür vorgesehene Netz der sozialen Sicherung war engmaschig und bot Schutz vor materieller Not¹³³. Allerdings handelte es sich um Grundversorgung auf kargem Niveau. Maß gaben ihr vor allem das Konsumniveau und der Lebensstil der Arbeiterschaft kurz vor dem Zweiten Weltkrieg. Und

¹²⁹ Vgl. nur Vorwort und Honeckers Rede in „Weiter voran ...“, 1986.

¹³⁰ E. Honecker, Bericht des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands an den XI. Parteitag, Berlin 1986, S. 6 (zitiert nach Winkler 1989: 232).

¹³¹ Z.B. Manz & Winkler 1979, Winkler 1989: 361 ff. Dort wurden vor allem die Wohnungsbaupolitik, die Familienpolitik, die auf Verbesserung der Arbeitsbedingungen gerichteten Bestrebungen und die Preis-subsidierung der Grundbedarfswaren genannt.

¹³² Zu den Ausnahmen zählten aus politischen Gründen Schwerstverfolgte.

¹³³ Vgl. z.B. Frerich & Frey 1993, Bd. 2.

diese Grundversorgung reichte nur aufgrund der Subventionierung von Gütern des Grundbedarfs, der Mieten und verschiedener Tarife, nach der Selbstdarstellung der Führung ein Markenzeichen des DDR-Sozialismus¹³⁴, zur Existenzsicherung aus. Die Kosten hierfür wuchsen in den 80er Jahren in hohem Tempo und verschärften die ohnehin schon hohe Spannung zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Leistungskraft. Und dennoch entsprach die hierdurch finanzierte Grundversorgung immer weniger den Erwartungen der DDR-Bürger, die nach gehobenerem Konsum- und Lebensstil strebten.

Schwere Spannungen durchzogen auch die Binnenstrukturen des DDR-Sozialstaats. Die Alterssicherung blieb bis zum Ende des SED-Staates ein Problemfall der DDR-Sozialpolitik. Trotz beträchtlicher Korrekturen der Alterssicherung seit Ende der 60er Jahre fand sich auch Ende der 80er Jahre ein erheblicher Teil der Altersrentner in sozial benachteiligter Position wieder. Zwar hatten die Freiwilligen Zusatzrenten und die höheren Löhne der Nachkriegsgeneration die Alterssicherungsleistungen verbessert. Besonders beachtlich wäre der Effekt der Freiwilligen Zusatzrenten ab den 90er Jahren geworden, aber zu diesem Zeitpunkt war die DDR schon im wiedervereinigten Deutschland aufgegangen¹³⁵. Noch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre kam allerdings nur rund ein Drittel der Altersrentner in den Genuss einer Zusatzrente. Zudem überstieg die Zusatzrente die übrigen Altersrenten durchschnittlich lediglich um 100 Mark monatlich¹³⁶. So blieb es letztlich bei der ausgeprägten Nivellierung in der Alterssicherung und beim dürftigen Rentenniveau.

Die Alterssicherung blieb ein schwaches Glied im Sozialleistungssystem der DDR, wenngleich es - entgegen einer verbreiteten Sicht¹³⁷ - nicht das schwächste war. Noch schwächer waren beispielsweise die Sozialfürsorge, die Altenpflege und der Schutz für Behinderte¹³⁸. Beengt blieb bis zum Ende des SED-Staates vor allem die Lage der meisten älteren alleinlebenden Rentner¹³⁹. Deutlich besser gestellt waren jüngere Rentner, vor allem Angehörige jener Altersgruppen, die aufgrund längerer Ausbildung, besserer Entlohnung und günstigerer Versicherung höhere Altersrenten erhielten. Dass die Alterssicherungspolitik der DDR allerdings insgesamt schwere Mängel aufwies, hatten auch sozialpolitisch verantwortliche Mitglieder des FDGB-Bundesvorstands eingestanden¹⁴⁰.

¹³⁴ Vgl. Vorwort und Honeckers Rede in „Weiter voran ..“ 1986.

¹³⁵ Winkler 1988.

¹³⁶ Schneider 1989. Die Angaben beziehen sich auf 1986.

¹³⁷ Wollé 1998: 181f.

¹³⁸ Bundestagsdrucksache 12/6854: 88 f.

¹³⁹ Meiner Auswertung der Umfrage S 6344 des Berliner Instituts für Sozialwissenschaftliche Studien (BISS) „Ostdeutschland - Lebenslage und soziale Strukturen 1990“ (Erhebungszeitraum DDR im Juni 1990) zufolge, erhielten knapp 50 Prozent der Rentner (Altersrentner, Invalidenrentner und Leistungsempfänger von Vorruhestandsleistungen) ein monatliches Einkommen von bis zu 500 Mark und weitere 24% ein Einkommen zwischen 500 und 600 Mark. Ein knappes Drittel aller Rentner bekam ein zusätzliches Einkommen z.B. aus Zins, Miete oder Verpachtung. Der größte Teil hiervon (24% aller Rentner) gab ein zusätzliches Einkommen von bis zu 500 Mark im Jahr 1989 an, ein sehr kleiner Teil berichtete größere zusätzliche Einkommen.

¹⁴⁰ So war in der „Tribüne“, dem Organ des Bundesvorstandes des FDGB, am 24.11.1989 ein „wirklich gerechtes Rentensystem“ gefordert worden, in dem „jeder seinen Anspruch aus der Sozialversicherung hat, dass jedem entsprechend seinem Einkommen, den Arbeitsjahren und den eingezahlten Beiträgen seine Rente berechnet wird, dass damit auch Sonderregelungen überflüssig werden und dass die Renten immer

Bessere Noten erteilten etliche Beobachter dem Gesundheitswesen der DDR. Besonders angetan waren nicht wenige Experten vom betrieblichen Gesundheitswesen, der engen Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung sowie der Verknüpfung von Prophylaxe und kurativer Medizin¹⁴¹. Allerdings sind Einschränkungen angebracht. Gemessen an den Standardindikatoren des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, hatte die Gesundheitspolitik der DDR erhebliche Verbesserungen zu verzeichnen, doch war deren Tempo langsamer als in den westlichen Ländern¹⁴², nicht zuletzt wohl infolge mangelhafter Ressourcenausstattung des Gesundheitswesens¹⁴³.

Die Wohnungsbaupolitik hatte trotz großer Anstrengungen vor allem seit den 70er Jahren die Wohnungsfrage nicht bewältigt. Das ehrgeizige Wohnungsbauprogramm war weithin in purer Tonnenideologie steckengeblieben. Selbst die rein quantitativen Planungsziele waren, wie oben erwähnt, nicht erreicht worden. Noch schwerer wogen die Opportunitätskosten des Wohnungsbauprogramms: „Die Konzentration auf den Neubau von Wohnungen hat in der gleichen Zeit durch die Nichtausführung dringender Reparaturarbeiten zur Verrottung des Altbestandes geführt“¹⁴⁴.

Selbst das Prunkstück der DDR-Sozialpolitik, der Garantie eines Arbeitsplatzes, hätten die Bürger der DDR langfristig nicht froh werden können. Zweifelsohne war die Garantie eines Arbeitsplatzes, wenngleich nicht des Arbeitsplatzes, eine Leistung, mit der die DDR die meisten westlichen Industrieländer übertraf. Allerdings wurde die Vollbeschäftigung mit einer verdeckten Arbeitslosigkeit erkaufte, die nach den DDR-üblichen Produktions- und Absatzbedingungen auf rund 1,4 Mio. Beschäftigte veranschlagt wurde. Hinzu kamen weitere 1,6 Mio. Beschäftigte, die, gemessen an marktwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen, überflüssig waren¹⁴⁵. Soweit sie nicht schon berücksichtigt wurden, sind dem produktivitätsmindernde Effekte der Vollbeschäftigung hinzuzufügen, vor allem der geringe Anreiz, den diese auf den Arbeitseinsatz und die Leistungsbereitschaft ausübte. Überdies sind die Kosten der betrieblichen Verkrustung in Rechnung zu stellen, die der starre Kündigungsschutz den Betrieben auferlegte und dort als kaum überwindbares Hindernis für flexible Anpassung an geänderte Produktions- und Marktbedingungen wirkte¹⁴⁶.

Die Familienpolitik der DDR, vor allem die betonte Frauenförderung, wurde mitunter als besonders wirksam eingestuft, keineswegs nur von DDR-Autoren oder von westlichen Befürwortern der Frauenerwerbstätigkeit¹⁴⁷. Man lobte die Familienpolitik beispielsweise dafür, dass

mit der Lohn-, Preisentwicklung Schritt halten“. Das war eine besonders brisante Forderung, weil sie sich den Strukturmerkmalen der bundesrepublikanischen Rentenversicherung verschrieb.

¹⁴¹ Vgl. z.B. von Maydell u.a. 1996: 293 ff.

¹⁴² Rowland 1991; Hockerts 1994a: 528 f.

¹⁴³ Schürer 1992: 1114.

¹⁴⁴ So Hertle 1992: 1022 auf der Grundlage von Schürer 1992.

¹⁴⁵ Vgl. Vogler-Ludwig 1990, Bundestagsdrucksache 12/6854: 87.

¹⁴⁶ Grünert 1997: 99 ff.

¹⁴⁷ Vgl. z.B. Speigner 1989; Lampert 1996: 105 f.; kritisch bilanzierend Meier 1989, Helwig & Nickel 1993, Helwig 1996; zur feministischen Kritik der DDR-Frauenpolitik Penrose 1990; unter Betonung der Kontinuität der Einkommensungleichheit von Frauen und Männern Sorenson & Trappe 1995.

sie „umfassender und differenzierter ausgebaut war und in der Summe sowie gemessen an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der DDR positiver zu bewerten ist als die Familienpolitik der Bundesrepublik“¹⁴⁸. Auch habe sie ihr Ziel, die Geburtenrate zu stabilisieren, zumindest phasenweise erreicht¹⁴⁹. Manche sahen in der Familienpolitik ein Paradebeispiel einer - für viele Ziele - angemessenen Ausgestaltung von Instrumenten im Sinne des Prinzips der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“¹⁵⁰. So hatte man in der DDR rund 15 Jahre vor der Bundesrepublik die Kindererziehung als rentenrelevante Zeiten anerkannt, und zwar in größerem Maße als bislang in der Bundesrepublik Deutschland. Überdies wurde dieser Anreiz mit dem weiteren Ansporn verknüpft, im Falle möglichst langer Erwerbstätigkeit die Altersrenten von Frauen zusätzlich aufzubessern.

