



Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland

Band 2:
Sozialpolitik in der
Deutschen Demokratischen Republik

Von

Dr. rer. pol. Johannes Frerich

Univ.-Professor an der Rheinischen
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

und

Diplom-Volkswirt Martin Frey

Stellv. Leiter des Sekretariats des Ausschusses für
Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages

Zweite Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Frerich, Johannes:

Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland /
von Johannes Frerich und Martin Frey. - München ; Wien :
Oldenbourg.

NE: Frey, Martin:

Bd. 2. Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen
Republik. - 2. Aufl. - 1996
ISBN 3-486-23786-1

© 1996 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-23786-1

Vorwort

Der Begriff der Sozialpolitik wurde erst in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts – als die neuere staatliche Sozialpolitik bereits anderthalb Jahrzehnte alt war (Preußisches Regulativ von 1839) – in die gesellschaftspolitische Diskussion eingeführt und war insbesondere nach der Gründung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1872 aus dieser nicht mehr wegzudenken. War es ursprünglich die Soziale Frage im Sinne der Arbeiterfrage, die im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Beschäftigung insbesondere der Kathedersozialisten mit der Sozialpolitik stand, so deutete sich bereits um die Jahrhundertwende eine Loslösung der Sinngabe des Begriffs der Sozialpolitik von der Arbeiterfrage einerseits und der Begrenzung auf staatliche Aktivitäten andererseits an. Verstärkt setzte nach dem Ersten Weltkrieg die Entwicklung der Sozialpolitik in Richtung auf eine allgemeine Gesellschaftspolitik ein. Zunehmend wurde die Sozialpolitik aus der historischen Bindung an die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts gelöst und als gesellschaftliche Ordnungspolitik bzw. Gesellschaftspolitik schlechthin verstanden. In diesem Sinne kann Sozialpolitik definiert werden als die Gesamtheit aller staatlichen und außerstaatlichen Maßnahmen und Bestrebungen zur Verbesserung der Lebenslage von wirtschaftlich und/oder sozial schwachen Personenmehrheiten. Von ihrer Zielstellung her ist Sozialpolitik immer Verteilungspolitik; sie ist in ihrem Kern stets Beeinflussung von sich ansonsten einstellenden Verteilungen, sei es von Rechten oder Pflichten, von Einkommen oder Vermögen, sei es interpersonal und/oder intertemporal. Die soziale Umverteilung mit Hilfe der Sozialtransfers und ihrer Finanzierung ist ebenso Gegenstand der Sozialpolitik wie die kollektive Regelung der Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen.

Die vorliegende Geschichte der Sozialpolitik ist im Grenz- und Schnittbereich von Wirtschaftswissenschaft, Geschichtswissenschaft und Politikwissenschaft angesiedelt und in mehrjähriger gemeinsamer Arbeit aufgrund umfangreicher eigener Quellenforschung entstanden. Das Buch bietet mehr als eine Ereignisdarstellung zur Sozialpolitik im historischen Ablauf, sondern dient vor allem dem Zweck, sozialpolitische Maßnahmen und Bestrebungen in gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge unter Berücksichtigung des jeweiligen politisch-administrativen Systems sowie der sozialpolitisch relevanten gesellschaftlichen Gruppen einzuordnen. Dadurch wird das vorliegende Buch zugleich zu einer Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte, wenn auch aus dem Blickwinkel des Sozialpolitikers betrachtet.

Das vorliegende dreibändige Handbuch zur Geschichte der Sozialpolitik bietet gewiß mehr als eine erste Einführung. Es soll letztlich einen umfassenden Überblick über seinen Gegenstandsbereich geben. Zielgruppe des Buches sind nicht nur Studenten der Wirtschafts-, Sozial- und Rechtswissenschaften, sondern auch und gerade interessierte Wirtschafts- und Verwaltungspraktiker; für an Universitäten und Hochschulen sowie außerhalb dieser Einrichtungen tätige Wissenschaftler dürfte das Buch als Nachschlagewerk wertvoll sein, das auch für spezielle Fragestellungen mehr als nur eine erste Orientierung bietet. Besonderer Wert wurde bei der Erstellung des Buches auf die Erfassung umfangreichen empirischen Datenmaterials und sämtlicher Gesetzesquellen sowie der relevanten Literatur gelegt. Die Literaturangaben im laufenden Text erfüllen einerseits die übliche Zitier- und Belegfunktion, dienen andererseits jedoch dem Zweck, dem Leser eine eigene weitergehende Arbeit im Hinblick auf die angesprochene Thematik zu erleichtern. Das Literaturverzeichnis wird ergänzt durch ein weiteres nach Sachbereichen strukturiertes Verzeichnis.

riertes Quellenverzeichnis. Abkürzungs- und Tabellenverzeichnisse sowie detaillierte Personen- und Sachregister schließen die einzelnen Bände ab.

Wie viele andere Bereiche von Wissenschaft und Politik wurden auch die Arbeiten zu diesem Buch von der deutsch-deutschen Entwicklung beeinflusst. Darstellungen über »deutsche« Entwicklungen können heute nicht mehr ohne weiteres die geschichtlichen Prozesse in der ehemaligen DDR ausklammern. Angesichts der jüngsten gesellschaftspolitischen Entwicklung erschien es uns unbedingt notwendig zu sein, sowohl für den Leser in Ost-Deutschland »seine« Geschichte in die Gesamtdarstellung einzubeziehen, als auch dem Leser im Westen einen Zugang zur Sozialpolitik in der DDR zu eröffnen. Trotz einer raschen Rechtsangleichung in den neuen Bundesländern sind Nachwirkungen der früheren sozialpolitischen Entwicklung in der DDR noch mannigfaltig wahrzunehmen. Die Entscheidung, bereits zu diesem Zeitpunkt eine umfassende Darstellung der DDR-Sozialpolitik vorzulegen, trägt auch einem allenthalben vorhandenen Informationsbedürfnis Rechnung. Dabei sind wir uns durchaus bewußt, daß möglicherweise im Zuge der Öffnung der DDR-Archive einzelne Aussagen später einmal ergänzt werden müssen. Dies ist umso wahrscheinlicher, als nicht wenige Bereiche der Sozialpolitik in der DDR – insbesondere statistische Daten – wie Staatsgeheimnisse behandelt wurden.

Im Zuge der Fertigstellung dieses Bandes ist eine nicht unbeträchtliche Dankesschuld entstanden. Dank gebührt einmal den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bibliotheken des Deutschen Bundestages sowie der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ganz ganz besonderer Dank ist neben verschiedenen anderen Personen aus den neuen Bundesländern vor allem Frau Doreen Bloßfeld (BMA) und Frau Dr. Ingrid Oertel (Statistisches Bundesamt Berlin) zu sagen, die uns bei der Erschließung sozialstatistischer Daten der ehemaligen DDR in erheblichem Umfang unterstützt haben. Zu danken haben wir weiterhin einigen wissenschaftlichen Mitarbeitern – Diplom-Volkswirt Jost Lüking, Diplom-Volkswirtin Ellen Troska – und Studenten des Wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichs der Universität Bonn, die die Abschlußphase des Buches in konstruktiv-kritischer Weise begleitet haben und bei der Durchführung der Korrekturen und der Erstellung der Register behilflich waren. Dank gebührt auch unseren Familienangehörigen, die unserer mehrjährigen Arbeit sehr viel Verständnis entgegengebracht haben.

Johannes Frerich

Martin Frey

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1:

Ausgangslage in der SBZ und Rahmenbedingungen der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik 1

1. Nachkriegsentwicklung in der sowjetischen Besatzungszone 1

1.1 Neuaufbau administrativer und politischer Strukturen 1

1.1.1 Parteienentwicklung und Begründung der Führungsrolle der SED 1

1.1.2 Gründung und Aufbau des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes 5

1.1.3 Herausbildung deutscher Verwaltungsstrukturen in der SBZ 8

1.2 Übergang zur zentral gelenkten Planwirtschaft 9

1.2.1 Ökonomische Ausgangslage 9

1.2.2 Enteignung und Verstaatlichung der Industrie 10

1.2.3 Durchführung der Bodenreform 11

1.3 Sozialpolitische Entwicklungen bis zur Gründung der DDR 12

1.3.1 Sozialpolitische Vorstellungen von KPD, SED und FDGB 12

1.3.2 Neuordnung des Sozialversicherungswesens und der Versorgung 15

1.3.3 Reorganisation der Sozialfürsorge und Unterstützung besonderer Personengruppen 25

1.3.4 Aufbau und Umorientierung des Gesundheitswesens 28

1.3.5 Arbeitskräftelenkung und Arbeitslosenversicherung 33

1.3.6 Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz 40

1.3.7 Gestaltung der betrieblichen Interessenvertretung und des Tarifvertragswesens 51

1.3.8 Wiederherstellung der Arbeitsgerichtsbarkeit 54

1.3.9 Wohnungsversorgung und erste wohnungspolitische Maßnahmen 55

2. Politische und sozio-ökonomische Rahmenbedingungen 58

2.1 Politische Grundstrukturen und Entwicklungslinien 58

2.1.1 DDR-Gründung und verfassungsrechtliche Grundlagen 58

2.1.2 Organisation und Rolle der SED 61

2.1.3 Stellung und Bedeutung des FDGB 67

2.2 Ökonomische Rahmenbedingungen 71

2.3 Sozio-demographische Entwicklungen 75

2.4 Stellung und Funktion der Sozialpolitik im Sozialismus 79

2.4.1 Legitimationsprobleme und theoretische Begründung der Sozialpolitik 80

2.4.2 Praktische Ausgestaltung und Folgen der DDR-Sozialpolitik 84

2.4.3 Organisatorisch-strukturelle Besonderheiten des DDR-Sozialsystems 87

Kapitel 2:

Arbeitsbeziehungen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarkt in der Deutschen Demokratischen Republik 91

1. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen 92

1.1 Ausgangslage und Grundprinzipien 92

1. 2 Kollektives Arbeitsrecht und staatliche Lohnpolitik in den	
Anfangsjahren	94
1. 2. 1 Ausgestaltung des Streikrechts	94
1. 2. 2 Betriebliche Interessenvertretung und Arbeitnehmermitbestimmung	94
1. 2. 3 Entwicklung des Tarifvertragsrechts	98
1. 2. 4 Gestaltung der staatlichen Lohnpolitik	101
1. 3 Arbeitsrechtliche Regelungen und Arbeitsschutz bis Anfang	
der 60er Jahre	105
1. 3. 1 Arbeitsverhältnis und Arbeitsdisziplin	106
1. 3. 2 Kündigungsschutz	109
1. 3. 3 Arbeitszeitgestaltung	110
1. 3. 4 Urlaubsregelungen	112
1. 3. 5 Sonderregelungen zugunsten erwerbstätiger Frauen	112
1. 3. 6 Schutz bestimmter Arbeitnehmergruppen	114
1. 3. 7 Arbeits- und Betriebsgefahrenschutz	116
1. 3. 8 Regelung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten	123
1. 4 Arbeitsrechtsentwicklung und Arbeitsschutz auf der Grundlage des	
Gesetzbuches der Arbeit von 1961	125
1. 4. 1 Entstehung und Inhalt des Gesetzbuches der Arbeit (GBA)	125
1. 4. 2 Grundsätze des sozialistischen Arbeitsrechts	128
1. 4. 3 Betriebsverfassung und Mitwirkungsrechte	129
1. 4. 4 Beschäftigungsverhältnis und Grundsätze der Lohngestaltung	132
1. 4. 5 Arbeitszeit und Urlaub	135
1. 4. 6 Gesundheits- und Arbeitsschutz	137
1. 4. 7 Regelungen zugunsten einzelner Gruppen von Werktätigen	140
1. 4. 8 Sozialistischer Wettbewerb	142
1. 4. 9 Entwicklung der Arbeitsgerichtsbarkeit	146
1. 5 Neuordnung der Arbeitsbeziehungen und -bedingungen durch das	
Arbeitsgesetzbuch von 1977	149
1. 5. 1 Ausgangslage und Reform des Arbeitsrechts	149
1. 5. 2 Aufbau und Neuregelungen des AGB von 1977	150
1. 6 Regelung einzelner Bereiche und deren Entwicklung	
seit Mitte der 70er Jahre	153
1. 6. 1 Arbeitszeit und Urlaub	154
1. 6. 2 Betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutz	159
1. 6. 3 Tarifvertragspolitik und Lohngestaltung	162
1. 6. 4 Betriebliche Sozialpolitik	167
1. 6. 5 Arbeitsgerichtsbarkeit	169
2. Beschäftigung, Berufsausbildung und Ausbildungsförderung	171
2. 1 Ausgangslage und Grundprinzipien	171
2. 1. 1 Allgemeine Entwicklung der Beschäftigung	171
2. 1. 2 Verwirklichung des Rechts auf Arbeit	172
2. 1. 3 Maßnahmen zum Schutz bei und vor Arbeitslosigkeit	174
2. 2 Arbeitskräftelenkung und Arbeitskräftepolitik	175
2. 2. 1 Durchführung der Arbeitskräftelenkung bis Anfang der 60er Jahre	175
2. 2. 2 Neuregelung der Arbeitskräftelenkung von 1961	177
2. 2. 3 Rationalisierungspolitik und Freisetzung von Arbeitskräften	179
2. 2. 4 Anpassung des Instrumentariums der Arbeitskräftelenkung	
durch das AGB	181

2.3 Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte	183
2.4 Berufslenkung, berufliche Ausbildung und Qualifizierung	186
2.4.1 Berufliche Bildung bis Anfang der 60er Jahre	186
2.4.2 Berufliche Bildung als Teil des sozialistischen Bildungswesens	189
2.4.3 Aus- und Weiterbildung von Berufstätigen	193
2.5 Ausbildungsförderung	196
2.5.1 Rahmenbedingungen der Ausbildungsförderung	196
2.5.2 Stipendienregelungen für Studenten	198
2.5.3 Ausbildungsförderung für Schüler	203

Kapitel 3:

Gesundheitswesen, Sozialversicherung und soziale Fürsorge in der Deutschen Demokratischen Republik

205

1. Aufbau und Gestaltung des staatlichen Gesundheitswesens	205
1.1 Grundprinzipien des DDR-Gesundheitswesens	205
1.2 Entwicklungen im Gesundheitswesen bis Mitte der 50er Jahre	207
1.2.1 Organisatorische Strukturen des Gesundheitswesens	208
1.2.2 Aufbau der ambulanten Versorgung	209
1.2.3 Aufbau des Betriebsgesundheitswesens	212
1.2.4 Entwicklung des Krankenhauswesens und der stationären Versorgung	214
1.2.5 Apothekenwesen und Arzneimittelversorgung	217
1.2.6 Entwicklung der vorbeugenden Krankheitsbekämpfung und der Jugendgesundheitspflege	219
1.3 Gesundheitspolitische Entwicklungen seit Ende der 50er Jahre	221
1.3.1 Ärzteflucht, Versorgungsengpässe und erste Kurskorrekturen	221
1.3.2 Gesundheitspolitische Reformdiskussionen im Anschluß an den V. SED-Parteitag 1958	224
1.3.3 Gesundheitspolitischer Perspektivplan 1959-1965	227
1.3.4 Gesundheitspolitische Maßnahmen in den 60er Jahren	228
1.3.5 Stand und Entwicklung der gesundheitlichen Versorgung in den 60er Jahren	233
1.4 Gesundheitspolitische Maßnahmen seit Anfang der 70er Jahre	236
1.4.1 Gesundheitspolitischer Beschluß von 1973	237
1.4.2 Weitere organisatorische und inhaltliche Festlegungen in den 70er Jahren	240
1.5 Situation des Gesundheitswesens Mitte/Ende der 80er Jahre	247
1.5.1 Gesundheitspolitische Vorgaben in den 80er Jahren	247
1.5.2 Ambulant-ärztliche und -zahnärztliche Versorgung	248
1.5.3 Entwicklungsstand des Betriebsgesundheitswesens	250
1.5.4 Stationäre Versorgung	251
1.5.5 Schnelle Medizinische Hilfe und Hochleistungsmedizin	253
1.5.6 Arznei-, Heil- und Hilfsmittel sowie medizinisch-technische Versorgung	255
1.5.7 Krankheitsvorbeugung und Gesundheitszustand der DDR-Bevölkerung	258
1.5.8 Entwicklung der finanziellen und personellen Kapazitäten des Gesundheitswesens	263
2. Aufbau und Ausgestaltung der einheitlichen Sozialversicherung	265