Allerdings brachte die aktive Familien- und Frauenförderungs politik neue Spannungen zustande. „Ein beachtliches Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und großzügige Sonderregelungen für berufstätige Mütter“ erleichterten einerseits die Doppelbelastung durch Familien- und Berufsarbeit, „verfestigten andererseits aber die herkömmliche Arbeitsteilung“ zwischen Frauen und Männern, so zog beispielsweise Gisela Helwig Bilanz¹⁵¹. Hinzu kam die zunehmende Kluft zwischen den Lebenslagen von Alt und Jung. Der weitere Ausbau der sozialpolitischen Versorgung von Familien mit Kindern musste dem bitter aufstoßen, der höchstens eine durchschnittliche Altersrente bezog. Tatsächlich erwachsen hieraus beträchtliche Konflikte zwischen jüngeren Familien und der älteren Generation¹⁵².

Die Weichenstellungen der Sozialpolitik hatten beträchtliche Auswirkungen auf die soziale Lage der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Hierüber informieren Analysen der Sozialstruktur der DDR Ende der 1980er Jahre genauer. Übereinstimmend berichten sie davon, dass die sozialen Unterschiede in der DDR viel stärker eingeebnet waren als in der Bundesrepublik¹⁵³. Das gilt nicht nur für die Vermögensverteilung, die durch die Enteignungen und Zwangskollektivierungen eingeebnet wurde, sondern auch für Wohnverhältnisse, Bildung und Einkommensverteilung. Zur Nivellierung der Einkommensverteilung beispielsweise trug die Sozialpolitik durch die Grundversorgung und die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bei, ganz abgesehen von der vergleichsweise geringen Spreizung der Arbeitsverdienste.

Allerdings zielte die Sozialpolitik nicht nur auf Nivellierung, sondern auch auf Begünstigung hier und Benachteiligung dort. Differenziert wurden die sozialpolitischen Leistungen - wie erwähnt - nach der Wichtigkeit der Adressaten für Produktion und Bevölkerungsreproduktion. Ferner differenzierte die DDR-Sozialpolitik weit stärker als die Sozialpolitik der westlichen Länder nach der politischen Bedeutung der Zielgruppen, wie die Privilegierung der

¹⁴⁸ Lampert 1996: 106.

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Helwig 1996, ähnlich von Maydell u.a. 1996: 322.

¹⁵² Niethammer, von Plato & Wierling 1991: 447 f. Hockerts 1994a: 531. Die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist umgekehrt gepolt: Die Altersrentenbezieher sind im Vergleich zu den jüngeren Familien mit Kindern in der Regel privilegiert.

¹⁵³ Vgl. z.B. Vortmann 1985, Belwe 1989, Geißler 1991, Adler 1991, Hauser 1992, Szydlik 1992.

‘Intelligenz’ und der hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit durch die Zusatz- und die Sonderversorgungssysteme zeigt. Auch hieran sind Zusammenhänge zwischen den sozialpolitischen Weichenstellungen und der sozialstrukturellen Schichtung in der DDR deutlich erkennbar. Ihrer Schichtung nach war die DDR eine in beträchtlichem Maße nivellierte arbeits- und betriebszentrierte Gesellschaft. Daran hatte die Sozialpolitik maßgeblichen Anteil.

Im Unterschied zur fortgeschrittenen Nivellierung der sozialen Unterschiede war die politische Macht in der DDR höchst ungleich verteilt, vor allem aufgrund ihrer Konzentration in der Nomenklatura und bei der „kleinen kastenähnlichen Machtelite an der Spitze der bürokratischen Apparate“¹⁵⁴.

Im einzelnen zeigen die Nivellierung und die regimespezifische neue Ungleichheit der Sozialstruktur folgendes Bild: Die Einkommensstruktur in der DDR war im unteren Bereich nur geringfügig stärker nivelliert als in der Bundesrepublik¹⁵⁵. Beträchtliche Nivellierung kennzeichnete allerdings die Spitze der Einkommenshierarchie. So war der Abstand der Entlohnung von Hochschulabsolventen und Nicht-Hochschulabsolventen in der DDR erheblich geringer als in der Bundesrepublik Deutschland. Besonders stark vermindert wurden die Vermögensunterschiede. Das geschah vor allem durch Enteignung, Sozialisierung, Kollektivierung, die vielfach in Kauf genommene Entwertung von Immobilienbesitz infolge von Verfall oder Zerstörung von Wohn- und Mieteigentum, sowie durch die hohe Besteuerung der Selbständigeinkommen.

Im Bildungswesen war eine größere Nivellierung vor allem im Bereich der Geringerqualifizierten herbeigeführt worden¹⁵⁶. Beispielsweise nahm der Anteil der Erwerbspersonen mit beruflicher Grundqualifikation in der DDR deutlich zu. Verminderte Ungleichheit war auch - mit Einschränkungen - an den Teilhabechancen von Frauen und Männern abzulesen, so an der hohen Frauenerwerbsquote. Auch dazu hatte die Sozialpolitik beigesteuert, beispielsweise durch die Schaffung ‘frauentypischer’ Arbeitsplätze im Sozialbereich, im Bildungswesen und in der Sozialverwaltung.

Zu ähnlichen Befunden gelangten viele andere Beobachter der DDR-Sozialstruktur¹⁵⁷. So bestätigte Frank Adlers Studie die These, dass das Ausmaß sozialer Ungleichheit in der DDR „vergleichsweise gering“ und die politische Macht extrem „ungleich verteilt“¹⁵⁸ waren. Hinsichtlich der Einkommensverteilung bestand Adler zufolge der größte Unterschied zwischen Altersrentnerinnen und ‘Geistesschaffenden’ männlichen Geschlechts, und zwar in einer Größenordnung von etwa eins zu drei. Die wichtigsten Determinanten der Einkommenschancen

¹⁵⁴ Geißler 1991.

¹⁵⁵ Vgl. Geißler 1991, 1993.

¹⁵⁶ Geißler 1991.

¹⁵⁷ Vgl. Geißler 1991, 1993; Adler 1991, Kretschmer 1991, Frick, Krause & Schwarze 1991, Fritzsche 1990, Huinink u.a. 1995, Zapf 1991.

¹⁵⁸ Adler 1991: 160.

waren nach Adler der Erwerbsstatus, die Leitungstätigkeit (vor allem der politischen Leitung), das berufliche Qualifikationsniveau und die Geschlechtszugehörigkeit.

Auch die Wohnverhältnisse zeugten von beträchtlicher Nivellierung, wenngleich berichtenswerte Unterschiede bestehen blieben, wie der Vergleich von Wohnverhältnissen verschiedener Schichten zeigt: "Unter den ungünstigsten Wohnverhältnissen lebten die un- und angelernten Arbeiter. Die Gruppen mit den größten Wohnungen (Rentner, Bauern, leitende Angestellte, Selbständige) und dem höchsten Komfort (Leiter oberer Ebene, Geistesschaffende) verfügten maximal um 'ein Drittel günstigere' Wohnbedingungen"¹⁵⁹.

Diese Ungleichheitsmuster überlappten sich mit der Verteilung der Arbeitsbedingungen. Deren Unterschiede spiegelten ebenfalls die Differenz zwischen vorwiegend körperlicher oder ausführender Tätigkeit und vorwiegend geistiger bzw. leitender Tätigkeit wider. Unter den ungünstigsten Bedingungen waren die un- und angelernten Arbeiter tätig, unter den günstigsten Verhältnissen die Inhaber von Leitungsfunktionen und die 'Geistesschaffenden'¹⁶⁰.

Berücksichtigt man die Verteilung von Einkommen, Arbeitsbedingungen und Wohnen in einem, so tritt eine aus drei Hauptschichten bestehende Sozialstruktur hervor: „Zur unteren Soziallage gehören vor allem die Bezieher niedriger Renten sowie Berufstätige mit dem niedrigsten Bildungs- und Qualifikationsniveau ... Frauen sind hier eher anzutreffen als Männer. Besonders problematisch ist die Situation pflegebedürftiger Rentner, nichtarbeitsfähiger Behinderter sowie Personen mit einer Kombination bestimmter Merkmale (alleinstehend, weiblich, Kinder, niedrige Qualifikation). In jedem Falle aber waren die elementaren Grundbedürfnisse (Arbeit, Wohnen, medizinische Grundversorgung, Ernährung etc.) gesichert.“¹⁶¹ Die oberste Soziallage hingegen bestand hauptsächlich aus Inhabern von Leitungsfunktionen oder Funktionären des Partei-, Staats- und Sicherheitsapparates, führenden Repräsentanten der 'Intelligenz' und einem Teil der Selbständigen.

Vielschichtiger war die mittlere Soziallage. Ihr unterer Bereich umfasste vor allem die Bezieher höherer Renten, einfache Angestellte und geringer qualifizierte Arbeiter. Im mittleren Feld waren die Mehrheit der Facharbeiter und Genossenschaftsbauern und die Leiter der unteren Ebene situiert und in der oberen Mittellage hauptsächlich die Hoch- und Fachschulabsolventen, die Leiter mittlerer Ebene und ein Teil der Freiberuflichen und Selbständigen¹⁶².

Die DDR-Sozialpolitik hatte sowohl zur Differenzierung wie auch zur Nivellierung von Soziallagen beigetragen, zu letzterem insgesamt mehr als zu ersterem. Die staats- und parteioffizielle Sozialstruktur- oder Klassengliederung allerdings führt den nicht weit, der die Verteilung von Chancen und Ressourcen erkunden will. Die stereotyp wiederholte Unterscheidung zwischen 'herrschender Arbeiterklasse' und deren Verbündeten, vor allem der 'Intelligenz', der

¹⁵⁹ Adler 1991: 161.

¹⁶⁰ Ebd.: 162.

¹⁶¹ Ebd.: 163.

¹⁶² Ebd.: 163.

‘Genossenschaftsbauern’ und ‘anderer werktätiger Schichten’¹⁶³, gab weder für die konkrete Sozialstrukturanalyse noch für die Untersuchung der Verteilungswirkungen der Sozialpolitik viel her.