2. 1 Grundlagen und organisatorische Strukturen der Sozialversicherung	265
2. 1. 1 Erste Schritte des FDGB zur Übernahme der Sozialversicherung	265
2. 1. 2 Errichtung der DDR-Sozialversicherungsanstalt	268
2. 1. 3 Reorganisation der Sozialversicherung	274
2. 1. 4 Organisatorische Entwicklung seit Ende der 50er Jahre	279
2. 1. 5 Sozialpolitische Neuorientierung im Anschluß an den VIII. SED-Parteitag	286
2. 1. 6 Entwicklung der Sozialversicherung im Anschluß an das Arbeitsgesetzbuch von 1977	288
2. 2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung	291
2. 2. 1 Finanzierung der Sozialversicherung	292
2. 2. 2 Finanzierungsprobleme	296
2. 3 Sozialversicherungsleistungen bei Krankheit und Mutterschaft	299
2. 3. 1 Leistungsgewährung in den 50er Jahren	299
2. 3. 2 Weiterentwicklungen im Leistungsrecht seit Beginn der 60er Jahre	306
2. 3. 3 Verbesserungen zu Beginn der 70er Jahre	309
2. 3. 4 Änderungen als Folge des AGB von 1977	314
2. 3. 5 Maßnahmen zur Senkung des Krankenstandes	316
2. 4 Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten	320
2. 4. 1 Regelungen in den Anfangsjahren der DDR	320
2. 4. 2 Unfallversicherungsregelungen nach dem GBA und der SVO	324
2. 4. 3 Rechtsgrundlagen der Unfallversicherung seit 1977	326
2. 5 Leistungen bei Alter und Invalidität	329
2. 5. 1 Entwicklungen bis Ende der 60er Jahre	329
2. 5. 2 Neuordnung des Rentenrechts im Jahre 1968	335
2. 5. 3 Rentenrechtliche Auswirkungen der sozialpolitischen Beschlüsse 1971/1972	338
2. 5. 4 Rentenrechtliche Regelungen seit Ende der 70er Jahre	346
2. 6 Sonder- und Zusatzsysteme der Altersversorgung	350
2. 6. 1 Rentenversicherung der Bergleute	350
2. 6. 2 Sonderversorgungssysteme ausgewählter Staatsbediensteter	353
2. 6. 3 Zusatzversicherungen für einzelne Personen- und Beschäftigten- gruppen	354
2. 6. 4 Versorgung von NS-Verfolgten und Kämpfern gegen den Faschismus	359
2. 6. 5 Versorgung der Kriegsoffer und der ehemaligen Beamten	362
3. Sozialfürsorge, Behinderten- und Altenpolitik, Jugendhilfe	364
3. 1 Funktion und Gestaltung der Sozialfürsorge	364
3. 1. 1 Anfänge der Sozialfürsorge der DDR	364
3. 1. 2 Neuregelung der Sozialfürsorgebestimmungen	367
3. 1. 3 Änderungen der Fürsorgebestimmungen im Jahre 1968	369
3. 1. 4 Entwicklung der Fürsorgeleistungen seit Beginn der 70er Jahre	370
3. 2 Altenversorgung und Pflegeleistungen	372
3. 2. 1 Unterbringung von Alten in Feierabend- und Pflegeheimen	372
3. 2. 2 Entwicklung der Pflegeleistungen	376
3. 3 Rehabilitation und Maßnahmen zugunsten Behinderter	378
3. 3. 1 Maßnahmen und Vergünstigungen zugunsten Schwerbeschädigter	378
3. 3. 2 Entwicklung und Gestaltung der Rehabilitation	381
3. 4 Jugendhilfe	386

Kapitel 4:**Frauen-, Familien- und Wohnungspolitik in der Deutschen Demokratischen Republik**

Frauen-, Familien- und Wohnungspolitik in der Deutschen Demokratischen Republik	391
1. Sozialpolitische Elemente der Frauen- und Familienpolitik	391
1. 1 Frauen- und familienpolitische Maßnahmen bis Mitte der 60er Jahre	392
1. 1. 1 Gleichberechtigung von Mann und Frau	393
1. 1. 2 SED-Frauenpolitik und erste Bemühungen um die Einbeziehung der Frau ins Erwerbsleben	393
1. 1. 3 Erste umfassendere gesetzliche Regelungen zugunsten der Frauen	395
1. 1. 4 Berufliche und soziale Förderung der Frauen in den 50er und 60er Jahren	396
1. 1. 5 Bedeutung und Funktion der Familie bis Mitte der 60er Jahre	400
1. 1. 6 Kinderbetreuung und Ansätze eines Familienlastenausgleichs	403
1. 2 Familienpolitik auf der Grundlage des Familiengesetzbuches	406
1. 2. 1 Ideologische Leitlinien und Regelungsinhalte des Familiengesetzbuches	406
1. 2. 2 Frauen- und familienpolitische Rahmenbedingungen Ende der 60er Jahre	409
1. 3 Frauenförderung und soziale Familienpolitik seit Ende der 60er Jahre	411
1. 3. 1 Erste Ansätze einer sozialpolitisch orientierten Familienpolitik	411
1. 3. 2 Geburtenentwicklung und Regelung des Schwangerschaftsabbruchs	412
1. 3. 3 Familien- und frauenpolitische Ergebnisse des VIII. SED-Parteitag 1971	413
1. 3. 4 Sozialpolitisches Programm von 1972	414
1. 3. 5 Neuregelung und Vereinheitlichung des Kindergeldrechts	416
1. 3. 6 Sozialpolitisches Programm von 1976	417
1. 3. 7 Maßnahmen zugunsten von Familien und Frauen seit Ende der 70er Jahre	418
1. 3. 8 Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten	422
2. Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik	425
2. 1 Erste wohnungspolitische Maßnahmen der DDR	425
2. 2 Wohnungspolitik zwischen Mitte der 50er und Ende der 60er Jahre	428
2. 2. 1 Ordnungspolitische Grundpositionen	428
2. 2. 2 Wohnungsbau und Wohnungsversorgung bis Ende der 60er Jahre	429
2. 2. 3 Gestaltung der Wohnungsbaupolitik	430
2. 2. 4 Wohnraumlenkungsmaßnahmen in den 50er und 60er Jahren	440
2. 2. 5 Mietpreisgestaltung und Mieterschutz	443
2. 3 Wohnungspolitik und -versorgung seit Anfang der 70er Jahre	444
2. 3. 1 Situation der Wohnungsversorgung zu Beginn der 70er Jahre	445
2. 3. 2 Neuregelungen in der Wohnungsbauförderung seit 1970	446
2. 3. 3 Wohnungsbauprogramme bis 1990	450
2. 3. 4 Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit und des Wohnungsbestandes	452
2. 3. 5 Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen	453
2. 3. 6 Mietenpolitik, Mietensubvention und Gestaltung des Mietrechts	454

Literaturverzeichnis	457
Verzeichnis sonstiger Quellen	499
Verzeichnis der Abkürzungen	507
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	515
Personenregister	519
Sachregister	527

Kapitel 1

Ausgangslage in der SBZ und Rahmenbedingungen der Sozialpolitik in der DDR

1. Nachkriegsentwicklung in der sowjetischen Besatzungszone

Das Ende des Zweiten Weltkrieges brachte für die Menschen in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) – ebenso wie für die Deutschen in den drei westlichen Besatzungszonen – zunächst die Beendigung der nationalsozialistischen Diktatur und den Beginn der Besatzungspolitik. Wie die Westalliierten in Westdeutschland übernahmen nach Kriegsende sowjetische Stellen die staatlichen Verwaltungsaufgaben in der SBZ, wobei nach dem totalen Zusammenbruch hier wie dort die Milderung und Bewältigung der Alltagsprobleme dominierten; in der SBZ wurde wie in den Westzonen die Sicherung der bloßen Existenz der Menschen zu einer der Hauptaufgaben jeglicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (vgl. *Bd.3, S.1ff.*). Auch wenn es darüber hinaus anfänglich Ansätze einer gemeinsamen Politik der alliierten Siegermächte gab und die Gesetze des Alliierten Kontrollrates in Gesamtdeutschland Geltung hatten, dauerte es jedoch nicht sehr lange, bis es zu **getrennten Entwicklungen** in den verschiedenen Besatzungszonen kam.

Gemeinsam war den westlichen und sowjetischen Besatzungsbehörden, daß sich die während des Krieges entwickelten Vorstellungen für eine Neuordnung des besiegten Deutschland nur bedingt realisieren ließen. Insofern ist in der Nachkriegsentwicklung der sowjetischen Besatzungszone keineswegs die planmäßige Umsetzung einer bestimmten politischen Konzeption erkennbar gewesen, wenn auch einzelne **politische Zielvorstellungen** mit einer gewissen Konsequenz durchgesetzt wurden. Viele Maßnahmen der Besatzungsbehörden stießen bei der Bevölkerung auf weitaus größere Ablehnung, als von den Sowjets erwartet worden war, so daß diese nicht umhin kamen, sich bisweilen entgegen **ideologischen Prinzipien** für ein **pragmatisches Vorgehen** in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu entscheiden.

1. 1 Neuaufbau administrativer und politischer Strukturen

1. 1. 1 Parteienentwicklung und Begründung der Führungsrolle der SED

Nach der deutschen Kapitulation im Mai 1945 übernahm in der östlichen Besatzungszone die **Sowjetische Militär-Administration in Deutschland (SMAD)** die Macht. Früher als die Westalliierten erlaubte sie in ihrem Befehl Nr.2 vom 10. Juni 1945 [SMAD-Be-

fehle, 1946, S.9] (vgl. *Winkler, 1989, S.243; Blank, 1971, S.15f.; Schaum, 1947a, S.85*) »die Schaffung und Tätigkeit aller antifaschistischen Parteien, die sich die endgültige Ausrottung der Überreste des Faschismus und die Festigung der Grundlagen der Demokratie und der bürgerlichen Freiheit zum Ziel« setzten. Ähnliches galt für die Gewerkschaften und ihre Zulassung. Allerdings hatten Parteien und Gewerkschaften »für die ganze Zeit des Besatzungsregimes unter der Kontrolle der sowjetischen Militärverwaltung und entsprechend den von ihr gegebenen Instruktionen« zu arbeiten; ihre frühe Zulassung dürfte seitens der Sowjets mit der Hoffnung verbunden gewesen sein, daß unter ihrer Kontrolle ihnen genehme Parteien und Gewerkschaften gegründet würden, die sich dann über das ganze verbliebene Reichsgebiet ausdehnen sollten (vgl. *FES, 1988, S.13*).

In der Folgezeit kam es in der SBZ zu einem zügigen Aufbau von **politischen Parteien** und **Gewerkschaften**. Bereits im Juni/Juli 1945 erhielten die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), die Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) und die Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD) ihre Lizenzen als zugelassene politische Parteien. Auf Veranlassung der SMAD schlossen sich diese Parteien allerdings schon am 14. Juli 1945 zum sog. **Block der antifaschistisch-demokratischen Parteien** zusammen (vgl. *Winkler, 1989, S.244; Grundmann, 1978; Gradl, 1981*).

Sehr schnell zeigte sich in dieser Entwicklung, daß die KPD mit Unterstützung der SMAD einen zunehmend größeren Einfluß auf das politische Geschehen erlangte. Unmittelbar nach der deutschen Kapitulation waren Vertreter der Exil-KPD in die SBZ zurückgekehrt und hatten dort die Zusammenarbeit mit den örtlichen sowjetischen Behörden aufgenommen. Entgegen früheren Vorstellungen der KPD, nach dem Zusammenbruch Volksausschüsse als Alternative zum alten Verwaltungsapparat zu installieren, griffen die Sowjets bei der **Verwaltungsrekonstruktion** auf die **tradierten deutschen Verwaltungsstrukturen** zurück. Im Unterschied zu den Westzonen kam es in der SBZ dabei jedoch zu einer weitgehenden personellen Neubesetzung unter maßgeblicher Kontrolle der KPD (vgl. *Kleßmann, 1982, S.73*).

Entsprechend dem seit 1945 verfolgten **Volksfrontkonzept** verzichtete die KPD in der Anfangszeit auf die Übernahme sämtlicher Positionen in der Verwaltung. Vielmehr entsprach die „lokale Verwaltungszusammensetzung... dem politischen Grundprinzip, daß je nach Bevölkerungs- und Sozialstruktur zumeist Sozialdemokraten, Christen oder Parteilose zu Bürgermeisterern ernannt wurden, das wichtige Personalamt aber in der Regel in der Hand von Kommunisten lag“ (*Kleßmann, 1982, S.73*).

Die augenscheinliche Zurückhaltung der KPD täuschte; von Anfang an war sie darum bemüht, auf allen politischen Ebenen einen dominierenden Einfluß zu erlangen. Wohl nicht zu Unrecht fürchtete sie dabei vor allem die Konkurrenz der SPD. Die deutlichen Niederlagen der Kommunisten bei Wahlen in Österreich und Ungarn im Jahre 1945 veranlaßten die KPD offensichtlich früher, als ursprünglich geplant war, mit Unterstützung durch die SMAD die **Vereinigung mit der SPD** anzustreben, um die sozialdemokratische Konkurrenz auszuschalten. Obwohl es auch unter den Sozialdemokraten durchaus Strömungen gab, die nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen aus der Weimarer Zeit und des antifaschistischen Kampfes mit einem Zusammenschluß von Kommunisten und Sozialdemokraten sympathisierten, bedurfte es letztlich doch des massiven Drucks der sowjetischen Behörden, um diese von der KPD gewollte Vereinigung herbeizuführen (vgl. auch *Bouvier, 1976, S.417ff.*).

Der allgemein als **Zwangvereinigung** charakterisierte Zusammenschluß von KPD und SPD zur **Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED)** erfolgte für die SBZ und

Ost-Berlin am 21./22. April 1946 (vgl. Winkler, 1989, S. 29). Zwar waren die Gremien der neuen Partei paritätisch mit ehemaligen KPD- und SPD-Mitgliedern besetzt, von den ehemaligen SPD-Mitgliedern waren allerdings nur jene in wichtige SED-Funktionen gelangt, die sich vorbehaltlos zur Zusammenarbeit mit den Kommunisten bekannt hatten. In den vom I. Parteitag als Parteiprogramm verabschiedeten **Grundsätzen und Zielen** legte sich die SED programmatisch noch auf einen »demokratischen« deutschen Weg zum Sozialismus fest. Gleichzeitig enthielten die für eine Politik in ganz Deutschland konzipierten **Gegenwartsforderungen** zahlreiche Programmpunkte, die dafür sprachen, daß die SED zu diesem Zeitpunkt noch um die Gewinnung einer breiten Basis bemüht war (vgl. auch Fiedler, 1974).

Obleich sich die SED als »sozialistische« Partei verstand, berief sie sich zunächst nicht auf den Marxismus als grundlegende Theorie. Im Hinblick auf das Ziel einer Erweiterung der Herrschaftsbasis wurden in den »Grundsätzen und Zielen« vielmehr höchst unterschiedliche Interessenlagen berücksichtigt, was dazu führte, daß das Parteiprogramm eine ausgesprochene Ambivalenz aufwies. Während einerseits Bekenntnisse zur Meinungs- und Koalitionsfreiheit, zum Streikrecht und zur »Einheit Deutschlands« abgegeben wurden, waren auf der anderen Seite auch deutlich sozialistisch-kommunistische Forderungen wie die Beseitigung der »kapitalistischen Monopole«, die Entmachtung der Großgrundbesitzer und die Durchführung der »demokratischen« Bodenreform sowie der wirtschaftliche Aufbau auf der Grundlage von Wirtschaftsplänen in dem Programm enthalten.

Trotz der zunehmenden Dominanz der Kommunisten kann die SED bis 1947 weder als die Fortsetzung der alten KPD noch als eine Kaderpartei leninistischen Typs angesehen werden. Offensichtlich wurde in Abstimmung mit der sowjetischen Deutschlandpolitik versucht, ein »demokratisches Image« zu wahren, um gegebenenfalls auch gesamtdeutsche Perspektiven wirksam aufnehmen zu können.

Die ersten Wahlen in der SBZ verdeutlichten allerdings auch für die SED, daß es ihr kaum möglich sein würde, bei freien Wahlen demokratische Mehrheiten zu erzielen. Obwohl CDU und LDPD starken Behinderungen ausgesetzt gewesen waren, erhielt die SED bei den Gemeindewahlen Anfang September 1946 im Durchschnitt lediglich 58,5 % und bei den Wahlen zu den Kreis- und Landtagen am 20. Oktober 1946 sogar nur 50,3 bzw. 47,5 % der Stimmen (Berliner Stadtverordnetenwahl: SPD 48,7 %, CDU 22,2 %, SED 19,8 %). Nur in wenigen Fällen gelang es ihr, die absolute Mehrheit zu erzielen, womit sie – trotz massiver Begünstigung durch die Besatzungsmacht – deutlich hinter den selbst gesteckten Zielen zurückgeblieben war (vgl. *BM für gesamtdeutsche Fragen, 1956 und 1961*).

Die Enttäuschung über die Wahlergebnisse dürfte mit ein Anlaß dafür gewesen sein, daß die Moskau-orientierten Kommunisten in der SED in der Folgezeit verstärkt auf eine einheitliche Ausrichtung und Umwandlung der SED im Sinne einer »**Partei neuen Typus**« drängten.

Erste Anzeichen einer Umorientierung der SED gingen vom II. SED-Parteitag im September 1947 aus. Zwar wurde die Fortgeltung der »Grundsätze und Ziele« beschlossen, gleichzeitig jedoch der Marxismus als »sicherer Kompaß« der Neugestaltung bezeichnet und gefordert, in den Volkseigenen Betrieben die Überlegenheit der neuen demokratischen Wirtschaftsordnung über »kapitalistische Wirtschafts-anarchie« zu beweisen. Mit dem Ausbau der sog. Personalpolitischen Abteilungen und der Verstärkung der politischen Aktivitäten der SED-Betriebsgruppen erfolgte zunehmend die innerparteiliche Kaderbildung. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Gegensatzes entwickelte sich zudem zu jener Zeit eine immer deutlichere Ausrichtung der SED an der KPdSU (vgl. auch Staritz, 1976).

Im Juni 1948 schließlich forderte der SED-Parteivorstand, die SED im obigen Sinne weiterzuentwickeln; gleichzeitig wurde betont, daß sich die SBZ eindeutig am volksdemokratischen Vorbild zu orientieren und von der UdSSR zu lernen habe. Kurz darauf bekannte sich die SED vorbehaltlos zum **Stalinismus** und zum sowjetischen Gesellschaftsmodell. Organisatorisch bedeutete dies die Abkehr von einer Massenpartei hin zu einer **leninistischen Kaderpartei** mit der Einführung des **Prinzips des demokratischen Zentralismus**.

Abbildung 1: Wahlplakat der SED aus dem Jahre 1946

KURZE ANSPRACHE AN *alle* DEUTSCHEN!

Die entschuldigungslose Enteignung des Großgrundbesitzes durch die demokratische Bodenreform und die Ueberweisung der Kriegsverbrecherbetriebe an die Länder, Provinzen und Gemeinden sind die großen nationalen Werke des Jahres 1945/46, durch die sich das neue friedliche vom alten kriegerischen Deutschland wahrnehmbar unterscheidet.

Eine neue Ära der deutschen Geschichte hat begonnen.

Die sogenannte Ostzone ist die Zone des deutschen Fortschrittes. Unsere Leistungen werden sich für ganz Deutschland segensreich auswirken. Seien wir darauf stolz. Denn fürwahr: was 1918 hätte geschehen müssen, um ein 1933 und ein 1939 zu verhindern, das wurde 1945/46 endlich getan.

Der deutschen Zwietracht mitten ins Herz

durch die Zerschlagung der Bastionen der kapitalistischen Gewaltmenschen, die noch immer die Zwietracht unter uns säten, bis zum Bruder- und Völkerring schürten, damit sie, wie schon Ulrich von Hutten sagte, „Ihre Beute ungestört verzehren konnten“.

Begreift den großen Wandel im Leben unserer Nation. Verliert Euch nicht in den kleinen Dingen unserer noch immer schwierigen Uebergangsperiode von der totalen Niederlage des fluchwürdigen Hitler-systems zur Vollendung unserer neuen demokratischen Ordnung.

Es geht um Deutschlands Einheit und Zukunft.

Helft alle mit, das große Werk zu einem glücklichen Ende zu führen, eingedenk der Worte Friedrich Schillers:

„Was man von der Minute ausgeschlagen,
Bringt keine Ewigkeit zurück.“

Nicht nur Eure Stimme. Eure ganze Kraft gebt der Partei, die den historischen Durchbruch zu einer realen Demokratie und zu einem Deutschland des Friedens gewagt hat, der

SED

Mit diesen Entscheidungen war endgültig die anfänglich auch von vielen Sozialdemokraten getragene Einheitspolitik gescheitert. Nachdem sich gegen die neue Linie der Partei besonders in den Reihen ehemaliger SPD-Mitglieder Widerstand regte, beschloß der Parteivorstand im Juli 1948 die organisatorische Festigung der Partei und die »Säuberung von feindlichen und entarteten Elementen«. In den folgenden Monaten wurden oppositionelle Sozialdemokraten, aber auch linientreue Altkommunisten systematisch aus der Partei entfernt. Ihren formellen Abschluß fand die Entmachtung der ehemaligen SPD-Mitglieder auf der 16. Tagung des SED-Parteivorstandes im Januar 1949, als das bis dahin praktizierte Prinzip der paritätischen Besetzung von Leitungsfunktionen aufgehoben wurde. Zum entscheidenden Machtzentrum der SED wurde fortan das auf derselben Tagung erstmals gebildete Politbüro der Partei (vgl. DDR-Handbuch 1975, S. 649 ff.).

Die vom 25.–28. Januar 1949 stattfindende 1. SED-Parteikonferenz (vgl. *Winkler, 1989, S.261*) bestätigte den vorangegangenen organisatorisch-politischen Wandel, in dessen Verlauf die SED sukzessive die wesentlichen Elemente einer Kaderpartei leninistischen Typs übernommen hatte. Inhaltlich orientierte sich die SED nunmehr offen an der Sowjetunion und der KPdSU. Unter Aufgabe der früheren Zurückhaltung meldete die SED nun ihren Führungsanspruch in Staat und Gesellschaft an. Legitimiert wurden die Übernahme sowjetischer Herrschaftsmethoden und die Anpassung der Verhältnisse in der SBZ an das sowjetische Gesellschaftsmodell mit den größeren Erfahrungen der KPdSU beim Aufbau des Sozialismus. Zugleich wurde mit Nachdruck dazu aufgerufen, die Lehren STALINS in allen gesellschaftlichen Bereichen verstärkt zu propagieren.

Parallel zur Umorganisation der SED zu einer marxistisch-leninistischen Kaderpartei lief die zielgerichtete Ausschaltung der verbliebenen demokratischen Parteienkonkurrenz, wenngleich die Entwicklung der SED zur dominierenden Partei auch im Staatsapparat erst nach der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 (vgl. *Winkler, 1989, S.265*) ihren Abschluß fand. Hierbei bediente sich die SED – neben der Unterstützung durch die SMAD – insbesondere des Instruments der Blockpolitik, wobei von entscheidender Bedeutung war, daß die Beschlüsse der im antifaschistisch-demokratischen Block zusammengefaßten Parteien einstimmig gefaßt werden mußten.

Gleichzeitig wurde auf CDU und LDPD ein beständiger Druck ausgeübt, bis die Führungsgremien beider Parteien mit SED-hörigen Politikern besetzt waren. Außerdem initiierte die SED 1948 die Gründung der National-Demokratischen Partei Deutschlands (NDPD) sowie der Demokratischen Bauernpartei Deutschlands (DBD). Diese in ihren Führungspositionen mit SED- und ehemaligen KPD-Funktionären besetzten Parteien hatten die Funktion, die Anhängerschaft der »bürgerlichen« Parteien zu spalten und deren Gleichschaltung zu erleichtern (vgl. auch *H. Weber, 1982; Staritz, 1968; Wernet-Tietz, 1984*).

Spätestens ab 1948/1949 war eine eigenständige Politik der Blockparteien faktisch nicht mehr möglich. Dennoch war die SED an ihrer Existenz interessiert, hatten sie doch die wichtige „Aufgabe, als »Transmissionsriemen« der SED in jene Bevölkerungskreise hineinzuwirken, die der marxistisch-leninistischen Partei und dem von ihr repräsentierten politischen System distanziert oder ablehnend gegenüberstanden“ (*Multhaupt/Hoffmann, 1990, S.18*).

1. 1. 2 Gründung und Aufbau des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes

Nachdem die SMAD mit dem Befehl Nr.2 vom 10. Juni 1945 [SMAD-Befehle, 1946, S.9] die Bildung von Gewerkschaften zugelassen hatte, war wenige Tage später in Berlin ein Vorbereitungsausschuß zur Gründung des FDGB konstituiert worden, dem 8 Personen angehörten (3 Kommunisten, 3 Sozialdemokraten, 2 Christdemokraten). Ausgehend von den bitteren Erfahrungen der Arbeiterbewegung am Ende der Weimarer Republik bestand das Ziel dieser Initiative darin, eine einheitliche Gewerkschaftsbewegung ins Leben zu rufen. Entsprechend hieß es in einem Aufruf des Vorbereitenden Gewerkschaftsausschusses vom 15. Juni 1945:

„Die neuen freien Gewerkschaften sollen unter Zusammenfassung aller früheren Richtungen in ihrer Arbeit eine Kampfeinheit zur völligen Vernichtung des Faschismus und zur Schaffung eines neuen, demokratischen Rechtes der Arbeiter und Angestellten werden“ (*IJML, 1959, S.32 ff.*).

Die Strategie des antifaschistischen Bündnisses war für die KPD anfänglich auch die Grundlage ihrer Gewerkschaftspolitik, wenngleich sie bereits frühzeitig ihren Anspruch auf die Führungsrolle innerhalb der Gewerkschaftsbewegung anmeldete und sich entschieden gegen eine »parteipolitische Neutralität« aussprach. Obwohl die KPD in der Öffentlichkeit nachhaltig für die Bildung einer Einheitsgewerkschaft eintrat, begann sie über die Kaderarbeit unverzüglich dafür Sorge zu tragen, daß bei den neu entstehenden Gewerkschaftsorganisationen ihre Funktionäre in Schlüsselpositionen gelangten. Innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen bildete die KPD Gruppen, die zentral gesteuert

wurden und den Auftrag hatten, den **kommunistischen Führungsanspruch** durchzusetzen.

Trotz dieser nicht verborgen gebliebenen Kaderarbeit mit einer gezielten Einflußnahme führte der in allen politischen Richtungen vorhandene Wunsch nach Überwindung der Zersplitterung des Gewerkschaftswesens schließlich doch auf der am 9.–11. Februar 1946 abgehaltenen I. Zentralen Delegiertenkonferenz zur Gründung des **Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB)** (vgl. *Winkler, 1989, S.248*). Bei der Besetzung des ersten Bundesvorstandes wurde der Anspruch einer wirklichen Einheitsgewerkschaft gewährt; dennoch war die Bildung des FDGB vor allem ein Sieg für die Kommunisten. Zum einen war es ihnen gelungen, aus der politischen Außenseiterrolle herauszutreten, und zum anderen, sich maßgeblich an der Gewerkschaftsführung zu beteiligen. Ihr Einfluß erhöhte sich darüber hinaus durch ihre engen Verbindungen zur Besatzungsmacht in der SBZ (vgl. auch *Blank, 1971, S.19ff.*; *FES, 1988, S.16*).

Der FDGB entsprach zwar formal einer Organisation zur Vertretung der Arbeitnehmerinteressen, seine Handlungsfähigkeit war jedoch von Beginn an stark eingeschränkt. Die Tätigkeit des FDGB unterlag wie die aller anderen Organisationen in der SBZ der Kontrolle durch die SMAD, deren Instruktionen zugleich zu befolgen waren. Infolge des – zumal nach der Bildung der SED – dominierend gewordenen Einflusses der Kommunisten innerhalb des FDGB brauchte die SMAD jedoch nur gelegentlich offen einzugreifen. Eine derartige Beschränkung der gewerkschaftlichen Autonomie war zunächst allerdings nichts SBZ-Spezifisches; auch in den übrigen Besatzungszonen behielten sich die Alliierten Militärbehörden umfangreiche Kontrollrechte vor.

Eine grundlegende Änderung der Rolle der Gewerkschaften ergab sich erst im Laufe des Jahres 1947. Nachdem der FDGB in der ersten Entwicklungsphase zumindest theoretisch noch die Möglichkeit der unmittelbaren Interessenvertretung seiner Mitglieder und der Arbeitnehmerschaft besessen hatte, wurden die Gewerkschaften danach immer stärker in die beginnende zentralisierte Planung einbezogen. Am 9. Oktober 1947 erließ der Chef der SMAD SOKOLOWSKI den Befehl Nr.234 [ZVOBl. 1948, S.1], der den Gewerkschaften die Aufgabe zuwies, einen »allgemeinen Aufschwung in der sowjetischen Zone zur Beschleunigung des Wiederaufbaus und der Entwicklung der Friedenswirtschaft und zur Steigerung des Lebensstandards« durchzusetzen.