5.2 Die DDR-Sozialpolitik und ihre Überlastung der Wirtschaft

Aber nicht die Abweichung von der offiziellen Klassengliederung war das Brisante an der DDR-Sozialpolitik. Brisant waren ihre eher bescheidenen politischen Stabilisierungsleistungen und vor allem die Bürde, die sie der Wirtschaft auferlegte. Das engmaschige Netz der sozialen Sicherung, die Arbeitsplatzgarantie und die flankierenden Preissubventionen verstärkten den Zielkonflikt zwischen Sozialschutz einerseits und gesamtwirtschaftlicher sowie betrieblicher Leistungskraft andererseits. Ein Hinweis kann den Sozialausgaben im weiteren Sinn entnommen werden. Deren Niveau überstieg Ende der 80er Jahre das der Sozialleistungsquote nach ILO-Kriterien bei weitem und reichte wohl nahe an das Doppelte dieser Quote heran¹⁶⁴. Das war für die nur mäßige Höhe der wirtschaftlichen Entwicklung der DDR eine gefährlich hohe Sozialleistungsquote. Überdies wurde die Expansion der Sozialpolitik in der DDR auf Pump finanziert. Das hatte sie zwar mit der Sozialpolitik in den westlichen Ländern, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, gemeinsam. Doch im Unterschied zu den westlichen Industriestaaten finanzierte die DDR ihre Sozialpolitik mit Auslandskrediten, deren Bedienung ihre wirtschaftliche Leistungskraft überforderte, und zwar in einem seit Mitte der 70er Jahre zunehmendem Maße¹⁶⁵.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Sozialpolitik, ebenso wie die Konsumtion insgesamt, die Planvorgaben übererfüllte, während das Nationaleinkommen hinter den Planzahlen zurückblieb¹⁶⁶. „Es wurde mehr verbraucht, als aus eigener Produktion erwirtschaftet wurde“. So war in der geheimen Vorlage für das Politbüro am 31.10.1989 zu lesen, die der damalige Parteichef Egon Krenz beim Chef der Staatlichen Plankommission, Gerhard Schürer, in Auftrag gegeben hatte. Dieser Verbrauch erfolgte zu Lasten der Verschuldung im „Nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet“, so der offizielle Sprachgebrauch. Diese Verschuldung sei von 2 Milliarden Valutamark¹⁶⁷ 1970 auf 49 Milliarden 1989 gestiegen. Das bedeutete, so hieß es in Schürers Vorlage weiter, „dass die Sozialpolitik seit dem VIII. Parteitag nicht in vollem Umfang auf eigenen Leistungen beruht, sondern zu einer wachsenden Verschuldung im NSW

¹⁶³ Vgl. z.B. Manz & Winkler 1979: 26.

¹⁶⁴ Die ILO-Quote lag 1989 bei 15,6 % des Nettomaterialprodukts (ILO 1996).

¹⁶⁵ Kopstein 1997, Maier 1997: 59ff.

¹⁶⁶ Schürer 1992: 1115.

¹⁶⁷ Die Valutamark war eine statistische Recheneinheit, in der die DDR seit Mitte der 60er Jahre ihren Außenhandel auswies. Ihr Umrechnungskurs ergab sich aus einer bestimmten Relation zum sog. Transfer-Rubel. Der Umrechnungskurs zu den westlichen Währungen schwankte mit den Paritätsänderungen zwischen dem Rubel und den konvertiblen Währungen. 1982 beispielsweise entsprach 1 Transfer-Rubel 1,38 US-Dollar.

(nichtsozialistisches Wirtschaftsgebiet - der Verf.) führte“¹⁶⁸. Das ungeschminkte Bild der desaströsen wirtschaftlichen Lage der DDR gipfelt in dem vielzitierten Satz: „Allein ein Stoppen der Verschuldung würde im Jahr 1990 eine Senkung des Lebensstandards um 25 bis 30% erfordern und die DDR unregierbar machen“¹⁶⁹. Doch selbst wenn das der Bevölkerung zugemutet würde, könnten die zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit erforderlichen Exportüberschüsse (von 1990-95 insgesamt 44 Milliarden Valutamark) nicht erzielt werden, so Schürer.

Schürers Krisendiagnose zufolge waren die DDR-Wirtschaft und die Sozialpolitik ohne einen drastischen Kurswechsel mit schweren Erschütterungen von Staat und Wirtschaft nicht mehr lange zu halten¹⁷⁰. Schürers Krisendiagnose wurde Ende Oktober 1989 vorgelegt. Sie verhiess der DDR-Bevölkerung nichts Gutes. Dieser Befund bleibt im Grundsatz auch dann richtig, wenn das Ausmaß der Verschuldung, wie aus jüngeren Berechnungen hervorgeht¹⁷¹, weniger dramatisch war als von Schürer im Oktober 1989 angenommen.

Wenige Monate später allerdings tat sich, einem *deus ex machina* gleich, ein Ausweg aus der Krise auf: die am 1.7.1990 in Kraft tretende Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der ökonomisch potenten und mit einem leistungsfähigen Sozialstaat ausgerüsteten Bundesrepublik Deutschland und drei Monate später der Beitritt zur Bundesrepublik.

5.3 Legitimierende und entlegitimierende Funktionen der Sozialpolitik im SED-Staat

Von der Sozialpolitik hatten sich die SED und die Staatsführung der DDR großen ökonomischen und politischen Nutzen erhofft. Voraussetzung und Ansporn wirtschaftlicher Leistung und Produktivitätssteigerung sollte sie sein und als Quelle von Legitimität dienen, um den grundlegenden Mangel an Anerkennung des SED-Regimes zu kompensieren. Ist dies erreicht worden?

Die sozialwissenschaftliche Forschung neigt zur These, die Politik der sozialen Sicherung habe zur Stabilisierung des SED-Regimes beigetragen¹⁷². Der paternalistische Herrschaftsmechanismus der Sozialpolitik habe Wohlverhalten und konsumorientierte Anpassung hervorgerufen oder verstärkt, so wird die Stabilisierungsthese begründet. Zumindest zeitweise sei es gelungen, mit der Sozialpolitik eine Brücke zwischen den Herrschenden und den Be-

¹⁶⁸ Schürer 1992: 1114. Genau genommen hat das Zusammenwirken von hohen Sozialausgaben und hohen sonstigen Kosten für den Staatsapparat, einschließlich des überdimensionierten Überwachungs- und Repressionsapparats, die zunehmende Verschuldung zustande gebracht.

¹⁶⁹ Schürer 1992: 1115. Ein solcher Kraftakt würde allerdings auch die Lebenslage der meisten Bürger der westlichen Länder abstürzen lassen. Eine genauere Messlatte ist die der Zahlungsfähigkeit und der Bonität eines Staates.

¹⁷⁰ Vgl. Lepsius 1994a, 1996, Hockerts 1997, Kaiser 1997: 456, Ritter 1998: 152ff.

¹⁷¹ Vgl. Deutsche Bundesbank 1999.

¹⁷² Z.B. Meyer 1989: 414, 1991; Schulz 1997.

herrschen zu schlagen, so pflichteten manche dieser Auffassung bei, meist unter Berufung auf die Aufwertung der Sozialpolitik in den 70er Jahren.

Allerdings betonen alle seriösen Untersuchungen die Grenzen der Legitimierung der DDR-Sozialpolitik und deren widersprüchlichen, teils Anerkennung stiftenden, teils Protest hervorriefenden Wirkungen. Dass beides gewogen werden muss, Legitimierung und Entlegitimierung, haben beispielsweise Rainer Lepsius und Hans Günter Hockerts gezeigt¹⁷³. Hockerts zufolge sind die 'sozialistischen Errungenschaften' wie Vollbeschäftigung und Grundversorgung von der Bevölkerung insgesamt angenommen und genutzt worden. Aber als Herrschaftsstützen seien sie viel zu schwach, wenn nicht gar morsch, gewesen. Überdies, so Hockerts weiter, sind Legitimierungs- und Delegitimierungsfolgen der Sozialpolitik zu berücksichtigen. Die Sozialpolitik fand nicht nur Zustimmung. Sie rief auch Widerspruch hervor, zum Beispiel aufgrund offenkundiger Leistungsmängel, wie im Falle der mangelhaften Altenpflege, der verfallenden Bausubstanz in den Städten, der Ausstattungsmängel des Gesundheitswesens, oder wegen Unzufriedenheit ob der Vernachlässigung produktionsferner Lebenslagen und Risiken, wie seitens vieler Rentner. Obendrein kam der Sozialpolitik der DDR, so eine These von Rainer Lepsius, neben der „statischen Festschreibung“ eine „abnehmende Bindekraft“¹⁷⁴ zu. Sie befriedigte zwar Elementarbedürfnisse, stillte aber nicht den Bedarf an gehobenen Konsumgütern.

Damit sind Kehrseiten der DDR-Sozialpolitik angesprochen, die kaum legitimierend wirkten. Zu den Legitimierungsgrenzen ist ein Weiteres zu zählen: Die DDR-Sozialpolitik legte ihre Bürger viel stärker als die Sozialpolitik westlicher Prägung auf eine Politiknehmerrolle fest¹⁷⁵. Soweit dies den Politiknehmer der unbotmäßigen Eigeninitiative beraubte, konnte man darin eine system- und ideologiegerechte Konsequenz sehen. Doch der Politiknehmerstatus förderte Anspruchshaltung und Passivität. Überdies behinderte er, was die DDR-Sozialpolitik der parteioffiziellen Ideologie zufolge eigentlich bewirken sollte: die Entwicklung von Qualifikationen und Staatsbürgertugenden einer loyalen, produktiven und konstruktiv mitwirkenden 'sozialistischen Persönlichkeit'¹⁷⁶. Doch von der war ebenso wenig zu sehen wie von der Steigerung der Produktivität, die man sich von der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ erhofft hatte.

Eine noch gefährlichere Legitimierungsgrenze bestand für die Sozialpolitik der DDR aus dem Ost-West-Vergleich, vor allem dem Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland. Hier stößt man an die Achillesferse des DDR-Sozialismus. Im Ost-West-Vergleich erwiesen sich seine „sozialen Errungenschaften“ einschließlich der Sozialleistungen als mittelmäßig, nicht selten als unzulänglich, oft als unattraktiv. Das ergab sich aus den repressiven Strukturen des Staatswesens und dem niedrigeren Entwicklungsstand der DDR-Wirtschaft, der rückständigen Technologie, der geringen Qualität der Dienstleistungen, der niedrigeren Kaufkraft der Sozialeinkommen und Löhne und dem unzureichenden Angebot an Konsumgütern des gehobenen

¹⁷³ Lepsius 1994a, 1994b, Hockerts 1994a, 1994b.