Mit dem in einer Massenbroschüre veröffentlichten Befehl Nr.234 erteilte die Besatzungsmacht den Gewerkschaften deutlich sichtbar Instruktionen, die darauf hinausliefen, die gewerkschaftliche Rolle des Gegenspielers zu den Betriebsleitern zu beseitigen und stattdessen die Gewerkschaften zu verpflichten, die Betriebsleitungen und staatlichen Verwaltungen bei der Erfüllung der Produktionsziele zu unterstützen. Begründet wurde diese Maßnahme mit dem Hinweis, daß die »neue Demokratie« eine höhere Arbeitsproduktivität bedeute; da die meisten Betriebe dem Volk gehörten, erwachse den Werkträgern daraus die Pflicht, mit allen Mitteln für ihre Rentabilität und eine wachsende Produktion zu sorgen. Die Erfolge kämen künftig nicht mehr den Kapitalisten, sondern dem ganzen Volke zugute (vgl. *H. Weber, 1986, S.103 ff.*). Auch wenn sich dieser Befehl zunächst nur auf die volkseigene Industrie bezog, wurden doch die verbliebenen Privatbetriebe in die Gesamtplanung und in die Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung einbezogen.

In der Folgezeit verzichtete die Besatzungsmacht auf weitere derartige Eingriffe in die gewerkschaftliche Arbeit. Stattdessen arbeiteten der FDGB und die ihm angehörenden Gewerkschaften von nun an immer offener nach den Weisungen der SED. Zunehmend deutlicher wurde in dieser Phase die Umwandlung des FDGB in einen »**Transmissionsriemen**« der SED. „Dem FDGB wurde nun die Aufgabe zugewiesen, Planaufgaben zur Produktionssteigerung durch Mobilisierung und Erziehung der Gewerkschaftsmitglieder und der Belegschaften zu erfüllen sowie auch grundsätzlich den Willen und die Ideen der Partei in die Arbeiterschaft hineinzutragen und für diese verbindlich zu machen“ (*FES, 1988, S.23*).

Wenn auch nicht völlig ohne **innergewerkschaftliche Auseinandersetzungen**, die allerdings radikal unterdrückt wurden, akzeptierte der FDGB schließlich doch, zur Erfüllung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen der SED herangezogen zu werden, und fügte sich in die ihm zgedachte neue Rolle einer **Massenorganisation**, deren Aufgabe hauptsächlich nur noch darin bestand, die Übertragung des Willens der Partei auf die Massen zu fördern.

Den Mitgliedern wurde die neue Rolle der Gewerkschaften bereits anlässlich einer gemeinsamen Konferenz von FDGB und FDJ im April 1948 deutlich gemacht, die ganz im Zeichen des Zieles stand, die Gewerkschaften zu einer entscheidenden Massenorganisation für die Steigerung der Produktion und die Beschleunigung des Aufbaus zu entwickeln. U. a. entstand auf dieser Konferenz die sog. Jungaktivistenbewegung; im Rahmen dieser Kampagne verpflichteten sich junge Leute, durch beispielhafte Leistungen (Übererfüllung der Arbeitsnormen, vorbildliche Arbeitsdisziplin und Verbesserung der Arbeitsmethoden) zur Steigerung der Produktion beizutragen.

Ergänzt wurde die Jungaktivistenbewegung durch die im Oktober 1948 gestartete HENNECKE-Bewegung. Den Ausgangspunkt hierzu bildete die arbeitstechnisch besonders vorbereitete mehrfache Schichtnorm-Übererfüllung (387 %) des Hauers ADOLF HENNECKE am 13. 10. 1948. Der FDGB nahm diese Aktion zum Anlaß, um festzustellen, daß bei gutem Willen, guten Arbeitsvorbereitungen und guter Arbeitsorganisation weit mehr geleistet werden könne, als es in den bestehenden Normen zum Ausdruck komme. Daher solle jeder Arbeiter dem Beispiel HENNECKES nahefeiern, „um so einerseits sich selbst durch Verbesserung des Leistungslohnes, andererseits auch der Gesellschaft durch ein erhöhtes Produktionsergebnis zu dienen“ (FES, 1988, S. 24).

Einen ersten Abschluß fand die inhaltliche Umorientierung der Gewerkschaftsarbeit durch die am 25./26. November 1948 auf einer FDGB-Konferenz gefaßten sog. »**Bitterfelder Beschlüsse**« (vgl. Haas, 1949, S. 559ff.). In diesen Beschlüssen spiegelte sich der endgültige Bruch mit früheren gewerkschaftlichen Traditionen wider. Anstelle der Interessenvertretung der Arbeiter galt fortan als gewerkschaftliche Hauptaufgabe auch offiziell die **Sicherung der Planerfüllung** unter der Parole »Erfüllung und Übererfüllung des Zweijahresplanes«. U. a. stellten die Beschlüsse fest, daß dem FDGB die »ehrenvolle Aufgabe« zugefallen sei, den Hauptanteil an der Verwirklichung des Zweijahresplanes, »dem Kennzeichen der neuen Etappe«, zu tragen. In die Mitgliedschaft werde das »uneingeschränkte Vertrauen« gesetzt, daß sie bestrebt sein werde, »diese Ehren in vollem Maße zu erfüllen« (vgl. FDGB, 1950, S. 414ff.).

Offensichtlich in Erwartung gewisser Widerstände wurde zugleich die Kampagne gegen das »**Nur-Gewerkschaftertum**« eingeleitet. Die traditionelle gewerkschaftliche Praxis, wonach sozialpolitische, tarifpolitische und arbeitsrechtliche Forderungen die Schwerpunkte der Gewerkschaftsarbeit bilden, wurde verurteilt. Wer immer diese Haltung einnehme, halte »an alten, bürgerlichen Arbeitsmethoden fest«. Gleichzeitig wurde die Auflösung aller Betriebsräte in Betrieben, in denen über 80% der Beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder waren, zugunsten der **Betriebsgewerkschaftsorganisationen** verfügt und noch verbliebenen sozialdemokratischen Einflüssen innerhalb der Gewerkschaften der Kampf angesagt. Mit der in diesen Beschlüssen ebenfalls getroffenen Feststellung, daß »die Betriebsgewerkschaftsleitungen (BGL) und die betrieblichen Lohnausschüsse ... bei der Herausarbeitung der richtigen Normen eine besonders große Aufgabe zu lösen« hätten, übernahmen Gewerkschaften erstmals den Auftrag, »für eine Erhöhung der Normen (Akkordsätze) zu werben und einzutreten“ (FES, 1988, S. 25; vgl. auch H. Weber, 1982, S. 374ff.).

Mit der 1949 endenden Etappe der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung (so die offizielle DDR-Geschichtsschreibung) war zugleich die Umfunktionierung der 1946 entstandenen Einheitsgewerkschaft zu einer sich als Transmissionsriemen der SED verstehenden Organisation im wesentlichen abgeschlossen. In der Zeit nach Gründung der DDR wurde diese neue Funktionsbestimmung durch zahlreiche förmliche Akte mehrfach bekräftigt.

1. 1. 3 Herausbildung deutscher Verwaltungsstrukturen in der SBZ

Ebenfalls früher als die westlichen Alliierten gingen die sowjetischen Besatzungsbehörden daran, in ihrer Zone **Verwaltungsstrukturen** aufzubauen. Bereits Anfang Juli 1945 setzten die sowjetischen Militärbehörden zur Durchsetzung ihrer Besatzungspolitik in den Provinzen und Ländern mit Deutschen besetzte Provinzial- und Landesverwaltungen ein, nachdem örtliche Militärkommandanten zuvor deutsche Kreis- und Gemeindeverwaltungen gebildet hatten. Den Landes- und Provinzialverwaltungen wurde am 22. Oktober 1945 [VOBl.Prov.Brandenburg, Heft 2, S.25] das Recht eingeräumt, Gesetze und Verordnungen mit Gesetzeskraft auf den Gebieten der gesetzgebenden, richterlichen und vollstreckenden Gewalt zu erlassen, wenn sie den Gesetzen und Befehlen des Kontrollrates oder den Befehlen der sowjetischen Militärverwaltung nicht widersprachen. Nach Auflösung des Preußischen Staates legte der SMAD-Befehl Nr.180 vom 21. Juli 1947 [GBl. Sachsen-Anhalt I S.127] die endgültige Ländergliederung in der SBZ fest und wandelte die bisherigen Provinzen in Länder um. Wenngleich nicht offiziell, so waren die Landesverwaltungen doch faktisch von den Blockausschüssen der zugelassenen Parteien unter Führung der SED abhängig. Zudem waren die Landesverwaltungen weitgehend nur Vollzugsorgane der Besatzungsmacht.

Bereits frühzeitig wurden der föderative Verwaltungsaufbau und die Wiederherstellung der lokalen Selbstverwaltung von **Zentralisierungstendenzen** überlagert. Noch während der Potsdamer Konferenz schuf die SMAD durch den Befehl Nr.17 vom 27. Juli 1945 (vgl. *Winkler, 1989, S.245*) oberhalb der Länderebene elf deutsche **Zentralverwaltungen** für das Gebiet der SBZ, „die als Hilfsorgane der Besatzungsmacht und gleichzeitig als Keimzelle künftiger deutscher zentraler Regierungsbehörden fungieren sollten“ (*Kleßmann, 1982, S.73*). Eine am 10. Februar 1947 geschlossene Übereinkunft mit den Verwaltungen der Länder räumte den Zentralverwaltungen, in denen die Kommunisten ein eindeutiges Übergewicht besaßen, auch formell weitreichende Befugnisse ein. Fortgesetzt wurde die Politik einer zunehmend strafferen Zentralisierung mit der am 14. Juni 1947 vollzogenen Bildung der **Deutschen Wirtschaftskommission (DWK)** (vgl. *Winkler, 1989, S.255*). Der SMAD-Befehl Nr.32 vom 12. Februar 1948 [ZVOBl. S.89] brachte nicht nur eine personelle Vergrößerung der DWK, sondern auch eine erhebliche Ausdehnung ihrer Kompetenzen (vgl. auch *Schlör, 1947, S.21 ff.*).

U. a. wurde ihr die Aufgabe übertragen, Fragen der Wiederherstellung und Entwicklung der Friedensindustrie in der SBZ zu prüfen und die Tätigkeit der deutschen Zentralverwaltungen für die einzelnen Wirtschaftszweige zu koordinieren. Darüber hinaus wurde sie verpflichtet, »die termingemäße Durchführung der als Reparationen bestimmten Warenlieferungen sowie die Befriedigung der Bedürfnisse der sowjetischen Besatzungsstreitkräfte in Deutschland entsprechend dem festgesetzten Plan zu überwachen«. Um diese Aufgaben durchführen zu können, wurde ihr das Recht eingeräumt, Verfügungen und Instruktionen, die für alle deutschen Organe verbindlich waren, zu beschließen und zu erlassen sowie deren Durchführung zu prüfen.

Fortbestehen blieb allerdings die Auflage, daß die Maßnahmen der DWK mit der von der SMAD festgelegten Ordnung in Einklang stehen mußten. Außerdem bestimmte der Befehl Nr.32, daß die DWK ihre Tätigkeit unter der Kontrolle der SMAD auszuüben hatte. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wurden die Länder- und Kommunalverwaltungen zu bloßen Ausführungsorganen des Zentralapparats degradiert.

Eine wirkliche Eigenständigkeit und unabhängige Gesetzgebungsarbeit hatte es allerdings in den Ländern auch davor nicht gegeben. Die Ende 1946 und Anfang 1947 von den Landtagen verabschiedeten **Länderverfassungen**, denen ein einheitlicher Entwurf der SED zugrunde lag und die daher hinsichtlich ihres Aufbaus und ihres Inhalts im wesentlichen übereinstimmten, hatten in Anknüpfung an die Weimarer Reichsverfassung zwar eine auf den Prinzipien des sozialen Rechtsstaates und der demokratischen Parla-

mentsherrschaft beruhende politische Ordnung zum Ziel, Regelungen, die einem Anwachsen der Macht der SED entgegengestanden hätten, fehlten jedoch in ihnen. Insbesondere wurde dem Prinzip der Volkssouveränität der Vorrang gegenüber dem Prinzip der Gewaltenteilung gegeben. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt oblag den Landtagen auch die Kontrolle der Rechtsprechung, während umgekehrt eine richterliche Kontrolle der Gesetzgebung nicht vorgesehen war.

Trotz aller Mängel hätten diese Verfassungen eine demokratische Herrschaft durchaus erlaubt; die **Verfassungswirklichkeit** sah jedoch völlig anders aus. Dominiert wurde das politische Geschehen durch die Existenz des antifaschistisch-demokratischen Blocks und dessen Ausschüsse, in denen die SED die bestimmende Kraft war. Die Landesregierungen wurden stets aus allen Parteien gebildet, wobei die SED zumeist das wichtige Innenministerium und damit die Kontrolle über die Polizei übernahm. Eine Opposition in den Landtagen existierte nicht. Ohnehin wurden wichtige Entscheidungen im Vorfeld der parlamentarischen Gremien in den sog. Blockausschüssen gefällt.

Obleich einige Länderverfassungen die Unantastbarkeit der Grundrechte garantierten, war deren Durchsetzung unter der Herrschaft der SMAD und der mit den Sowjets verbündeten SED weitgehend unmöglich. Auch wenn die sowjetische Besatzungsmacht auf ein formelles Zustimmungsrecht für die Landesgesetze verzichtete, konnte sie aufgrund der Abhängigkeitsstrukturen zwischen ihr und der SED sicher sein, daß von den Ländern keine Aktivitäten ausgingen, die nicht ihren Intentionen entsprachen.

1. 2 Übergang zur zentral gelenkten Planwirtschaft

1. 2. 1 Ökonomische Ausgangslage

Bei einer oberflächlichen Betrachtung war die **ökonomische Ausgangssituation** nach dem Zusammenbruch in den vier Besatzungszonen weitgehend ähnlich. Durch Luftangriffe und Kriegshandlungen waren die Produktionsanlagen in beträchtlichem Umfang zerstört, die Verkehrsverbindungen unterbrochen, die Bevölkerung durch unmittelbare Kriegsverluste oder Kriegseinwirkungen in Mitleidenschaft gezogen, vielfältige Formen existentieller Not eine alltägliche und weit verbreitete Erscheinung. Differenziertere Analysen zeigen jedoch, daß die wirtschaftlichen Probleme, mit denen die einzelnen Zonen konfrontiert waren, durchaus Unterschiede aufwiesen.

Während die **kriegsbedingten Kapazitätsverluste** im industriellen Bereich auf dem Gebiet der SBZ insgesamt geringer waren als in Westdeutschland, erlitt die sowjetisch kontrollierte Zone aufgrund von **Demontagen** deutlich höhere Einbußen als die Westzonen. Trotz des Zieles, die mit ihr verbündeten Kommunisten an die politische Macht zu bringen, hielten die Sowjets ohne Einschränkungen an ihren **Reparationsforderungen** fest. Zielstrebig wurden nicht nur kriegswichtige Industrien demontiert, sondern auch industrielle Kapazitäten, die für den Wiederaufbau dringend erforderlich gewesen wären. Die sowjetische Demontagepolitik war zweifellos ein wichtiger Grund dafür, daß die Bedingungen, unter denen der Wiederaufbau in der SBZ stattzufinden hatte, vergleichsweise schlechter waren als in den westlichen Besatzungszonen.

Hinzu kamen entscheidende **strukturelle Probleme**; zwar waren im Laufe des Krieges in nicht unwesentlichem Umfang Produktionsanlagen in die damalige Mitte des Reiches verlagert worden, aufgrund der Besatzungspolitik war jedoch aus der SBZ ein vom übrigen Deutschland weitgehend **isoliertes Wirtschaftsgebiet** entstanden. In dieser Situation kam deutlich die **Unausgewogenheit der Wirtschaftsstruktur** zum Ausdruck, insbesondere das Fehlen der für die verarbeitende Industrie wichtigen Rohstoffe wie Steinkohle, Eisen und Stahl (vgl. *Barthel, 1979*).

Letztlich wurden die ökonomischen Probleme durch die von der sowjetischen Besatzungsmacht unmittelbar nach dem Kriege eingeleitete Umstellung der Wirtschaft auf eine **zentral gelenkte Planwirtschaft** noch verschärft. Obgleich zunächst die KPD und im Anschluß daran die SED auf ein offenes Bekenntnis zu kommunistischen Gesellschaftsmodellen verzichtet hatten, wurden schon unmittelbar nach Kriegsende durch umfangreiche **Verstaatlichungen** die Voraussetzungen für die spätere Entwicklung im ökonomischen Bereich geschaffen.

1. 2. 2 Enteignung und Verstaatlichung der Industrie

Noch unter sorgfältiger Vermeidung von Begriffen wie Sozialisierung und Sozialismus leitete die SMAD mit dem Befehl Nr.124 vom 30. Oktober 1945 den **Enteignungs- und ökonomischen Transformationsprozeß** ein (vgl. *Winkler, 1989, S.247*). Der Befehl verfügte die Beschlagnahme allen Eigentums des deutschen Staates, der NSDAP und ihrer Organisationen, der Verbündeten des Nazi-Reiches und darüber hinaus aller Personen, die von der SMAD durch besondere Listen oder auf andere Weise bezeichnet worden waren.

Begründet wurde diese Maßnahme mit dem Bestreben, jene Industriellen entmachten zu wollen, die entweder die NSDAP bei ihrer Machtergreifung unterstützt oder aber die Kriegsführung der Nationalsozialisten wirtschaftlich gefördert hatten. Die beschlagnahmten Betriebe wurden bis zur Regelung der endgültigen Eigentumsverhältnisse unter Treuhandverwaltung gestellt, wobei häufig Arbeiter als Treuhänder eingesetzt wurden. Weitere Beschlagnahmen von Betrieben erfolgten aufgrund des im Mai 1946 ergangenen SMAD-Befehls Nr.154 (vgl. *Winkler, 1989, S.250*). Ebenfalls schon 1945 hatte die SMAD alle Banken geschlossen, ohne sie allerdings formell zu enteignen. Obgleich in der Folgezeit einige kleinere Kreditinstitute erneut zugelassen wurden, begann mit der Errichtung von staatlichen Landesbanken die Liquidation des privaten Bankenwesens.

Diese grundlegende ökonomische Umwälzung sollte offensichtlich nicht allein auf Besatzungsrecht basieren; im Sommer 1946 initiierte die SED zunächst in Sachsen einen **Volksentscheid** unter dem Motto »Überführung der Betriebe von Kriegs- und Naziverbrechern in das Eigentum des Volkes«, der stellvertretend auch für die anderen Länder der SBZ gelten sollte. Bei dem am 30. Juni 1946 durchgeführten Volksentscheid sprachen sich 77,7 % für und 16 % gegen die Verstaatlichung aus. Dem Beispiel Sachsens folgend, erließen die übrigen Länder der SBZ ohne Volksentscheide entsprechende Gesetze. Im Zuge der zu jener Zeit laufenden **Enteignungswelle** wurden allerdings auch Betriebe verstaatlicht, die weder unter die Befehle Nr.124 und 154 noch unter den Volksentscheid gefallen waren. Bis zum Frühjahr 1948 wurden immerhin 9.281 gewerbliche Unternehmen »entschädigungslos enteignet«. Darunter befanden sich 3.843 Industriebetriebe, deren Anteil an der gesamten Industrieproduktion damals rd. 40 % betrug (vgl. *Heitzer, 1979, S.54; Winkler, 1989, S.250*).

Nach offizieller DDR-Terminologie wurden die enteigneten Betriebe in »konsequent sozialistisches Eigentum« umgewandelt und daraus sog. **Volkseigene Betriebe (VEB)** gebildet. Während ein kleiner Teil der beschlagnahmten Betriebe mit dem Befehl Nr.167 vom 5. Juni 1946 (vgl. *Winkler, 1989, S.250*) in das »Eigentum der UdSSR auf Grund der Reparationsansprüche der UdSSR« überführt wurde (die sog. **SAG-Betriebe**), wurde der übrige Teil durch den Befehl Nr.64 vom 17. April 1948 [ZVOBL S.140] ebenso wie die aufgrund des Volksentscheids enteigneten Unternehmen zu »Volkseigentum« erklärt. Aufgrund von Ländergesetzen über die Überführung der Bodenschätze und der Bergwerksbetriebe in die Hand des Volkes waren 1947 bereits sämtliche Bodenschätze zu Volkseigentum gemacht worden. Ab Juli 1948 wurde ein Teil der Volkseigenen Betriebe direkt der DWK unterstellt; die übrigen VEB wurden von den Länderregierungen, unter Gebietskörperschaften oder genossenschaftlich verwaltet (vgl. SMAD-Befehl Nr.

240 vom 7. Juli 1948). Im übrigen schuf die DWK als Zwischeninstanzen ein Ministerium für Industrie und von diesem angeleitete **Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB)** mit den VEB als unselbständigen Betrieben (vgl. *DDR-Handbuch 1975, S. 940; Krause, 1958*).

Auf der Basis des »konsequent sozialistischen Eigentums« begann die Entwicklung der **zentralistischen Planwirtschaft**. Verantwortlich für die zentrale Planung waren zunächst die DWK, nach der Gründung der DDR die Staatliche Plankommission und die Regierung. Die ab 1948 stattfindende zentrale Planung bezog sich nicht nur auf die Produktion, sondern umfaßte auch die Verteilung des geschaffenen Produkts, die Löhne und sämtliche Sozialleistungen. Nachdem der erste Plan lediglich für einen Halbjahreszeitraum – Juli bis Dezember 1948 – erstellt worden war, wurde danach erstmals ein **Zweijahresplan** für die Periode 1949/50 verkündet.

1. 2. 3 Durchführung der Bodenreform

Gleichzeitig mit der flächendeckenden Verstaatlichung begann in der SBZ eine groß angelegte Bodenreform. Die Notwendigkeit, nach dem Zusammenbruch erst einmal die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, und zu erwartende Widerstände der Landbevölkerung ließen die Kommunisten zunächst darauf verzichten, sofort eine landwirtschaftliche Kollektivierung nach sowjetischem Vorbild durchzuführen. Für die Bodenreform selbst konnte die KPD dagegen auf die Unterstützung der SPD, teilweise aber auch der bürgerlichen Parteien rechnen. Insbesondere für die Enteignung des in den Händen der preußischen Junker befindlichen Großgrundbesitzes gab es starke Sympathien in der Bevölkerung. Lange bevor die vier Siegermächte am 12. April 1947 den Plan einer Bodenreform (vgl. *DDR-Handbuch 1975, S. 13*) für ganz Deutschland billigten, lief in der SBZ unter der griffigen Parole »**Junkerland in Bauernhand**« die Bodenreform. Gestützt auf eine gemeinsame Erklärung der neu zugelassenen Parteien ergingen in den fünf Ländern der SBZ vom 3. bzw. 5. September 1945 gleichlautende **Verordnungen über die Bodenreform** (vgl. *Winkler, 1989, S. 245*). Danach wurden sämtliche landwirtschaftlichen Betriebe mit mehr als 100 ha Betriebsfläche einschließlich des Inventars sowie Betriebe unter 100 ha, deren Eigentümer als aktive Vertreter der NSDAP oder Kriegsschuldige eingestuft worden waren, **entschädigungslos enteignet** (vgl. auch *W. Ulbricht, 1961; Kurjo, 1988, S. 98ff.; Wernet-Tietz, 1984, S. 7ff.*).

Im Zuge der Bodenreform wurden zusammen rd. 45 % der Gesamtfläche und etwa 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche enteignet. Durchgeführt wurde diese umfangreiche Maßnahme unter Anleitung der Länder durch die Kreis- und Gemeindeverwaltungen. Außerdem waren auf sämtlichen Verwaltungsebenen insgesamt rd. 10.000 Bodenreformkommissionen mit 52.292 Mitgliedern gebildet worden. Gemeinsam mit Flächen des Staates und anderer Körperschaften wurden die enteigneten Flächen einem Bodenfonds zugeführt (von der Bodenreform erfaßt wurden 7.112 Güter mit mehr als 100 ha Nutzfläche sowie 4.278 kleinere Höfe). Von der in den Bodenfonds eingebrachten Gesamtfläche von 3,298 Mio. ha wurden 2,190 Mio. ha (66,4 %) an Privatbetriebe verteilt. Etwa 1,7 Mio. ha Land bekamen rd. 10.000 Neubauern, darunter 91.155 Umsiedler (Durchschnittsgröße 8,1 ha), weitere 0,275 Mio. ha wurden zur Aufstockung der Bodenfläche von 82.483 kleinbäuerlichen Betrieben verwendet. Die restlichen Flächen gingen an Kleinpächter, Handwerker und Altbauernbetriebe (vgl. *Hartung, 1948, S. 314; DDR-Handbuch 1975, S. 14*). Auf einer Fläche von etwas mehr als 1 Mio. ha entstanden rd. 550 neue Staatsgüter (VEG), die anfänglich »Landesgüter« hießen (vgl. *Henning, 1978, S. 254*).

Die Nutznießer der gesamten Bodenreform waren vor allem die besitzlosen Landarbeiter, Flüchtlinge sowie Klein- und Mittelbauern. Nachdem ULBRICHT bereits kurz nach Kriegsende eine **Eigentumsgarantie** für die privatbäuerlichen Betriebe gegeben hatte, wurden im Zusammenhang mit der Bodenreform nochmals Eigentumsgarantien für die nicht enteigneten Betriebe ausgesprochen und Absichten einer späteren Kollektivierung

nach sowjetischem Muster nachhaltig bestritten. Lediglich zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung wurden Pflichtablieferungen je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche eingeführt. Die restlichen Produkte konnten auf sog. **Bauernmärkten** verkauft werden, wo weitaus höhere Preise zu erzielen waren. Als „ideologische und organisatorische Keimzellen der Kollektivierung der Landwirtschaft“ (Kurjo, 1988, S.98) waren allerdings schon zu jener Zeit die **Maschinen-Ausleih-Stationen (MAS)** und die **Vereinigungen der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB)** entstanden.

1. 3 Sozialpolitische Entwicklungen bis zur Gründung der DDR

Im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts waren die Sowjets in der allerersten Phase der Nachkriegsentwicklung offensichtlich stärker als die Westalliierten bereit, Vorstellungen der deutschen Arbeiterbewegung zu erfüllen. Besonders deutlich zeigte sich dies in der Frage der Neuordnung des Sozialversicherungswesens, wo sie mit Nachdruck die Forderung nach Schaffung einer **Einheitsversicherung** unterstützten. Schon bald allerdings gingen sie – praktisch bedingungslos unterstützt durch die SED und den FDGB – dazu über, in ihrer Zone eine **Sozial- und Arbeitsrechtsordnung nach sowjetischem Vorbild** aufzubauen. Ohne Berücksichtigung historisch gewachsener Traditionen wurden in vielen Bereichen sowjetische Modelle und Konzepte bis ins Detail auf die SBZ übertragen.

1. 3. 1 Sozialpolitische Vorstellungen von KPD, SED und FDGB

Wie in den westlichen Teilen Deutschlands bildeten auch in der SBZ die durch den Krieg entstandene Notlage breiter Bevölkerungsschichten sowie die durch Menschenverluste und Kriegszerstörungen darniederliegende Wirtschaft die Ausgangsbasis sozialpolitischer Aktivitäten. Nach den Vorstellungen der SED ging es darum, mit Hilfe spezifisch sozialpolitischer Maßnahmen eine stetige Produktionssteigerung einzuleiten. Entsprechend bestanden die **Aufgaben der Sozialpolitik** primär darin, den Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung und den Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter zu erhöhen. Über eine Forcierung des Wirtschaftswachstums sollten eine **Verbesserung des Lebensstandards** erreicht und zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, auch die sich zunächst auf das Notwendigste beschränkende Betreuung der nicht arbeitsfähigen Mitglieder der Gesellschaft auszubauen. Auf eine neue sich verändernde Funktionsbestimmung der Sozialpolitik wies schon der FDGB-Geschäftsbericht 1946 hin:

„Bei den Maßnahmen zum Schutze und zur Pflege der Arbeitskraft muß heute das Gesichtsfeld auf die grundsätzliche Neuordnung der Wirtschaft gerichtet sein und berücksichtigt werden, daß die Werktätigen die mitverantwortlichen Träger dieser Wirtschaft sind. Diese Erkenntnis führt dazu, daß auf der einen Seite der Kampf um eine fortschrittliche Sozialpolitik noch im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung und ihrer klassenmäßigen Struktur geführt wird, auf der anderen Seite aber bereits sozialpolitische Maßnahmen vorbereitet und durchgeführt werden, die die Wege zu dem gesteckten grundsätzlichen Ziel ebnen müssen“ (FDGB, 1947 b, S.95).

Nach der DDR-Geschichtsschreibung wurden mit der Einheit der Arbeiterklasse »auch die Voraussetzungen für die Wiederherstellung der von den Faschisten beseitigten sozialen Rechte der Arbeiter« geschaffen. Zugleich sei mit der **antifaschistisch-demokratischen Umwälzung** die Möglichkeit hergestellt worden, eine Sozialpolitik durchzuführen, »die völlig im Dienst des werktätigen Volkes steht und auf dessen Arbeitstaten« beruhe (dokumentation der zeit, Nr. 18/1969, S. 4).

In ihren sozialpolitischen Forderungen knüpfte die KPD nach Kriegsende weitgehend an programmatische Aussagen aus der Zeit der Weimarer Republik an. Forderungen nach

Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen wurden allerdings vor dem Hintergrund der realen Bedingungen zurückgestellt (vgl. *Winkler, 1989, S.26*). Den Sozialismus zu fordern, hielt das ZK der KPD in dieser Situation nicht für zweckmäßig.

Vorrangig waren gemäß einem Aufruf des ZK der KPD vom 11. Juni 1945 die Festigung der »Einheit der Demokratie für die endgültige Liquidierung des Nazismus und zum Aufbau eines neuen demokratischen Deutschlands«. Darüber hinaus verlangte der Aufruf: „Schutz der Werktätigen gegen Unternehmerwillkür und unbotmäßige Ausbeutung. Freie demokratische Wahlen der Betriebsvertretungen der Arbeiter, Angestellten und Beamten in allen Betrieben, Büros und bei allen Behörden. Tarifliche Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Öffentliche Hilfsmaßnahmen für die Opfer des faschistischen Terrors, für Waisenkinder, Invaliden und Kranke. Besonderer Schutz den Müttern“ (*SED, 1986 b, Bd.2, S.7; vgl. auch Peschke, 1962, S.426; Winkler, 1989, S.27*).