¹⁷⁴ Lepsius 1994a: 24.

¹⁷⁵ Meyer 1989, 1991.

¹⁷⁶ Vgl. Meyer 1989, 1991.

Bedarfs. Die nur mäßige Produktivität der DDR-Wirtschaft bedeutete einen großen Rückstand an volkswirtschaftlichem Wohlstand sowie an privatem und öffentlichem Konsumniveau gegenüber den fortgeschrittenen westlichen Industrieländern wie der Bundesrepublik Deutschland. Vor diesem Rückstand schrumpften die 'sozialen Errungenschaften' des SED-Staates zu Wohltaten, welche die überwältigende Mehrheit der DDR-Bürger bei erster Gelegenheit gegen die volle Teilhabe an den Gütern der Sozialen Marktwirtschaft und des Sozialstaats der Bundesrepublik Deutschland eintauschte.

6. Der sozialistische Wohlfahrts- und Arbeitsstaat

Man könnte die DDR-Sozialpolitik nur mit Gewalt einem der Typen der Sozialpolitik oder „wohlfahrtsstaatlichen Regime“¹⁷⁷, die im Vergleich westlicher Industrieländer entwickelt wurden, zuordnen. Der Klassifikation stehen die beträchtliche Fragmentierung und Heterogenität der sozialen Sicherung der DDR sowie ihre Spannung zwischen dem Schutz vor Marktkräften einerseits und dem Zwang zur Arbeit andererseits entgegen. Das Nebeneinander von teils beitragsfinanzierten, teils steuerfinanzierten Sozialversicherungen für Arbeiter und Angestellte auf der einen Seite und für Selbständige, Bauern und Handwerker auf der anderen, sowie die Vielzahl der steuerfinanzierten Zusatz- und Sonderversorgungssysteme für besonders umworbene Gruppen der Gesellschaft schufen einen strukturell und leistungsrechtlich heterogenen Wohlfahrtsstaat von großer Reichweite und höchstem Interventionismus¹⁷⁸. Dieser gewährleistete die Grundsicherung aller auf kargem Niveau; er umfasste aber auch Begünstigungen und Benachteiligungen sowie beträchtliche Ungleichheit.

Vergleichende Betrachtungen haben Ähnlichkeiten zwischen einzelnen Elementen der DDR-Sozialpolitik und der sozialen Sicherung anderer Länder aufgedeckt¹⁷⁹. Die formelle Beibehaltung des Sozialversicherungsprinzips in der DDR beispielsweise knüpfte an Traditionen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung an. Allerdings führte sie weit über die klassische Sozialversicherung hinaus, in Richtung eines autoritären, zentralisierten, letztlich überwiegend steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaates vom Typus der Staatsbürgerversorgung. Zur pronatalistischen Familienpolitik gab es manche Parallele in der französischen Sozialpolitik, aber auch in der Sozialpolitik der nationalsozialistischen Diktatur. Und in der Betonung der Arbeitskräftemobilisierung und der Vollbeschäftigung kann man Wahlverwandtschaften zwischen der DDR-Sozialpolitik und den beschäftigungspolitischen Ambitionen des schwedischen Wohlfahrtsstaates der 70er und 80er Jahre entdecken. Ferner existierten Parallelen zwischen dem staatlichen Gesundheitswesen der DDR und dem britischen National Health Service. Und die Kargheit der

¹⁷⁷ Esping-Andersen 1990.

¹⁷⁸ Vgl. - für viele - Vortmann 1989; Polster 1990: 154; Frerich & Frey 1993, Bd. 2, Scharf 1988, Hockerts 1994a und 1994b, Lepsius 1994a: 22 f. Der Fragmentierungsgrad der DDR-Sozialpolitik war, so die nachvollziehbare These von Manow-Borgwardt 1994, beträchtlich größer als in der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷⁹ Kaelble u.a. 1994.

Altersrenten der Pflichtversicherungssysteme und der Sozialfürsorge in der DDR¹⁸⁰ fanden ihre Parallele in der knappen Dosierung von Sozialleistungen im typischen liberalen Wohlfahrtsstaatsregime im Sinne von Esping-Andersen, für das die USA ein Beispiel sind. Wie das liberale Sozialpolitikregime, so kannte auch die DDR-Sozialpolitik den Druck zur Arbeit, im Unterschied zu jenem garantierte sie aber auch das 'Recht auf Arbeit'. Die besonders große Rolle der Betriebe in der DDR-Sozialpolitik schließlich, die von der Vollbeschäftigungspolitik über die Wohnraumversorgung, die Gestaltung der Wochenend- und Naherholung über die Hilfe bei Familienkonflikten bis zur betrieblichen Kinderbetreuung reichte, fand so manches Gegenstück im unternehmensbasierten Teil von Japans Sozialpolitik und - vor allem - in der Sozialpolitik der Großbetriebe der Sowjetunion.

Misst man die DDR-Sozialpolitik an den von Esping-Andersen und Korpi in den 80er Jahren entwickelten Bestandteilen der Typen wohlfahrtsstaatlicher Regime¹⁸¹ - den liberalen, sozialdemokratischen und konservativen Regimen - ergeben sich die folgenden neun Befunde (vgl. Tabelle 1).

1. Hinsichtlich der Frage, ob die Sozialleistungen als Sozialrecht oder Almosen vergeben wurden, sind der DDR bedingt Sozialrechte zu bescheinigen¹⁸². Diese standen allerdings unter dem Vorbehalt des Politischen, wie alles, was in Gesetz und Verfassung der DDR geschrieben stand. Dies erweist sich auch am Fehlen einer regelgebundenen Dynamisierung der Sozialleistungen. Diese wurden fallweise eingeführt und fallweise aufgestockt, meist im Umfeld eines Parteitags der SED oder eines besonders wichtigen Jahrestages.

2. Der Anteil der privaten Sozialausgaben am gesamten Sozialaufwand war in der DDR minimal, selbst wenn man die Möglichkeit privater Lebensversicherung berücksichtigt, auf die viele DDR-Bürger zurückgriffen. Die DDR-Sozialpolitik war fast zur Gänze staatliche Sozialpolitik. Zum Etatismus gehörten die vollständige Unitarisierung der Sozialpolitik und ihre ausgeprägte Zentralisierung. Neben dieser spielte allerdings auch die betriebszentrierte Sozialpolitik eine beträchtliche Rolle; doch die betriebliche Sozialpolitik erfüllte ihre Aufgabe nicht autonom, sondern als Teil der zentral gelenkten Wirtschaftsplanung.

3. Auch die Finanzierung der DDR-Sozialpolitik zeigt hochgradigen Etatismus an. So stieg der steuerfinanzierte Anteil der Einnahmen der sozialen Sicherung (im engeren Sinn) bis auf rund die Hälfte aller Einnahmen. Fast ausschließlich aus Steuern wurden die meisten sozialpolitischen Leistungen im weiteren Sinne finanziert, unter ihnen die Preissubventionen.

4. Die Sozialpolitik der DDR trug zur Einebnung der Klassen- bzw. Standesunterschiede der Zeit vor 1949 bei. Allerdings schuf sie ein neues, regimetypisches Privilegierungssystem, vor allem durch den Auf- und Ausbau der vielen Zusatz- und Sonderversorgungssysteme. Diese bildeten ein schwer überschaubares System mit beträchtlicher Differenzierung, das zum Ver-

¹⁸⁰ Wienand/Neumann/Brockmann 1997: 12ff., Boldorf 1998, Rudloff 1998.

¹⁸¹ Die folgenden Leitfragen entstammen - in einer vom Autor erweiterten und modifizierten Form - Esping-Andersen 1990 und verschiedenen Vorstudien zu diesem Buch (z.B. Esping-Andersen 1985).

¹⁸² Als Überblick Frerich & Frey Bd. 3, 1993, Lohmann 1996.

druss vieler Bürger die Gefolgschaft des SED-Staates und besonders wichtige Gruppen erheblich besser stellte. Überdies war der DDR-Sozialpolitik ein besonders steiles Gefälle zwischen produktions- und bevölkerungspolitisch wichtigen und unwichtigen Risiken und Lebenslagen eigen. Hierzu gehörte die Privilegierung von Familien, vor allen Familien mit mehreren Kindern, und die Benachteiligung der Altersrenter, also eine der Sozialpolitik der Bundesrepublik entgegengesetzte Schieflage.

5. Wer nach der Umverteilung urteilt, wird der DDR-Sozialpolitik insgesamt eine beträchtliche Verteilungskraft zuschreiben können. Allerdings bestanden auch beträchtliche Unterschiede einkommens- und leistungsabhängiger Art, vor allem infolge der Einführung der Freiwilligen Zusatzversicherung von 1968 und 1971 und der größeren Lohndifferenzierung seit Mitte der 70er Jahre sowie aufgrund der Privilegierung durch Zusatz- und der Sonderversorgungssysteme.

6. Das Pro-Kopf-Leistungsniveau vieler Sozialleistungen und ihr Anteil an Bezugsgrößen wie dem durchschnittlichen Arbeitsverdienst waren allerdings bescheiden. Das zeigen die durchschnittlich geringen Lohnersatzleistungen der Altersrenten der Sozialversicherung und die knapp dosierten Sozialfürsorgesätze. Mindestsicherung auf niedrigem Niveau für alle, hieß die Parole, oder Volksversicherung und Grundversorgung auf einem Niveau, das den Konsumstandard und Lebensstil der Arbeiterschaft der Vorkriegszeit als Maß nahm, allerdings ergänzt um eine Arbeitsplatzgarantie.

7. Für den DDR-Wohlfahrtsstaat war eine an Bedeutung zunehmende pronatalistische Familienpolitik charakteristisch. Diese zielte zugleich auf Geburtenförderung - mit geringem Erfolg - und Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit - mit großem Erfolg.

8. Auch im Bereich der Beschäftigung erwies sich die DDR-Sozialpolitik als hochgradig interventionistisch. Auf „Arbeitsplatzsicherheit, die nahe an eine Arbeitsplatzgarantie heranreichte“¹⁸³, war sie geeicht. An dieser Eichung hielt man bis zum Ende der Planwirtschaft fest, buchstäblich um jeden Preis.