Auch die nach der Vereinigung von KPD und SPD zustandegekommene SED verknüpfte politische Grundforderungen mit unmittelbaren sozialpolitischen Sofortmaßnahmen. Gemäß den auf dem sog. Vereinigungsparteitag am 21./22. April 1946 (vgl. *Winkler, 1989, S.249*) verabschiedeten Grundsätzen und Zielen der SED gehörte zu den Zielen der Partei »die Befreiung von jeder Ausbeutung und Unterdrückung, von Wirtschaftskrisen, Armut, Arbeitslosigkeit und imperialistischer Kriegsdrohung«. Gleichzeitig wurde festgestellt, daß die Lösung der »nationalen und internationalen Lebensfragen« des deutschen Volkes nur durch den Sozialismus erreicht werden könne (vgl. *SED, 1986 b, Bd.2, S.36*).

Im einzelnen enthielt das erste programmatische Dokument der SED folgende sozialpolitische Forderungen: Achtstundentag als gesetzlicher Normalarbeitstag, Ausbau des gesetzlichen Arbeitsschutzes besonders für Frauen und Jugendliche, Ausbau einer einheitlichen Sozialversicherung, Neuordnung der Sozialfürsorge, des Mütter-, Kinder- und Jugendschutzes, besondere Fürsorge für die Opfer des Faschismus sowie Maßnahmen zur Betreuung der Umsiedler und Heimkehrer.

Eine nähere Konkretisierung erfuhren diese Forderungen in den vom Zentralsekretariat der SED am 30. Dezember 1946 beschlossenen Sozialpolitischen Richtlinien der SED (vgl. *Winkler, 1989, S.31f.*).

Breiten Raum widmeten diese Richtlinien dem Arbeitsrecht. Hier wurde gegenüber früheren Aussagen eine Reihe von Präzisierungen und Weiterentwicklungen vorgenommen. Neben der Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit sprach sich die SED darin für die Sicherung vor allem schutzbedürftiger Werktätiger durch Mindestlöhne und -gehälter aus. Ferner wurde erstmals für Frauen mit eigenem Hausstand ein bezahlter Hausarbeitstag verlangt. Die Arbeitsschutzbestimmungen sollten unter Berücksichtigung der Berufskrankheiten nach Maßgabe der neuesten Forschungsergebnisse, der Gewerbehygiene und des Standes der technischen Entwicklung zusammengefaßt, Betriebsambulanzen eingerichtet und die gesundheitliche Betreuung der Werktätigen durch Ärzte in Betrieben sichergestellt werden. Gewerkschaften, Sozialversicherung und Gemeinden sollten Erholungsheime einrichten. Weiterhin wurde gefordert, die Berufsfürsorge für Körperbehinderte und Invaliden auszubauen sowie für Schwerbeschädigte, Blinde, Gehörlose und sonstige Gebrechliche einen Einstellungszwang und Entlassungsschutz einzuführen. Die Gewerkschaften sollten bei der Verbesserung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes sowie der Überwachung der Einhaltung entsprechender Bestimmungen durch die Betriebe umfassende Mitbestimmungsrechte erhalten.

Hinsichtlich der Neuordnung der Sozialversicherung sprach sich die SED für die Vereinigung sämtlicher Träger der Sozialversicherung in einer Sozialversicherungsanstalt, für die volle Selbstverwaltung der Versicherungsträger bei einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Versicherten, für die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Werktätigen und Fürsorgebedürftigen, für die Zusammenfassung der Leistungen, für eine enge Kooperation zwischen den Trägern der Sozialversicherung und den Trägern der öffentlichen Gesundheitsfürsorge bei der Bekämpfung von Seuchen und Volkskrankheiten sowie der Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge, für die Gestaltung der Barleistungen nach dem sozialen Bedürfnis der Versicherten und ihrer Familien, für die Berechnung der Renten nach Berufsjahren und Arbeitsverdienst, für die Einführung von Mindestrenten, den Wegfall des Kapitaldeckungsverfahrens und die Aufbringung der Mittel nach dem Umlageverfahren sowie die Übertragung der Sozialversicherung auf die Gewerkschaften aus (vgl. *SED, 1952, Bd.1, S.139 ff.*).

Vervollständigt wurde das sozialpolitische Programm der SED durch die vom Zentralsekretariat der SED am 31. März 1947 verabschiedeten **Gesundheitspolitischen Richtlinien der SED** (vgl. Winkler, 1989, S.254). Darin bekräftigte die SED vor allem ihre Auffassung von der Verantwortung des Staates für die Volksgesundheit. Im Mittelpunkt der Forderungen stand die »demokratische Neugestaltung des Gesundheitswesens« (vgl. SED, 1952, Bd. 1, S.171ff.). Das Hauptziel dabei sollte die Überwindung der „Beschränktheit des Gesundheitswesens und der Stellung der Ärzte nach Gesichtspunkten kapitalistischer Profitinteressen“ (Winkler, 1989, S.33) sein. Die Gesellschaft sollte die Voraussetzungen für eine unentgeltliche Inanspruchnahme von Leistungen für den Fall der Krankheit, der Invalidität, des Alters sowie des Unfalls unabhängig von Alter und Geschlecht, sozialer Herkunft und Beruf, Wohnort und politischer Haltung schaffen (vgl. Winkler, 1989, S.33).

Abgesehen davon, daß zahlreiche Forderungen angesichts der materiellen Voraussetzungen der Nachkriegszeit zumindest kurzfristig nicht zu realisieren waren, machte die SED den Werktätigen sehr schnell deutlich, daß die Verbesserung der sozialen und materiellen Lage nur zu erreichen sei, wenn es gelänge, die Produktion zu steigern. Mit der Losung »Mehr produzieren, gerechter verteilen, besser leben!« bekräftigte der II. Parteitag der SED (20.–24. September 1947) (vgl. Winkler, 1989, S.256) den engen **Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und sozialen Prozessen**. Die Entschließung forderte zu der Erkenntnis auf, daß »nur durch gegenseitige Hilfe und solidarische Zusammenarbeit, durch unsere eigene Arbeit, durch die Erhöhung unserer Erzeugung eine Verbesserung der Lebenslage möglich ist« (vgl. Winkler, 1989, S.33).

Weitgehend deckungsgleich mit den Vorstellungen von KPD und SED waren bereits in dieser Phase die **sozialpolitischen Forderungen der Gewerkschaften**. In einem Aufruf des Vorbereitenden Gewerkschaftsausschusses für Groß-Berlin vom 15. Juni 1945 (vgl. Winkler, 1989, S.244) war u. a. die Mitarbeit der Gewerkschaften beim Wiederaufbau der Wirtschaft und der Sozialversicherung unter Sicherung des demokratischen Mitbestimmungsrechts der Arbeiter und Angestellten verlangt worden (vgl. *IfML*, 1959, S.24). Auch der Entwurf für eine Plattform über die Grundsätze und Aufgaben des FDGB vom 21. November 1945 forderte eine weitgehende Mitbestimmung im Arbeitsrecht und im Bereich der Sozialpolitik, eine einheitliche Sozialversicherung sowie das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (vgl. *IfML*, 1959, S.456).

Der vom 9. bis 11. Februar 1946 stattfindende **1. FDGB-Kongreß** (vgl. Winkler, 1989, S.248) unterstrich nochmals die Forderung nach Erweiterung des Mitbestimmungsrechts und nach Verbesserung der Lebensverhältnisse des schaffenden Volkes. Verlangt wurden eine auf den »Erfahrungen der Arbeiter« basierende sozialpolitische Gesetzgebung, ein demokratisches Arbeitsrecht sowie der Aufbau einer einheitlichen Sozialversicherung. Außerdem sollten die Gewerkschaften umfassende Kontrollrechte im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich erhalten (vgl. *FDGB*, 1985, S.204ff.).

Noch deutlicher in Übereinstimmung mit den SED-Aussagen standen die **sozialpolitischen Forderungen des 2. FDGB-Kongresses**, der vom 17. bis 19. April 1947 stattfand (vgl. Winkler, 1989, S.254). In der DDR-Geschichtsschreibung wurde ausdrücklich hervorgehoben, daß sich der Kongreß bei der Formulierung der sozialpolitischen Aufgaben „auf jahrzehntelange Forderungen der revolutionären deutschen Arbeiterklasse und die sozialpolitischen Orientierungen der SED“ (Winkler, 1989, S.33) gestützt habe. Schon ganz offiziellen Sprachregelungen folgend, wurde nun auch von den Gewerkschaften festgestellt, daß die Entfaltung aller verfügbaren Produktivkräfte die Voraussetzung für die Verbesserung der materiellen und kulturellen Lebenslage sei. Die Arbeiterklasse habe bei der Gestaltung der antifaschistisch-demokratischen Verhältnisse entscheidende Positionen errungen.

Von den staatlichen Organen forderte der Kongreß, zur Überwindung der schwierigen Lebenslage und zur besseren Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Werktätigen den gewerkschaftlichen Einfluß auf alle entscheidenden wirtschaftlichen Fragen zu erweitern. Gleichzeitig sprach sich der FDGB für die „Aufhebung jeder Form kapitalistischer Ausbeutung und die Errichtung der sozialistischen Wirtschaft als Ziel des gewerkschaftlichen Kampfes aus“ (*Winkler, 1989, S. 33*). Begrüßt wurde vom FDGB die durch die SMAD verfügte Vereinheitlichung der Sozialversicherung. Für die Zukunft forderte der FDGB die Verbesserung der Versicherungsleistungen, insbesondere die Ausdehnung des Krankengeldanspruchs bis zur Dauer von 39 bzw. 52 Wochen, die Gewährung einer Schwangerschaftsunterstützung für 6 Wochen vor der Entbindung, die Zahlung eines einmaligen Entbindungskostenbeitrages für die Stammversicherten, die Erhöhung des Sterbegeldes für den Versicherten auf das 30fache des Grundbetrages, einen Lastenausgleich zwischen den Sozialversicherungsanstalten der Länder und Provinzen, die Schaffung einer einheitlichen Arbeitslosenversicherung, staatliche Zuschüsse für die Defizitdeckung bei der Sozialversicherung, die Nichtanwendung von Bedürftigkeitsprüfungen sowie eine Angleichung der Unterstützungssätze an die Fürsorgesätze in den Ländern und Gemeinden (*vgl. FDGB, 1947 a, S.71; E. Fischer, 1948 d, S.182 f.*).

Obleich der FDGB in den Kongreßbeschlüssen sehr konkrete sozialpolitische Forderungen aufgestellt hatte, zeigte die Praxis sehr bald, daß die Gewerkschaftsführung keinerlei Versuche unternahm, diese gegebenenfalls auch gegen den Willen der SED durchzusetzen. Der FDGB akzeptierte, daß letztlich die SED bestimmte, welche Teile des Nationaleinkommens für sozialpolitische Maßnahmen zur Verfügung standen.

1. 3. 2 Neuordnung des Sozialversicherungswesens und der Versorgung

Ungeachtet dessen, daß KPD/SED und FDGB bereits unmittelbar nach dem Krieg deutlich gemacht hatten, daß die **traditionelle Organisation des Sozialversicherungssystems** nicht ihren Vorstellungen entsprach, wurde auch in der SBZ zur Linderung der unmittelbaren Not der Menschen zunächst auf das 1945 vorhandene sozialrechtliche Instrumentarium zurückgegriffen und versucht, das bei Kriegsende in weiten Teilen zusammengebrochene Sozialleistungssystem zu reaktivieren.

Eine erste Maßnahme der SMAD vom 23. Juli 1945 [SMAD-Befehle, 1946, S.28] wies die Krankenversicherungskassen an, unter vorläufiger Beibehaltung der früher bestehenden Beitragssätze ihre Arbeit wieder aufzunehmen. Im übrigen wurden – stärker als in den westlichen Besatzungszonen – in der SBZ die Gewerkschaften mit der Aufgabe betraut, beim Aufbau eines Sozialleistungssystems mitzuwirken. Die durch den SMAD-Befehl Nr.2 vom 10. Juni 1945 (*vgl. S.1 f.*) gestattete Bildung von freien Gewerkschaften und Organisationen zur Wahrung der Interessen und Rechte der Werktätigen umfaßte u. a. auch das Recht, Sozialversicherungskassen zu bilden. Eine zentrale Rolle bei der Neuorganisation des Sozialleistungssystems spielte von Anfang an zudem die durch den SMAD-Befehl Nr.17 vom 27. Juli 1945 (*vgl. Winkler, 1989, S.245*) zunächst noch provisorisch errichtete »Deutsche Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge« (*vgl. Meja, 1987; Helm, 1947 a, S.24 ff.; Bohlmann/Fischer, 1947, S.206*). Trotz schneller organisatorischer Maßnahmen dauerte es allerdings auch in der SBZ einige Zeit, bis erste Sozialleistungen gewährt werden konnten. Am schnellsten wurden im Land und in der Provinz Sachsen (ab Juni 1945 in Höhe von 50% der ursprünglichen Rentenbeträge) sowie in Berlin aufgrund einer VO vom 15. Oktober 1945 [VOBl. Berlin S.134] ab 1. 11. 1945 Rentenzahlungen wieder aufgenommen. In Berlin erhielten zunächst lediglich arbeitsunfähige und mittellose Personen Renten, deren Höchstsatz auf 50 RM für Versicherte und 25 RM für Familienangehörige begrenzt war (*vgl. E. Fischer, 1946 a, S.40 ff.; Matern, 1946 a, S.53, 1947 c, S.203*).

Entwicklung zur Einheitsversicherung

Ebenfalls in Berlin begann bereits 1945 die **organisatorische Neuordnung der Sozialversicherung**. Mit Wirkung vom 1. Juli 1945 wurden auf Anordnung des Magistrats und mit Genehmigung des Alliierten Kontrollrats die bis dahin vorhandenen 156 Sozialversicherungsträger aufgelöst und an deren Stelle als Träger einer einheitlichen Sozialversicherung die **Versicherungsanstalt Berlin (VAB)** errichtet [VOBl. Berlin S.64]. Kennzeichnend für die damit geschaffene **Einheitsversicherung** waren die Zusammenfassung der bisher getrennten Versicherungszweige (Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung) in

einem Versicherungsträger und die Erhebung eines einheitlichen, nach Risiken nicht aufspaltbaren Sozialversicherungsbeitrags in Höhe von 20% des versicherungspflichtigen Einkommens, der je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen war (vgl. *Mitzscherling, 1968, S.20; Winkler, 1989, S.244; E. Fischer, 1946a, S.42*).

Das Konzept der Einheitsversicherung entsprach einer alten gewerkschaftlichen Forderung und hatte durchaus auch in den Westzonen zahlreiche Befürworter. In der SBZ machten sich vor allem der Anfang 1946 gegründete FDGB und die aus der Zwangsvereinigung von SPD und KPD hervorgegangene SED von Beginn an zu vehementen Verfechtern der Einheitsversicherung.

Bereits die erste Delegiertenkonferenz des FDGB vom 9.-11. 2. 1946 hatte beschlossen, eine einheitliche Sozialversicherung in Form von in den einzelnen Ländern zu errichtenden Sozialversicherungsanstalten anzustreben. Mit dieser Zielsetzung entsprachen die Gewerkschaften völlig den Vorstellungen der SED. Diese hatte in ihren ebenfalls 1946 veröffentlichten »Sozialpolitischen Richtlinien« gleichfalls die Vereinigung sämtlicher Träger der Sozialversicherung in der Sozialversicherungsanstalt gefordert. Obgleich bereits seinerzeit deutlich wurde, daß die Durchführung der Sozialversicherung langfristig auf den FDGB übertragen werden sollte, hielt die SED zu jener Zeit noch an der Selbstverwaltung der Versicherungsträger durch die Versicherten fest. Allerdings wurde den Unternehmen nur noch zugestanden, ein Drittel der Vertreter zu stellen.