9. Hinsichtlich der Sozialausgaben ist zwischen der Sozialpolitik im engeren und im weiteren Sinne zu unterscheiden. Die Sozialpolitik im engeren Sinn, wie sie die Sozialleistungsquote nach Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) widerspiegelt, erreichte in der DDR mit Werten zwischen 12 und 16% einen beachtlichen, aber keinen übermäßig hohen Wert¹⁸⁴. Im Vergleich zur hohen Seniorenquote fiel der Anteil der Alterssicherungsausgaben sogar gering aus. Allerdings spiegelte die IAO-Sozialleistungsquote den Sozialaufwand der DDR nur lückenhaft wider. Sie erfasste die üppigen Sozialleistungen der Sonderversorgungssysteme nicht oder nur unvollständig, ebenso die sozialen Preissubventionen für Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs, Mieten und Transport. Berücksichtigt man all dies sowie

¹⁸³ Von Maydell u.a. 1996: 58.

¹⁸⁴ Vgl. Schmidt 1998.

die Folgekosten der Arbeitsplatzgarantie, ergibt sich eine weit höhere, in ihrer Größe allerdings nicht exakt quantifizierbare Sozialleistungsquote¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Legt man den Finanzierungsaufwand für die Preissubventionen für Güter des Grundbedarfs, Mieten und Verkehrstarife zugrunde, so liegt es nahe, die Größenordnung der echten Sozialleistungsquote Ende der 80er Jahre auf das Doppelte der Sozialleistungsquote nach ILO-Kriterien (z.B. ILO 1996) zu schätzen.

Tabelle 1: Die Sozialpolitik der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland und den drei Typen des wohlfahrtsstaatlichen Regimes

MERKMAL	DDR	BUNDES- REPUBLIK DEUTSCHLAND	LIBERALES REGIME DES WOHLFAHRTS- STAATS	KONSER- VATIVES REGIME DES WOHL- FAHRTSSTAATS	SOZIAL- DEMOKRA- TISCHES REGIME DES WOHL- FAHRTSSTAATS
Sozialrechte oder Armen- unterstützung	Sozialrechte - unter Vorbehalt des Politi- schen	Sozialrechte	Armenunter-stützung	Sozialrechte	Sozialrechte
Private Sozialausgaben	Sehr gering	Mittel	Relativ groß	Mittel	Klein
Finanzierungsanteil So- zialbeiträge	Mittel, Tendenz ab- nehmend	Groß	Mittel	Groß	Mittel
Differenzierung nach Be- rufsgruppen	Sehr groß	Groß	Gering	Groß	Gering
Höhe des Lohnersatzes der Rente	Niedrig (Sonderver- sorgung: hoch)	Mittel bis hoch	Niedrig	Hoch	Hoch
Höhe der Nettostandard- rente	Niedrig (Sonderver- sorgung: hoch)	Mittel bis hoch	Gering	Mittel bis hoch	Mittel bis hoch
Beitragsjahre bis zur An- spruchsberechtigung	Mittel	Mittel bis viele	Viele	Mittel bis viele	Mittel
Größe des Versicherten- kreises	Staatsbürger- versorgung	Sozialversicherte und Angehörige, Sozi- alhilfe für alle	Klein	Groß	Staatsbürger- versorgung
Umverteilung	Groß	Relativ groß	Relativ groß (eng definierte Zielgrup- pe)	Relativ gering (Vorrang der Status- präservierung)	Groß (ausgeprägte Staatsbürgerver- sorgung)
Vollbeschäfti- gungsgarantie	Ja (Soll und Ist)	Nein	Nein	Nein	Ja (Soll)
Profil der Familienpolitik	Beschäfti- gungspolitisch und pronatalistisch	Zwischen konserva- tiver und egalitärer Geschlechter- ordnung	Marktorientiert	Zielt auf konservati- ve Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern	Zielt auf egalitäre Arbeitsteilung zwi- schen Frauen und Männern
Sozialausgaben in % BIP	Mittel (enge Defini- tion), sehr hoch (weite Definition)	Hoch	Niedrig	Hoch	Hoch
Schutz gegen Marktkräfte	Extrem stark	Mittel	Schwach	Mittel	Stark
Anreiz oder Zwang zur Arbeit	Sehr stark	Schwach	Stark	Schwach	Schwach
Typ des Wohlfahrtsstaates	Autoritärer, soziali- stischer Wohlfahrts- und Arbeitsstaat	Zentristischer Wohl- fahrtsstaat	Liberaler Wohl- fahrtsstaat	Konservativer Wohl- fahrtsstaat	Sozialdemo- kratischer Wohl- fahrtsstaat

Wer den Sozialaufwand im weiteren Sinn berücksichtigt, gelangt zu folgendem Befund: die DDR hat sich einen großen Wohlfahrtsstaat geleistet. Im Vergleich zur nur mäßigen Höhe ihrer Wirtschaftskraft war dieser Wohlfahrtsstaat sogar übermäßig groß. Wie die gesamte Wirtschaftsverfassung des DDR-Sozialismus in der Planwirtschaft ihr Heil gesehen hat, so hat auch seine Sozialpolitik im Schutz gegen Marktkräfte einen besonders wichtigen Daseinszweck gesehen. Andererseits gehörten zum Wohlfahrtsstaat der DDR der kräftige Anreiz zur Arbeitsaufnahme und Erwerbsarbeit in der Planwirtschaft - auch für Erwerbstätige im Rentenalter. Dies und die vorrangige Ausrichtung der Sozialpolitik auf produktions- und bevölkerungspolitisch wichtige Lebenslagen und Risiken legen es nahe, die Sozialpolitik der DDR als das Exempel eines Wohlfahrtsstaates einzuordnen, dem eine Doppelstruktur eigen war. Er war - erstens - ein umfassender Wohlfahrtsstaat der autoritär-paternalistischen Variante. Dieser gewährleistete Schutz gegen Marktkräfte und Grundversorgung für nahezu alle Staatsbürger. Er sah aber auch Protektion für besonders Umworbene vor. Und er tat all dies hierarchisch und autoritär und stand unter dem Vorbehalt des Politischen. Zweitens war der Wohlfahrtsstaat der DDR auf umfassende Mobilisierung des Arbeitsvermögens angelegt - unter anderem durch massive pronatalistische Familienpolitik - sowie auf sozialistisch-planwirtschaftliche Arbeitsplatzsicherheit, selbst unter Inkaufnahme schwerster wirtschaftlicher Effizienzmängel. Insoweit verkörperte die DDR-Sozialpolitik eine Mischung aus *welfare state* und *workfare state*, aus sozialistisch-autoritärem Wohlfahrts- und „Arbeitsstaat“. Er unterschied sich markant vom zentristischen Sozialstaat der Bundesrepublik und stand in großer Distanz zum liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Typus des Wohlfahrtsstaates (vgl. Tabelle 1).

Auch hierin äußert sich die überaus starke Prägung der Sozialpolitik durch das ökonomische und das politische Regime des SED-Staates. Der SED-Staat hat die Sozialpolitik radikaler verändert als je ein Regime in Deutschland vor ihm. Er prägte die Form der Sozialpolitik, den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung und ihre Ergebnisse¹⁸⁶. Der SED-Staat hat in der Sozialpolitik etwas geschaffen, was zuvor kein Regime in Deutschlands Geschichte bewerkstelligt hatte: er legte die Erblast der älteren Sozialpolitik weitgehend ab, sprengte ihre Pfadabhängigkeit weitgehend, schlug einen eigenen Weg zur Sozialpolitik ein und befestigte diesen durch pronatalistische Familienpolitik, Arbeitsplatzgarantie und umfangreiche Preissubventionen. Allerdings stand am Ende dieses Weges kein lebensfähiges System der sozialen Sicherheit, sondern ein umfassender Wohlfahrtsstaat auf Pump, zu Lasten der Wirtschaftskraft und der Zukunft.

Insoweit kann man von der Sozialpolitik der DDR unter anderem lernen, dass sich eine Industriegesellschaft mit nur mäßiger Produktivität mit einer starken Sozialpolitik nach Art des Wohlfahrts- und Arbeitsstaates übernimmt und - falls Abhilfe ausbleibt - ruiniert¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Hierzu ausführlich Schmidt 1998, vgl. auch Hockerts 1998.

¹⁸⁷ Diese These ist zunächst von Planungsfachleuten der DDR begründet (Schürer 1992) und von Lepsius (1994a, 1995, 1996) und Hockerts (1994a, 1994b, 1997) aufgegriffen und mit dem Gleichheits-Effizienz-Zielkonflikt (Okun 1975) in Verbindung gebracht worden.

7. Kontinuität und Diskontinuität der Sozialpolitik

Die Abhilfe allerdings blieb nicht aus. Die Wiedervereinigung Deutschlands schuf die Chance, die hausgemachten Probleme der DDR-Sozialpolitik zu lösen. Diese Chance wurde genutzt. Hierzu wurden die Einrichtungen und Regelungen des Sozialstaats der Bundesrepublik Deutschland übernommen und die Kosten mitsamt der Verschuldung des DDR-Sozialstaats auf die Steuerzahler und Sozialbeitragspflichtigen des vereinigten Deutschlands, vor allem der wirtschaftlich wohlhabenderen alten Bundesländer, abgewälzt. Die wichtigsten Stationen dieser Transformation bestanden aus der am 1.7.1990 in Kraft tretenden Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und, im Oktober desselben Jahres, der Herbeiführung der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands sowie den im Einheitsvertrag näher ausgeführten Übergangsregelungen.

All dies setzte noch vor Juli 1990 in der alten Bundesrepublik und in der DDR einen gewaltigen Gesetzgebungsschub in Gang. Und so nahm im letzten Jahr der DDR die sozialpolitische Gesetzgebung einen ungeahnten Aufschwung. Das gilt in quantitativer Hinsicht. In keinem anderen Jahr war, wie man dem Gesetzesblatt der DDR entnehmen kann, der Gesetzgeber in der Sozialpolitik so aktiv wie 1990. Und es gilt in qualitativer Hinsicht. Nach der Volkskammerwahl vom März 1990 setzte die Regierung de Maizière, gestützt auf eine große parlamentarische Mehrheit und in Abstimmung mit Fachleuten der Bonner Bundesministerien, die Hebel für den zweiten großen Umbau der Sozialpolitik auf dem Gebiet der DDR in Gang¹⁸⁸. Im Unterschied zum ersten Umbau nach 1946, der ohne demokratische Legitimierung erfolgte und in den sozialistisch-autoritären Wohlfahrts- und Arbeitsstaat mündete, erfolgte der Umbau von 1990 in Richtung Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland, also eines freiheitlichen Sozialstaats zentristischer Prägung, und zudem auf demokratisch legitimiertem Weg.

Auch dieser Umbau bestätigte ein ehernes Gesetz der vergleichenden Erforschung politischer Systeme: das Gesetz des Regimewandels. Diesem zufolge besteht ein enger Ursache-Folge-Zusammenhang zwischen dem Wandel des politischen Regimes, also der Staatsverfassung und der Verfassungswirklichkeit, einerseits und dem Inhalt der Staatstätigkeit andererseits. Wandeln sich die Staatsverfassung und die Verfassungswirklichkeit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, so wandelt sich auch die Staatstätigkeit. Und noch etwas ist am Umbau von 1990 und den folgenden Jahren bemerkenswert. Trotz aller Diskontinuität passt ein Grundgedanke von Tocquevilles Meisterwerk *Der alte Staat und die Revolution*¹⁸⁹, dass jeder Wandel mit beträchtlicher Kontinuität einhergeht, auch zu dem Wandel von der DDR-Sozialpolitik zum Sozialstaat der neuen Bundesländer. Tocqueville hatte bei dieser These vor allem den hohen Zentralisierungsgrad des französischen Staates vor und nach der Revolution von 1789 im Auge. Im Fall der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten liegt die Kontinuität woanders: in der Dauerhaftigkeit einer schweren Spannung zwischen umfangreichem Sozialschutz und zurückbleibender wirtschaftlicher Leistungskraft. Diese Spannung hatte die DDR-Sozialpolitik zunehmend zum Risiko werden lassen. In den neuen Bundesländern des

¹⁸⁸ Lohmann 1996, von Maydell u.a. 1996.

¹⁸⁹ De Tocqueville 1978 (1856).

wiedervereinigten Deutschlands ist dieser Zielkonflikt durch die Finanzierung aus den wirtschaftlich reicheren westlichen Bundesländern beträchtlich verringert, aber nicht entschärft worden. Wie groß die Kluft zwischen der noch schwachen wirtschaftlichen Basis der neuen Bundesländer und dem ausgebauten, teuren Sozialstaat nach westdeutscher Bauart ist, zeigt allerdings die Sozialleistungsquote an, also der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Die Sozialleistungsquote hat in den neuen Bundesländern mit 54,5% (1997) einen nach wie vor enorm hohen Stand¹⁹⁰. Einen solchen Vorrang des Sozialgedankens und eine so schwere Spannung zwischen Sozialschutz und Wirtschaft hat es in der westlichen Welt noch nie gegeben, auch nicht in Italiens Mezzogiorno. Zu Zeiten des Staatssozialismus gab es allerdings hierzu ein Gegenstück: die Sozialpolitik der mitteleuropäischen Staaten, unter ihnen auch die des DDR-Sozialismus.

¹⁹⁰ Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1998: S. 279. Der Höchststand lag bei 66,8% im Jahre 1992.

Literatur

- Adler, Frank, 1991: „Ansätze zur Rekonstruktion der Sozialstruktur des DDR-Realsozialismus“, *Berliner Journal für Soziologie* 1: 157-175.
- Autorenkollektiv (unter Leitung von Tietze, Gerhard u. Winkler, Gunnar) 1988: *Sozialpolitik im Betrieb*. Berlin: Dietz.
- Belwe, Katharina, 1984: „Weniger produzieren mehr“ - Probleme der Freisetzung von Arbeitskräften in der DDR, *Deutschland-Archiv* 17: 496-509.
- Belwe, Katharina, 1989: „La structure sociale en R.D.A.“, *Revue d'études comparatives est ouest* 20, Nr. 4: 69-90.
- Bender, Peter, 1991: Die sieben Gesichter der Deutschen Demokratischen Republik, *Merkur* 45: 292-304.
- Birke, Adolf M., 1989: *Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961*. Berlin: Siedler.
- BISS (Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien) (Hrsg.) 1990: *Ostdeutschland - Lebenslage und soziale Strukturen 1990* (Zentralarchiv der Universität zu Köln: Umfrage S 6344).
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) 1996: *Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn: BMAS.
- BMAS u. Bundesarchiv (Hrsg.) 1997: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland - Projektskizze*. Bonn: BMAS.
- Boldorf, Marcel, 1998: *Sozialfürsorge in der SBZ/DDR 1945-1953. Ursachen, Ausmaß und Bewältigung der Nachkriegsarmut*. Stuttgart: Steiner.
- Bonz, Hans-Jörg, 1989: DDR: „Umfangreiche Rentenerhöhung ab 1.12.1989, Vierte Rentenverordnung brachte erhebliche Leistungsverbesserungen“, *Die Angestelltenversicherung* Nr. 12: 526-528.
- Bonz, Hans-Jörg, 1990: „Die Deutsche Demokratische Republik im Aufbruch. Die Sozialversicherung in der DDR und die 'Politik der Wende'“, *Zeitschrift für Sozialreform* 36: 11-35.
- Breier, Bernd, 1997: Sozialbudget 1995: Neue statistische Ergebnisse, *Bundesarbeitsblatt* Nr. 3: 5-7.
- Buck, Hannsjörg F., 1981: „Zur Lage der Staatsfinanzen der DDR am Ende der Fünfjahrplanperiode 1976-1980“, *Deutschland-Archiv* 14: 1158-1173.
- Buck, Hannsjörg F., 1987: „Der Staatshaushalt der DDR von 1987 und die Finanzpolitik der DDR-Staatsführung bis 1990“, *Deutschland-Archiv* 20: 382-401.
- Buck, Hannsjörg F., 1988: *Staatshaushalt und Finanzpolitik der DDR-Regierung für das Wirtschaftsjahr 1988*. Bonn (Gesamtdeutsches Institut - Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, Analysen und Berichte Nr. 3/1988).
- Buck, Hannsjörg F., 1995: „Formen, Instrumente und Methoden zur Verdrängung, Einbeziehung und Liquidierung der Privatwirtschaft in der SBZ/DDR“, in: *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland'* (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. II/3,

- „Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung“, 1070-1213.
- Buck, Hannsjörg F., 1996a: „Wohnungsversorgung, Stadtgestaltung und Stadtverfall“, in: Eberhard Kuhrt in Verbindung mit Hannsjörg F. Buck und Gunter Holzweißig, im Auftrag des Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Die wirtschaftliche und ökologische Situation der DDR in den achtziger Jahren*, Bd. 2, 67-110.
- Buck, Hannsjörg F., 1996b: „Bauwirtschaft und Wohnwesen“, in: Rainer Eppelmann u.a. (Hrsg.): *Lexikon des DDR-Sozialismus. Das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik*. Paderborn u.a.: Schöningh, 92-99.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1998: *Sozialbericht 1997*. Bonn: BMAS.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1987: „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland“, *Bundestagsdrucksache* 11/11, 18.2.1987.
- Bundestagsdrucksache 12/6854: *Materialien zur deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.), 1997a: *Die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR*. Berlin: BfA.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.), 1997b: *AAÜG. Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz*. Berlin: BfA.
- Conrad, Christoph, 1998: „Alterssicherung“, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 101-116.
- Deutsche Bundesbank 1999: *Die Zahlungsbilanz der ehemaligen DDR 1975-1989*. Frankfurt am Main.
- DIW-Wochenbericht 1987: „Soziale Sicherung in der DDR 1970-1986“, *DIW-Wochenbericht* Jg. 54, Nr. 43: 579-586.
- DIW-Wochenbericht 1989: DDR: „Verteilungswirkungen von Verbraucherpreissubventionen und indirekten Steuern“, *DIW-Wochenbericht* Jg. 56, Nr. 51-52: 635-645.
- DIW-Wochenbericht 1990: „Vereintes Deutschland - Geteilte Frauengesellschaft?“, *DIW-Wochenbericht* Jg. 57, Nr. 41: 575-583.
- Ebert, Elvir 1997: *Einkommen und Konsum im Transformationsprozeß. Vom Plan zum Markt - vom Mangel zum Überfluß*. Opladen: Leske + Budrich.
- Enquete-Kommission 1994: Bericht der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, *Bundestagsdrucksache* 12/7820 vom 31.5.1994.
- Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ 1997: Protokoll der 29. Sitzung „Bilanz der DDR-Wirtschaft - Zwischenbilanz Aufbau Ost. Anspruch und Wirklichkeit der Arbeits- und Sozialpolitik in der DDR - Die Gesellschaft in den neuen Bundesländern im Umbruch“ vom 3.-5. März 1997 in Dresden. Bonn (hektographiertes Manuskript).

- Eppelmann, Rainer u.a. (Hrsg.), 1996: *Lexikon des DDR-Sozialismus. Das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik*. Paderborn u.a.: Schöningh.
- Ernst, Anna-Sabine, 1997: „Die beste Prophylaxe ist der Sozialismus“. *Ärzte und medizinische Hochschullehre in der SBZ/DDR 1945-1961*. Münster: Waxmann.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1985a: „Der Einfluß politischer Macht auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich“, in: Frieder Naschold (Hrsg.): *Arbeit und Politik: gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung*. Frankfurt/New York: Campus, 467-503.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1985b: „Power and Distributional Regimes“, *Politics & Society* 14: 223-256.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fiedler, Helene (Leitung); Beier, Marita und Reichelt, Helga, 1984: *Zur Sozialpolitik in der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung 1945-1949*. Berlin-Ost: Dietz.
- Frerich, Johannes; Frey, Martin, 1993a: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 2: *Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik*. München/Wien: Oldenbourg.
- Frerich, Johannes und Frey, Martin, 1993b: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*. München/Wien: Oldenbourg.
- Frick, Joachim; Krause, Peter und Schwarze, Johannes, 1991: „Haushalts- und Erwerbseinkommen in der DDR“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43: 334-343.
- Fritzsche, Bernd, 1990: „Verteilungspolitik in der Bundesrepublik und in der DDR“, *RWI-Mitteilungen* 41: 93-104.
- Fulbrook, Mary, 1995: *Anatomy of a Dictatorship. Inside the GDR 1949-1989*. Oxford: Oxford University Press.
- Geißler, Rainer, 1991: „Transformationsprozesse in der Sozialstruktur der neuen Bundesländer“, *BISS public* 2: 47-78.
- Geißler, Rainer (Hrsg.), 1993: *Sozialer Umbruch in Ostdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gesamtdeutsches Institut - Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, 1988: *Staatshaushalt und Finanzpolitik der DDR-Regierung für das Wirtschaftsjahr 1988*. Bonn.
- Gill, Ulrich, 1989: *Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB); Theorie - Geschichte - Organisation - Funktion - Kritik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Glombik, Manfred, 1992: „Gesetzliche Rentenversicherung und Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der früheren DDR“, *Verwaltungsrundschau* Nr. 1: 32-34.
- Grundmann, Siegfried, 1993: „Was war das Schlechteste in der DDR und was das Beste ...?“, *BISS public* 3, Nr. 1-2: 79-89.
- Grundmann, Siegfried, 1997: „Die Sozialstruktur der DDR - Versuch einer Rekonstruktion auf der Basis einer 1997 durchgeführten soziologischen Untersuchung“, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, FS III: 97-402.