Noch während auf gesamtdeutscher Ebene die Diskussionen um eine Neuordnung der Sozialversicherung andauerten, wurde in der SBZ im Laufe des Jahres 1946 damit begonnen, kaum mehr umzukehrende **Weichenstellungen** vorzunehmen. Grundlage für die Neuorganisation und die Neugestaltung des Mitgliedschafts-, Beitrags- und Leistungsrechts bildete ein bereits im September 1945 von der DVAS aufgestellter und mit den Landesverwaltungen und Sozialversicherungsträgern diskutierter **Entwurf einer Sozialversicherungsordnung** (vgl. *H. Lehmann, 1949, S.5*). Da die DVAS gemäß dem SMAD-Befehl vom 12. September 1945 [SMAD-Befehle, 1946, S.34] jedoch kein Gesetzgebungsrecht erhalten hatte, blieb es den Ländern vorbehalten, die gesetzlichen Grundlagen der Neuorganisation zu erlassen. Entgegen der ursprünglichen Planung, „eine zentrale Sozialversicherungsanstalt für die gesamte Zone zu schaffen, die sich in Zweiganstalten für die Länder und Provinzen und Verwaltungsstellen für die Kreise und kreisfreien Städte gliedern sollte“ (*E. Fischer, 1946b, S.233*), wurden schließlich doch getrennte Sozialversicherungsanstalten für die einzelnen Länder und Provinzen errichtet. Im einzelnen erfolgte die organisatorische Neugliederung in zwei Phasen.

In der ersten Phase wurden in sämtlichen Ländern und Provinzen zunächst die zahlreichen Träger der Krankenversicherung zu Kreiskrankenkassen bzw. Krankenversicherungsanstalten zusammengeschlossen. Während in der Provinz Brandenburg der organisatorische Zusammenschluß der Krankenkassen durch VO vom 16. 10. 1945 (vgl. *Weser, 1966, S.7*) erfolgte, wurden die Krankenkassen in Mecklenburg durch eine AO der Landesverwaltung vom 7. 8. 1945 vereinigt. Rechtsgrundlage für die Durchführung der SV bildete dabei die VO Nr.35 zur Umgestaltung der SV vom 16. 11. 1945, die in ihrem Wortlaut dem Sozialversicherungsordnungs-Entwurf der DVAS entsprach (vgl. *Weser, 1966, S.12*). Im Land Sachsen war durch Rundverfügung der Landesverwaltung vom 30.10. 1945 die organisatorische Zusammenfassung der Krankenversicherungsträger angeordnet worden, ebenso in der Provinz Sachsen durch VO vom 13. 9. 1945 [VOBl.Prov.Sachsen, S.36] (vgl. *E. Fischer, 1946a, S. 40f.*). In Thüringen schließlich waren durch das Gesetz zur vorläufigen Neuregelung der sozialen Krankenversicherung vom 24. 10. 1945 [Thür.RegBl.I S.59] außer den Ortskrankenkassen sämtliche anderen Krankenkassen aufgelöst worden; gleichzeitig bestimmte die am 9. 11. 1945 erlassene Ausführungs-VO [Thür.RegBl.I S.61], daß die Mitglieder der aufgelösten Kassen in den Allgemeinen Ortskrankenkassen zu versichern waren.

In der sich anschließenden zweiten Phase wurde ab Anfang 1946 die Errichtung von Sozialversicherungsanstalten (SVA) in Angriff genommen und durch Zusammenschluß der kurz zuvor neugebildeten Träger der Krankenversicherung mit den übrigen SV-Trägern die **Herausbildung einer einheitlichen Sozialversicherung** fortgesetzt (vgl. *Ho-*

haus, 1949, S.381; Bohlmann/Fischer, 1947, S.206ff.; Dersch, 1949). In den einzelnen Ländern wurde folgendermaßen verfahren:

- Errichtung der SVA des Landes Sachsen durch VO zum Neuaufbau der Sozialversicherung vom 10. 1. 1946 als einheitlichem Träger der gesamten Sozialversicherung; das materielle SV-Recht bestimmte sich gleichzeitig ab 1. 1. 1946 nach den am 30. 1. 1946 erlassenen 1. und 2. Ausführungs-VO, die sich eng an den DVAS-Entwurf anlehnten (vgl. E. Fischer, 1946 a, S.41);
- Errichtung der SVA Mark Brandenburg durch VO vom 7. 1. 1946 [VOBl.Prov.Brandenburg S. 110] mit Wirkung vom 1. 2. 1946; Aufbau und Tätigkeit der SVA regelte sich hier nach der am 1. 4. 1946 in Kraft getretenen Satzung;
- in der Provinz Sachsen erfolgte die Bildung einer SVA durch VO vom 31. 1. 1946 [VOBl.Prov. Sachsen S.33]; auch hier orientierte sich die zur Durchführung der SV erlassene 1. DV vom 31. 1. 1946 [VOBl.Prov.Sachsen S.34] weitgehend an den Vorstellungen der DVAS;
- in Thüringen entstand die SVA aufgrund des Gesetzes zur Vorbereitung des Neuaufbaus der SV vom 12. 12. 1945 [Thür.RegBl.I 1946, S.4]; die materiell-rechtlichen Bestimmungen entsprachen im wesentlichen dem DVAS-Entwurf;
- zeitlich verzögert gegenüber den übrigen Ländern der SBZ erfolgte die Errichtung einer SVA in Mecklenburg aufgrund der VO Nr.143 vom 22. 7. 1946 [ABl.Mecklbg. S.135] erst zum 1. 10. 1946; eine Satzung wurde angesichts der bevorstehenden SBZ-weiten Neuregelung nicht mehr erlassen. Bereits am 16. 11. 1945 waren die Rentenversicherungsträger abgeschafft und ihr Vermögen sowie ihre Verpflichtungen auf die Landesverwaltung übertragen worden (vgl. Leutwein, 1954, S. 6; Mampel, 1961, S.16; Weser, 1966; Matern, 1947 a, S.91; E. Fischer, 1946 a, S.40 ff.).

Der organisatorische Umbau, der jeweils der Genehmigung der SMAD bedurfte, wie auch die Durchführung der Sozialversicherung erfolgten in den einzelnen Ländern in enger Anlehnung an den von der DVAS aufgestellten SVO-Entwurf. Obgleich dieser nicht nur hinsichtlich der Organisationsstruktur die Grundlage bildete, sondern auch die Neuregelungen in versicherungs- und leistungsrechtlicher Hinsicht wesentlich bestimmte, blieb die Durchführung der SV aufgrund der Länderregelungen auf vielen Gebieten uneinheitlich, insbesondere in bezug auf das Leistungsrecht (vgl. Bohlmann/Fischer, 1947, S.208; E. Fischer, 1946 b, S.254 ff.).

In den einzelnen Ländern unterschiedlich war die sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Beschäftigten der Eisenbahn, der Post und des Bergbaus. In einigen Ländern wurden für diese Versicherungsträger gesonderte SVK aufgebaut. Abweichende Vorschriften galten ferner in bezug auf die ehemaligen Beamten (vgl. S.363). Die entscheidenden Änderungen im Mitgliedschaftsrecht bildeten die Erstreckung der Versicherungspflicht auf alle selbständigen Unternehmer, die nicht mehr als 5 Versicherte beschäftigten, sowie die Aufhebung der Verdienstgrenzen. Noch abweichend waren anfänglich die in den einzelnen Ländern geltenden Beitragsbemessungsgrenzen; dagegen galt für Arbeitnehmer überall ein Beitragssatz von 20 %, der zu gleichen Anteilen von den Versicherten und den Arbeitgebern zu tragen war. Für die Beschäftigten im Bergbau mußten in allen Ländern SV-Beiträge von 30 % des beitragspflichtigen Arbeitsverdienstes entrichtet werden.

Der Leistungsumfang richtete sich im wesentlichen nach dem SVO-Entwurf der DVAS und war somit, insbesondere was die Krankenversicherung betraf, in den einzelnen Ländern weitgehend identisch. Während hier die früheren Mehrleistungen gestrichen wurden, gab es bei der Wochenhilfe und bei der Gewährung von Familienhilfeleistungen gewisse Verbesserungen gegenüber dem alten Recht. Größere Abweichungen gab es dagegen noch längere Zeit bei der Auszahlung der Renten. Obwohl spätestens ab April 1946 Renten überall ausgezahlt und im allgemeinen Neurenten nach denselben Grundsätzen berechnet wurden, galten in den einzelnen Ländern unterschiedliche Mindest- und Höchstbeträge. Während Brandenburg gestaffelt nach Ortsklassen Renten bis zu einem Höchstbetrag von 125 RM gewährte, galten in der Provinz Sachsen ein Mindestbetrag von 50 RM und ein Höchstbetrag von 90 RM; das Land Sachsen zahlte zwischen 30 und 90 RM, und in Thüringen und Mecklenburg gab es feste Unterstützungssätze zwischen 40 und 60 RM (vgl. Bohlmann/Fischer, 1947, S.209). Die DVAS erreichte zwar, daß schon bald überall Renten bis mindestens 80 RM ausbezahlt wurden, die unterschiedlichen Mindestsätze blieben vorerst jedoch bestehen (Brandenburg: 35 RM; Provinz Sachsen: 50 RM; sonstige Länder: 30 RM) (vgl. E. Fischer, 1946 b, S.254 ff.).

Nachdem die DVAS zunächst nur gewisse Kontrollrechte besaß, räumte ihr die von der SMAD erlassene VO vom 23. Oktober 1946 [AuS, 1946, S.346] auch das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der SV ein, das bis dahin den Landes- und Provinzverwaltungen vorbehalten war (vgl. *Brack, 1947 a, S. 9ff.*). Dies war umso bedeutender, als von der DVAS erlassene Anweisungen und Verfügungen auf Ermächtigungen der SMAD beruhten und demzufolge für die gesamte Zone bindend waren. Für die DVAS stand damit zugleich nichts mehr im Wege, um die weitere Vereinheitlichung der SV voranzutreiben.

Bereits im Juni 1946 soll die SMAD gefordert haben, Gesetzentwürfe für die Sozialversicherung der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Unternehmer sowie die Gestaltung der freiwilligen und zusätzlichen Versicherung auszuarbeiten. Außerdem habe sich immer stärker das Bedürfnis bemerkbar gemacht, die Sozialversicherung der Bergarbeiter neu zu regeln (vgl. *Bohlmann/Fischer, 1947, S.212*).

Durch Punkt B.15 des SMAD-Befehls Nr.323 vom 20. 11. 1946 [JbAuS, 1945/47, S.321] hatte die DVAS den Auftrag erhalten, neue Bestimmungen für Unterstützungen bei zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit und Invalidität für Arbeiter der Kohleindustrie auszuarbeiten, wobei als Grundlage jene Unterstützungsätze berücksichtigt werden sollten, die vor der Kapitulation bestanden hatten. Aufbaue auf früheren Entwürfen legte die DVAS schon kurz darauf einen mit dem FDGB abgestimmten Gesetzentwurf vor.

Mit der von der SMAD genehmigten VO über die Sozialversicherung der Bergleute vom 19. Dezember 1946 (VSB) [AuS, 1946, S.417] wurde noch vor Schaffung eines einheitlichen Sozialversicherungssystems bereits für einen bestimmten Versichertenkreis ein gesondertes Leistungsrecht eingeführt. Mit dieser Maßnahme sollte offensichtlich für die Bergarbeiter ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, die Arbeitsleistung – wie von der SMAD gefordert – zu erhöhen.

Nach Aussagen der IG Bergbau hätten die sowjetischen Freunde beim Erlaß des Befehls Nr.323 die Erfahrungen ihres sozialistischen Aufbaus berücksichtigt, nach denen die Beschäftigten im Bergbau auf Grund der volkswirtschaftlichen Bedeutung ihrer Arbeit einen erhöhten sozialen Schutz haben müßten. Daher seien die besonderen Rechte der Bergleute beibehalten und auf einigen Gebieten noch erweitert worden, z. B. bei der Dauer des Krankengeldbezuges (vgl. *Schmigalle, 1957, S.11*). Tatsächlich wurden die Bergleute aufgrund der VSB sowohl hinsichtlich der Renten- als auch der Kranken- und Unfallversicherung zum Teil erheblich besser gestellt als die übrigen Versicherten durch die später erlassene VSV. Allerdings wurde von vornherein davon Abstand genommen, für die SV der Bergleute eigenständige Sozialversicherungsträger einzurichten. In § 1 VSB wurden ausdrücklich die SVA zu den Trägern der bergbaulichen Sozialversicherung bestimmt. Obwohl die kurz darauf erlassene VSV in § 10 eine Ermächtigung enthielt, im Einverständnis mit der SMAD als Gliederungen der SVA besondere Einrichtungen für die Beschäftigten des Bergbaus zulassen zu können, genehmigte die DVAS die in Brandenburg und Sachsen-Anhalt errichteten SVK für Bergleute nicht (vgl. *Thielmann, 1960, S.186*). Nach § 22 VSB waren für die unter die VO fallenden Personen Beiträge in Höhe von 30 % des Grundbetrages zu zahlen. Hiervon hatten die Versicherten 10 % und die Betriebe 20 % aufzubringen.

Endgültige Einführung der einheitlichen Sozialversicherung

Parallel zur Neuregelung der SV der Bergleute liefen die Arbeiten an einer völligen Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts. Daß dies nicht schon früher erfolgt war, wird von DDR-Seite damit begründet, daß es zum Erlaß einer von der DVAS ausgearbeiteten SVO deshalb nicht gekommen sei, weil die SMAD entsprechend dem Potsdamer Abkommen eine einheitliche Regelung für ganz Deutschland angestrebt habe. Den Westalliierten wird vorgeworfen, eine Rechtseinheit auf sozialversicherungsrechtlichem Gebiet in Deutschland absichtlich verhindert zu haben. Trotz des sowjetischen Entgegenkommens sei es aufgrund immer neuer Einwände und Vorbehalte der westlichen Vertreter zu keinem Abschluß der Verhandlungen im Kontrollrat gekommen (vgl. *H. Lehmann, 1957, S.19*).

Erst als mit einer Einigung im Kontrollrat in absehbarer Zeit nicht mehr zu rechnen gewesen sei, habe die SMAD – um wenigstens für die sowjetische Zone zu der dringend erforderlichen Vereinheitlichung und Vereinfachung des Sozialversicherungsrechts zu gelangen – am 28. Januar 1947 den **Befehl Nr. 28 über die Einführung eines einheitlichen Systems und von Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialversicherung in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands** [JbAuS, 1945/47, S.325] erlassen. Als Anlagen enthielt der Befehl Nr. 28 die Verordnung über Sozialpflichtversicherung (VSV), die Verordnung über die freiwillige und zusätzliche Versicherung sowie die Verordnung über die Versicherung bei Arbeitslosigkeit. Eine besondere Regelung der Sozialversicherung der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten erfolgte nicht mehr (vgl. Brack, 1947b, S. 61f.; H. Lehmann, 1957, S. 19; Bohlmann/Fischer, 1947, S. 212f.; Riedel, 1946, S. 136f.).