- Grünert, Holle, 1997: *Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt in der DDR*. Opladen: Leske + Budrich.
- Grünert, Holle, 1998: „Beschäftigungsstrategie der DDR. Früherfolge und zunehmende Erstarrung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 36/99, 28. August 1998: 17-25.
- Gutmann, Gernot; Buck, Hannsjörg F., 1996: „Die Zentralplanwirtschaft der DDR - Funktionsweise, Funktionsschwächen und Konkursbilanz“, in: Eberhard Kuhrt in Verbindung mit Hannsjörg F. Buck und Gunter Holzweißig, im Auftrag des Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Die wirtschaftliche und ökologische Situation der DDR in den achtziger Jahren*, Bd. 2. Opladen: Leske + Budrich, 7-54.
- Hachtmann, Rüdiger, 1998: „Arbeitsverfassung“, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 27-54.
- Hanke, Irma, 1995: „Sozialstruktur und Gesellschaftspolitik im SED-Staat und ihre geistig-seelischen Folgen“, *Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“* (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. III/2, „Rolle und Bedeutung der Ideologie, integrativer Faktoren und disziplinierender Praktiken in Staat und Gesellschaft der DDR“: 1144-1206.
- Hauser, Richard, 1992: „Die personelle Einkommensverteilung in den alten und neuen Bundesländern vor der Vereinigung“, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): *Sozialpolitik im vereinten Deutschland II*. Berlin: Duncker & Humblot, 37-72.
- Heydemann, Günther/Beckmann, Christopher, 1997: „Zwei Diktaturen in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen des historischen Diktaturenvergleichs“, *Deutschland-Archiv* 30: 12-40.
- Helwig, Gisela, 1995: „Frauen im SED-Staat“, *Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“* (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. III/2, „Rolle und Bedeutung der Ideologie, integrativer Faktoren und disziplinierender Praktiken in Staat und Gesellschaft der DDR“, 1223-1274.
- Helwig, Gisela, 1996: „Frauen- und Familienpolitik“, in: Rainer Eppelmann, u.a. (Hrsg.): *Lexikon des DDR-Sozialismus*. Paderborn u.a.: Schöningh, 200-209.
- Helwig, Gisela; Nickel, Hildegard Maria (Hrsg.), 1993: *Frauen in Deutschland 1945-1992*. Bonn.
- Hertle, Hans-Hermann, 1992: „Staatsbankrott. Der ökonomische Untergang des SED-Staates“, *Deutschland-Archiv* 25: 1019-1030.
- Hertle, Hans-Hermann, 1996: *Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hockerts, Hans-Günter, 1981: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hockerts, Hans-Günter, 1994a: „Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik in der DDR“, in: Hartmut Kaelble; Jürgen Kocka und Hartmut Zwahr (Hrsg.): *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta, 519-544.

- Hockerts, Hans-Günter, 1994b: „Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur“, in: Jürgen Kocka; Hans-Jürgen Puhle und Klaus Tenfelde (Hrsg.): *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard H. Ritter zum 65. Geburtstag*. München: Saur, 790-804.
- Hockerts, Hans-Günter, 1997: „Anspruch und Wirklichkeit der Arbeits- und Sozialpolitik in der DDR“. Thesenpapier zur Anhörung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur“ am 4. März 1997 in Dresden. München (Manuskript).
- Hockerts, Hans-Günter (Hrsg.), 1998a: *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Hockerts, Hans-Günter, 1998b: „Einführung“, in: Hans-Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 7-26.
- Hoffmann, Dierk, 1996: *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945-1956*. München: Oldenbourg.
- Hoffmann, Elke, 1995: *Das Alterssicherungssystem in der DDR: Zur Geschichte der Rentengesetzgebung 1946-1990*. Berlin: DZA (Deutsches Zentrum für Altersfragen).
- Hohmann, Joachim S., 1997: „'Wenn Sie dies lesen, bin ich schon auf dem Weg in den Westen.' 'Republikflüchtige' DDR-Lehrer in den Jahren 1949-1961“, *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 45, H. 4: 311-330.
- Hoscislawski, Thomas, 1996: „Die 'Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem' - Etappen der Wohnungsbaupolitik in der DDR“, *Comparativ* 6, H. 3: 68-71.
- Hübner, Peter, 1995: *Konsens, Konflikt und Kompromiß. Soziale Arbeiterinteressen und Sozialpolitik in der SBZ/DDR 1945-1970*. Berlin: Akademie.
- Huinink, Johannes; Mayer, Karl-Ulrich u.a., 1995: *Kollektiv und Eigensinn. Lebensverläufe in der DDR und danach*. Berlin: Akademie.
- ILO (International Labour Office = Internationale Arbeitsorganisation) 1988: *The Cost of Social Security, Twelfth International Inquiry, 1981-1983*. Genf: ILO.
- ILO 1996: *The Cost of Social Security. Fourteenth International Inquiry: 1987-1989*. Genf: ILO.
- Jarausach, Konrad H., 1998: „Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 20/98, 8. Mai 1998: 33-46.
- Jessen, Ralph, 1995: „Die Gesellschaft im Staatssozialismus. Probleme einer Sozialgeschichte der DDR“, *Geschichte und Gesellschaft* 21: 96-110.
- Kaelble, Hartmut; Kocka, Jürgen; Zwahr, Hartmut (Hrsg.), 1994: *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kaiser, Monika, 1997: *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972*. Berlin: Akademie.
- Klinger, Fred, 1989: „Von der Einheit zur Ungleichheit. Entwicklungsverlauf und Strukturbrüche der Sozialpolitik“, Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen. Die Wirtschaftspolitik der Ära Honecker - Ökonomische und soziale Auswirkungen, Teil 2, 14. Symposium der Forschungsstelle am 17./18. November 1988: 5-40.

- Kopstein, Jeffrey, 1997: *The Politics of Economic Decline in East Germany, 1945-1989*. Chapel Hill u.a.: University of Carolina Press.
- Kretzschmar, Albrecht, 1991: „Zur sozialen Lage der DDR-Bevölkerung“ (Teil I u. II), *BISS public*, Nr. 4, 38-79 und Nr. 5: 77-106.
- Kusch, Günter u.a., 1991: *Schlußbilanz - DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lampert, Heinz, 1985: *Arbeits- und Sozialordnung der DDR*. Köln: Bachem.
- Lampert, Heinz, 1996: *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin u.a.: Springer.
- Leenen, Wolf Rainer, 1975: „Sozialpolitik in der DDR“ (Teil I u. II), *Deutschland-Archiv* 8: 254-270 und 512-523.
- Leenen, Wolf Rainer, 1977: *Zur Frage der Wachstumsorientierung der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik in der DDR*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Leenen, Wolf Rainer, 1985: „Sozialpolitik“, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): *DDR Handbuch*, Bd. 2, 1212-1218.
- Leibfried, Stephan; Leisering, Lutz u.a., 1995: *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lepsius, M. Rainer, 1979: „Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Hans-Ulrich Wehler, (Hrsg.): *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 166-209.
- Lepsius, M. Rainer, 1994a: „Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR“, in: Harmut Kaelble; Jürgen Kocka; Hartmut Zwahr (Hrsg.): *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta, 17-29.
- Lepsius, M. Rainer, 1994b: „Die Bundesrepublik - ein neuer Nationalstaat?“, *Berliner Journal für Soziologie* 4, H. 1: 7-12.
- Lepsius, M. Rainer, 1995: „Handlungsräume und Rationalitätskriterien der Wirtschaftsfunktionäre in der Ära Honecker“, in: Theo Pirker; u.a. (Hrsg.): *Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR. Gespräche und Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 347-362.
- Lepsius, M. Rainer, 1996: „Die Rolle der Sozialpolitik in der Bonner Republik und in der DDR“, in: Helga Grebing; Hans Otto Hemmer (Hrsg.): *Soziale Konflikte, Sozialstaat und Demokratie*. Essen: Klartext, 41-50.
- Lohmann, Ulrich, 1996: *Die Entwicklung des Sozialrechts in der DDR*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ludz, Peter Christian, 1968 (3. Aufl.): *Parteielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Maddison, Angus, 1995: *Monitoring the World Economy*. Paris: Development Centre of the OECD.
- Maier, Charles S., 1997: *Dissolution. The Crisis of Communism and the End of East Germany*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Mampel, Siegfried, 1978: „Das Arbeitsgesetzbuch“, *Deutschland-Archiv Sonderheft* „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Anspruch und Realität“. Köln: 39-52.
- Mampel, Siegfried, 1979: „Die Funktion des volkseigenen Betriebes in der allgemeinen Sozialpolitik der DDR“, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 7: 43-65.
- Mampel, Siegfried, 1980: „Landesbericht für die Deutsche Demokratische Republik“, in: Hans F. Zacher (Hrsg.): *Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung*. Berlin: Duncker & Humblot, 99-176.
- Manow-Borgwardt, Philip, 1994: „Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945-1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen“, *Politische Vierteljahresschrift* 35: 40-61.
- Manz, Günter; Winkler, Gunnar (Hrsg.), 1979: *Theorie und Praxis der Sozialpolitik in der DDR*. Berlin: Akademie.
- Materialien zur deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Deutscher Bundestag - 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6854, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1997: Der Aufbau in den neuen Bundesländern. Leistungsbilanz der Bundesregierung, *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik* Nr. 1, 16. Januar 1997. Bonn: Bundesregierung.
- Maydell, Bernd von u.a., 1996: *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Meier, Uta, 1989: „Equality without limits? Women's work in the socialist society of the German Democratic Republic“, *International Sociology* 4, No. 1: 37-49.
- Mesa-Lago, Carmelo, 1985: *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Meuschel, Siegrid, 1992: *Legitimation und Parteiherrschaft. Zum Paradox von Stabilität und Revolution in der DDR 1945-1989*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, Gerd, 1989: „Sozialistischer Paternalismus. Strategien konservativen Systemmanagements am Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik“, Ralf Rytlewski (Hrsg.): *Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 20)*. Opladen: 426-448.
- Meyer, Gerd, 1991: „Sozialistischer Paternalismus in der Ära Honecker - Lebensweise zwischen sozialer Sicherheit und politischer Bevormundung“, in: Gerhard Riege; Gerd Meyer (Hrsg.): *In der DDR leben*, Jena: Friedrich-Schiller-Universität, 75-89.
- Michalsky, Helga, 1984: „Social policy and the transformation of society“, in: Klaus von Beyme; Hartmut Zimmermann (Hrsg.): *Policymaking in the German Democratic Republic*, Aldershot. Gower, 242-271
- Miethe, Horst und Milke, Harry, 1976: „Die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“, *Einheit* 31: 1160-1164.
- Mittag, Günter, 1979: „Die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik der SED“, *Probleme des Friedens und des Sozialismus* 22: 1044-1051.

- Mitzscherling, Peter, 1968: „Soziale Sicherung in der DDR. Ziele, Methoden und Erfolge mittel-deutscher Sozialpolitik“. Berlin (*DIW Sonderhefte* Nr. 81, 1968).
- Niethammer, Lutz; von Plato, Alexander; Wierling, Dorothee, 1991: *Die volkseigene Erfahrung. Eine Archäologie des Lebens in der Industrieprovinz der DDR*. Berlin: Rowohlt.
- Okun, Arthur M., 1975: *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: Brookings Inst.
- Penrose, Virginia, 1990: „Vierzig Jahre SED-Frauenpolitik: Ziele, Strategien und Ergebnisse“, *Frauenforschung* 8, Nr. 4: 60-77.
- Peterhoff, Reinhard, 1983: „Der Orientierungswandel in der Sozialpolitik der DDR“, in: Gernot Gutmann (Hrsg.): *Das Wirtschaftssystem der DDR. Wirtschaftspolitische Gestaltungsprobleme*. Stuttgart/New York: Fischer, 405-416.
- Pirker, Theo u.a., 1995: *Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR. Gespräche und Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Pollack, Detlef, 1994: *Kirche in der Organisationsgesellschaft. Zum Wandel der gesellschaftlichen Lage der evangelischen Kirche in der DDR*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Polster, Andreas, 1990: „Grundzüge des Rentenversicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik“, *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 3: 154-168.
- Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands - einstimmig angenommen auf dem IX. Parteitag der SED, Berlin-Ost, 18. bis 22. Mai 1976. Bonn: Gesamtdeutsches Institut.
- Ritter, Gerhard A., 1998: *Über Deutschland: die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte*. München: Beck.
- Rosenberg, Hans, 1976 (zuerst 1967): *Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*. Frankfurt u.a.: Ullstein.
- Rowland, Diane, 1991: „Health Status in East European Countries“, *Health Affairs* 10: 202-215.
- Rudloff, Wilfried, 1998: „Öffentliche Fürsorge“, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 191-230.
- Scharf, C. Bradley, 1984: *Politics and Change in East Germany: An Evaluation of Socialist Democracy*. Boulder, Col./London: Westview Press
- Scharf, C. Bradley, 1988: „Social Policy and Social Conditions in the GDR“, Marilyn Rueschemeyer; Christiane Lemke; (Hrsg.): „The Quality of Life in the German Democratic Republic“ (*International Journal of Sociology* 18, Nr. 3): 3-21.
- Scherzer, Landolf, 1989: *Der Erste: eine Reportage aus der DDR*. Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Schildt, Axel, 1998: „Wohnungspolitik“, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 151-190.
- Schluchter, Wolfgang, 1996: *Neubeginn durch Anpassung? Studien zum ostdeutschen Übergang*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Schmähl, Winfried, 1991: „Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses“, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I*. Berlin: Duncker & Humblot, 50-95.
- Schmähl, Winfried (Hrsg.), 1992: *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Michael, 1991: „Das System der Rentenversicherung in der ehemaligen DDR“, *Arbeit und Sozialpolitik* 45, Nr. B 5-6: 14-20.
- Schmidt, Michael, 1994: „Die Alterssicherung der Frauen in der DDR“, *Arbeit und Sozialpolitik* 48, Nr. 11-12: 26-38.
- Schneider, Gernot, 1989: „Die Altersrentner im Schatten der Sozialpolitik der SED-Führung?“, in: Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen. Die Wirtschaftspolitik der Ära Honecker - Ökonomische und soziale Auswirkungen, Teil 2, 14. Symposion der Forschungsstelle am 17./18. November 1988, 41-74.
- Schöppner, Klaus-Peter, 1997: *emnid report. Meinungen, Trends, Fakten*. München/Landsberg am Lech: Olzog.
- Schroeder, Klaus, 1998a: *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990*. München/Wien: Hanser.
- Schroeder, Klaus, 1998b: „Die DDR: eine (spät-)totalitäre Gesellschaft“, in: Manfred Wilke (Hrsg.): *Anatomie der Parteizentrale: die KPD/SED auf dem Weg zur Macht*. Berlin: Akademie, 525-562.
- Schürer, Gerhard, 1992: „Schürers Krisen-Analyse“, *Deutschland-Archiv* 25: 1112-1120.
- Schulz, Günther, 1997 (2. aktualisierte Aufl.): „Sozialpolitik“, in: Rainer Eppelmann; Horst Möller; Günter Nooke; Dorothee Wilms (Hrsg.): *Lexikon des DDR-Sozialismus. Das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik*, Bd. 2. Paderborn u.a.: Schöningh, 767-775.
- Schulz, Günther, 1998: „Soziale Sicherung von Frauen und Familien“, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Schöningh, 117-150.
- SED 1976: Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands in der vom IX. Parteitag der SED (1976) angenommenen Fassung.
- Siegrist, Hannes; Straht, Bo (Hrsg.), 1996: Wohnungsbau im internationalen Vergleich (*Comparativ* 6, H. 3). Leipzig.
- Sørensen, Annemette; Trappe, Heike, 1995: „The persistence of gender inequality in earnings in the German Democratic Republic“, *American Sociological Review* 60: 398-406.
- Speigner, Wulfram, 1989: „Die geburtenfördernde Bevölkerungspolitik der DDR in den 80er Jahren“, *Wirtschaftswissenschaft* 37, Nr. 1: 19-35.
- Springer, Philipp, 1999: „Da konnt' ich mich dann so'n bißchen entfalten“. *Die Volkssolidarität in der SBZ/DDR 1945-1969*. Frankfurt am Main, u.a.: Lang.

- Staritz, Dieter, 1996: *Geschichte der DDR*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stiller, Pavel, 1983: *Sozialpolitik in der UdSSR, 1950-1980*. Baden-Baden: Nomos.
- Summers, Robert; Heston, Allan, 1984: „Improved International Comparisons of Real Product and its Composition: 1950-1980“, *Review of Income and Wealth* 30: 207-262.
- Süß, Winfried, 1998: „Gesundheitspolitik“, in: Hans Günter (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Schöningh, 55-100.
- Szydlík, Marc, 1992: „Arbeitseinkommen in der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 44, Nr. 2: 292-314.
- Tocqueville, Alexis de, 1989 (franz. 1856): *Der alte Staat und die Revolution*. München: dtv.
- Trappe, Heike, 1996: „Work and Family in Women's Lives in the German Democratic Republik“, *Work and Occupation* 23: 354-377.
- Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974 (*Gesetzblatt Teil I Nr. 47*).
- Vogler-Ludwig, Kurt, 1990: „Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR“, *Ifo-Schnelldienst*, 43. Jg., Nr. 24: 3-10.
- Vortmann, Heinz, 1985: *Geldeinkommen in der DDR von 1955 bis zu Beginn der achtziger Jahre*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Vortmann, Heinz, 1989: Die soziale Sicherheit in der DDR, in: Werner Weidenfeld; Hartmut Zimmermann (Hrsg.): *Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 326-344.
- Wachendorfer, Ute, 1986: „Sozialpolitik in Argentinien und Chile. Analyse einer Wende im Zeichen der Militärdiktatur“, *Probleme des Klassenkampfes* 16, H. 4: 101-120.
- Weiter voran zum Wohle des Volkes. Die Verwirklichung des sozialpolitischen Programms der SED 1978 bis 1985. Berlin-Ost 1986.
- Wendt, Hartmut, 1997: „The Former German Democratic Republic: The Standardized Family“, in: Franz-Xaver Kaufmann; Anton Kuijsten; Hans-Joachim Schulze; Klaus Peter Strohmeier (Hrsg.): *Family Policies and Family Life in Europe, Volume 1, Structures and Trends in the 1980s*. Oxford: Clarendon, 114-154.
- Wettig, Gerhard, 1996: „Niedergang, Krise und Zusammenbruch der DDR. Ursachen und Vorgänge“, in: Eberhard Kuhrt, in Verbindung mit Hannsjörg F. Buck; Gunter Holzweißig, im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (Hrsg.): *Die SED-Herrschaft und ihr Zusammenbruch*. Opladen: Leske + Budrich, Bd. 1, 379-456.
- Wienand, Manfred; Neumann, Volker; Brockmann, Iris, 1997: *Fürsorge*. Opladen: Leske + Budrich.
- Winkler, Gunnar, 1988: „Sozialpolitik in der DDR“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. B 32/88: 21-28.
- Winkler, Gunnar, 1989: *Geschichte der Sozialpolitik der DDR. 1945-1985*. Berlin: Akademie.

Winkler, Gunnar, 1990: *Sozialreport '90. Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR*. Berlin: Die Wirtschaft.

Wolle, Stefan, 1998: *Die heile Welt der Diktatur. Alltag und Herrschaft in der DDR 1971-1989*. Berlin: Links.

Zapf, Wolfgang, 1991: „Die DDR 1989/1990 - Zusammenbruch einer Sozialstruktur?“, *Berliner Journal für Soziologie* 1: 147-155.