Abbildung 2: Faksimile des Befehls Nr. 28 aus Arbeit und Sozialfürsorge Nr. 5/1947

Befehl		
des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung		
Oberkommandierender der Gruppe Sowjetischer Besatzungstruppen in Deutschland		
Den 28. Januar 1947	Nr. 28	Berlin
Inhalt: Einführung eines einheitlichen Systems und von Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialversicherung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands.		
<p>Unter Berücksichtigung der Vorschläge der Freien Deutschen Gewerkschaften über die Einführung eines einheitlichen, demokratischen Systems der Sozialversicherung für Arbeiter, Angestellte und kleine Unternehmer zur Verbesserung der Versorgung der Versicherten in Fällen von Krankheit, Mutterschaft, Unfällen im Betrieb, Invalidität und Alter für das gesamte Gebiet der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands befehle ich:</p>		
<p>1. die beigefügten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verordnung über Sozialpflichtversicherung (Anlage Nr. 1). b) Verordnung über die freiwillige und zusätzliche Versicherung (Anlage Nr. 2). c) Verordnung über die Versicherung bei Arbeitslosigkeit (Anlage Nr. 3) <p>sind zu bestätigen;</p>		
<p>2. die Ministerpräsidenten der Regierungen der Provinzen und föderalen Länder haben die früher von ihnen erlassenen Verordnungen in Fragen der Sozialversicherung in volle Übereinstimmung mit den Verordnungen zu bringen, die in Ziffer 1 dieses Befehls aufgeführt sind;</p>		
<p>3. die Gesamtaufsicht über die Organisation und Tätigkeit der Sozialversicherung, die Prüfung der Vorschläge in der Sozialversicherung und die Kontrolle über die Ausführung derselben auferlege ich der Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der Zone;</p>		
<p>4. die Kontrolle über die Ausführung dieses Befehls auferlege ich dem Chef der Abteilung „Die Arbeitskraft“ der SMV in Deutschland.</p>		
<p>Unterschrift:</p> <p>Der Oberste Chef der Sowjetischen Militärverwaltung Oberkommandierender der Gruppe Sowjetischer Besatzungstruppen in Deutschland Marschall der Sowjetunion W. Sokolowski</p> <p>Für den Stabschef der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland Generalmajor N. Panow</p>		
<p>Beglaubigt:</p> <p>Der Chef der 1. Abteilung der Allgemeinen Verwaltung des Stabes der SMV in Deutschland Major A. Komow</p>		
<p>Siegel der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland</p>		

In § 1 VSV wurde unter Einschluß aller Zweige der Sozialversicherung ein einheitliches System der sozialen Pflichtversicherung festgelegt. Gemäß § 2 VSV umfaßte der Begriff Sozialversicherung »die öffentlich-rechtliche soziale Pflichtversicherung für den Fall von Unfällen und Berufskrankheiten, die mit dem Betrieb verbunden sind, für den Fall von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität und des Alters sowie zugunsten der Hinterbliebenen«.

Als Träger der SV mußten nach der VSV für jedes Land bzw. jede Provinz eine SVA und für jeden Kreis je eine Sozialversicherungskasse (SVK) als Gliederung der SVA errichtet werden. Beide Einrichtungen waren Körperschaften des öffentlichen Rechts und wurden zu jener Zeit noch durch Selbstverwaltungsorgane, die sich aus Vertretern der Versicherten (zwei Drittel) und Unternehmer (ein Drittel) zusammensetzten, geleitet. Für die allgemeine Aufsicht und die Überwachung der Einhaltung der SVO blieben gem. § 11 VSV zumindest formal die Landes- und Provinzialregierungen zuständig, diese wiederum unterlagen jedoch den Weisungen und der Oberaufsicht der DVAS, die ihrerseits als Hauptverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge noch im selben Jahr durch den SMAD-Befehl Nr.138 vom 27. Juni 1947 in die neu gebildete Deutsche Wirtschaftskommission (DWK) eingegliedert wurde (vgl. Scholz, 1979, S.38). Tatsächlich beschränkte sich die Tätigkeit der DVAS/HVAS, die unter unmittelbarer Leitung der sowjetischen Besatzungsmacht stand, nicht auf die Kontrolle; vielmehr übernahm die DVAS zusammen mit den Bevollmächtigten in den Ländern und Kreisen auf der Basis von zentralen Anweisungen die Leitung des Neuaufbaus der Sozialversicherung (vgl. Leutwein, 1954, S.7; H. Lehmann, 1949; Weser, 1966, S.62).

Tabelle 1: Strukturdaten zur Entwicklung der Sozialversicherung in der SBZ 1946–1950

Jahr	Versicherte (in 1.000)				Sozialrentner ⁴	Haushaltsrentner ⁵	Ausgaben für Renten ⁶ in Mio. RM	von SV finanzierte Kuren ⁷
	insgesamt ¹	abhängig Beschäftigte	selbst. Unternehm. ²	Anteil in % ³				
1946	8.604,2	4.695,8	987,5	49,45	1.106.114	345.109	570,0	15.228
1947	9.922,0	5.248,5	1.138,9	55,18	1.465.467	798.934	–	44.505
1948	10.253,3	5.315,9	1.199,3	57,39	2.029.899	526.567	1.839,2	63.958
1949	10.282,2	5.309,2	1.163,5	58,41	2.207.943	518.519	1.870,5	155.053
1950	10.702,1	5.573,5	1.161,3	62,22	2.277.416	533.903	2.161,8	238.038

1) jeweils am Jahresende; 2) einschl. Angehörige selbständiger Unternehmer; 3) in % der Bevölkerung; 4) 1950 = 30. Juni; 5) 1946 einschl. Renten an ehemalige Beamte; 6) einschl. Renten für Kriegsinvaliden und -hinterbliebene; 7) sämtliche Kurarten.

Quellen: JbAuS, 1947/48, S.273; AuS, Nr.11/1948, S.211; Leutwein, 1954, S.113 ff.; H. Rühl, 1954, S.625; Die Sozialversicherung, Heft 1/1957, S.7; Das Gesundheitswesen der DDR 1984, S.294.

Mit der durch Befehl Nr.28 erlassenen SVO wurde der Prozeß der Beseitigung der unabhängigen Sozialversicherungsträger abgeschlossen. Nachdem bereits im Zuge der Errichtung der fünf SVA im Jahre 1946 die meisten der vormals 1.456 eigenständigen Versicherungsträger beseitigt worden waren, sah § 9 VSV die Liquidation der bis zum 31.1.1947 noch nicht eingegliederten Träger vor. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß der Oberste Gerichtshof in einem Urteil vom 30. 3. 1953 entschieden hat (– 1 Uz 1/53 –) [AuS, 1953, S.603; NJ, 1953, S.417], daß die „neuen Systeme der SV nicht als Rechtsnachfolger der früheren Reichsversicherung anzusehen“ (Weser, 1966, S.61) waren. Nach Abschluß der Reorganisation wurde die SV von 5 SVA mit 147 Sozialversicherungskassen und rd. 650 Nebenstellen durchgeführt. Von der Möglichkeit des § 10 VSV, für die Beschäftigten des Eisenbahntransportwesens, des Post- und Fernmeldedienstes und des Bergbaus besondere Einrichtungen zu bilden, wurde nur im Falle ersterer Gebrauch gemacht; die früheren Reichsbahn-Betriebskrankenkassen wurden durch die VO über die Einbeziehung der Eisenbahn in die vereinheitlichte SV vom 3. 4. 1947 [AuS, 1947, S.224] den SVA als »Sozialversicherungskasse Eisenbahn« eingegliedert.

Die SVO beschränkte sich jedoch nicht nur auf die organisatorische Umgestaltung und Vereinheitlichung der Träger der SV, sondern hatte auch zum Ziel, in bezug auf den Versichertenkreis sowie das Beitrags- und Leistungswesen neue Wege zu beschreiten. Da sich der Befehl Nr.28 jedoch weitgehend an den Entwurf der SVO anlehnte, der bisher schon als Orientierung diente, waren die Neuerungen in diesen Bereichen nicht allzu gravierend. Immerhin galt für alle Versicherten nunmehr ein einheitliches und auf einer einzigen Rechtsgrundlage basierendes Leistungsrecht.

Insgesamt wurde im wesentlichen der bei Kriegsende erreichte Leistungsstand aufrechterhalten; mit der Umwandlung der Regel-, Mehr- und Kannleistungen in Pflichtleistungen sowie der Abschaffung von Krankenschein- und Rezeptgebühren gab es auch einige Verbesserungen. Ausdrücklich wurde

hervorgehoben, daß bei der Neugestaltung am Versicherungsprinzip festgehalten und der Fürsorgegedanke verworfen worden sei (vgl. *Mende, 1948, S.257*). Als wichtigste Fortschritte wurden die Vereinfachung des Rechts, die Beseitigung der Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern, die Abschaffung des Kapitaldeckungsverfahrens in der Rentenversicherung sowie die durchgreifende Vereinfachung der Verwaltung angesehen (vgl. *Kipf, 1947 a, S.197 ff., 1948 b, S.247 ff.; H. Lehmann, 1949, S.19; E. Fischer, 1948 c, S.240 ff., 1948 d, S.182; Matern, 1948 d, S.267 f.; Dowe, 1947, S.241 f.; Holling, 1948 c, S.268 ff.; Liedtke, 1948, S.252 ff.; Riedel, 1948, S.180 ff.*). Die VSV setzte die bereits auf Länderebene eingeleitete Entwicklung fort, die Versicherungspflicht möglichst extensiv auszugestalten. Versicherungspflichtig waren daher sowohl sämtliche gegen Entgelt beschäftigten Personen ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Arbeitsverdienstes wie auch Selbständige, Handwerker und kleine Unternehmer einschließlich der bei diesen ständig mitarbeitenden Familienangehörigen. Ausgenommen von der Versicherungspflicht waren im wesentlichen nur Unternehmer mit mehr als 5 Beschäftigten, bestimmte geringfügige Beschäftigungen sowie Geistliche und Mitglieder religiöser Orden.

Die Einheitlichkeit der SV wurde bereits frühzeitig durch einige Sonderregelungen durchbrochen. Neben den bereits erwähnten erhöhten Leistungen für Bergleute kamen auch die Angehörigen der am 1. 6. 1945 geschaffenen Volkspolizei in den Genuß verschiedener Sonderleistungen. Zwar waren auch sie zunächst der Versicherungspflicht gem. § 3 Buchst. a VSV unterworfen und zahlten den üblichen Einheitsbeitrag, aufgrund einer AO vom 8. Dezember 1948 [ZVOBl. S.581] erhielten jedoch Angehörige der Volkspolizei, die in Ausübung ihres Dienstes invalide geworden waren, zusätzlich zu ihren SV-Renten aus den Mitteln der Sozialversicherung einen Zuschlag von bis zu 50 %. Arbeitsunfähigen Hinterbliebenen von im Dienst ums Leben gekommenen Volkspolizisten stand ein entsprechender Zuschlag zu. Allerdings durfte gem. § 2 der AO die Gesamtsumme der Rente mit Zuschlag den letzten Nettoverdienst des Versicherten nicht übersteigen.

Nachdem die VSV die schon durch die Länderregelungen geänderte Zusammensetzung der Selbstverwaltungsgremien (Versicherte stellten $\frac{2}{3}$ der Mitglieder) bestätigt und damit den starken **gewerkschaftlichen Einfluß** beibehalten hatte, erfolgte mit der durch den SMAD-Befehl Nr.234 vom 9. Oktober 1947 [ZVOBl. 1948, S.1] vorgenommenen Einführung von »**Bevollmächtigten für Sozialversicherung**« ein weiterer Schritt zur Ausweitung der Kontrollfunktion des FDGB.

Die in den Betrieben tätigen Bevollmächtigten waren von den Versicherten unter Beteiligung des FDGB zu wählen (ein Bevollmächtigter auf je 40 bis 50 Beschäftigte) und hatten vor allem die Aufgabe, Hilfeleistungen für erkrankte Arbeitnehmer zu gewähren oder zu beschaffen, zur Senkung von Unfallzahlen in Zusammenarbeit mit den Arbeitsschutzkommissionen beizutragen und für die Verbesserung und Überwachung der Betriebshygiene zu sorgen. Außerdem hatten sie kranke Arbeiter zu kontrollieren. Zwar waren die Sozialversicherungsbevollmächtigten anfänglich noch keine Gewerkschaftsorgane, sie sollten jedoch unter Führung des FDGB und der Sozialversicherungskassen tätig sein (vgl. DB vom 10. Dezember 1947 [ZVOBl. 1948, S.129]). Noch im Jahre 1947 waren in den Betrieben 47.139 Bevollmächtigte der Sozialversicherung gewählt worden (vgl. *Bohlmann, 1948, S.270*). Bis Ende 1948 waren schließlich in 16.766 Betrieben mit 1.844.572 Beschäftigten 45.551 Bevollmächtigte gewählt, unter denen sich 11.107 Frauen und 1.526 Jugendliche befanden (vgl. *Brack, 1949 a, S.5*). Bei den im Frühjahr 1948 durchgeführten Wahlen zu den Selbstverwaltungsorganen der SVK waren außerdem 4.530 Versichertenvertreter sowie 2.265 Vertreter der Unternehmer gewählt worden. Von den Versicherten war in sämtlichen Ländern lediglich eine Liste des FDGB eingereicht worden (vgl. *Mende, 1949, S.306 ff.; Bondkowski, 1947, S.177 ff.; auch Tabelle 4*).

Auch in der SBZ war die **Leistungsgewährung** in den ersten Jahren nach Kriegsende in starkem Maße durch die allgemeine Mangelsituation gekennzeichnet. Für die Gewährung von Leistungen standen im wesentlichen nur die eingehenden Beiträge zur Verfügung, die jedoch infolge der darniederliegenden Wirtschaft nur spärlich bei den SV-Trägern eingingen. Teilweise bereitete es bereits Probleme, den vor Kriegsende erreichten Leistungsstand aufrechtzuerhalten. Bei begrenzten Mitteln wurden in der SBZ dabei die Bereitstellung der ärztlichen Versorgung und die Zahlung von Krankenunterstützungen als vordringliche Aufgabe angesehen (vgl. *Kipf, 1948 a, S.278*). Dagegen wurden **Rentenzahlungen** erst verspätet aufgenommen und anfänglich in gekürzter Höhe gewährt.

Abgesehen davon, daß aufgrund einer 1946 erlassenen Anweisung der DVAS die Rentenzahlungen auf 90 RM monatlich begrenzt waren (vgl. *Weser, 1966, S. 230; Kipf, 1948 a, S. 279*), erhielten zunächst nur Altrentner Renten ausgezahlt. Erst später wurden auch die neu hinzugekommenen Rentner in die Rentengewährung einbezogen. Die VSV verlangte zwar in § 52 eine Umrechnung sämtlicher Renten, brachte jedoch unmittelbar nur geringfügige Anhebungen. Während die Mindestrente auf 30 RM angehoben wurde, blieb die Höchstbegrenzung der Renten vorerst bestehen. Erst die Entwicklung des weiteren Beitragsaufkommens veranlaßte die DVAS, durch Anweisung vom 20. 8. 1947 mit Wirkung vom 1. 9. 1947 die Limitierung aufzuheben (vgl. *Matern, 1947 b, S. 399*). Erste spürbare Verbesserungen der Renten enthielt aber erst der SMAD-Befehl Nr. 44 vom 18. März 1948 [ZVOBl. S. 131], der die Mindestrenten für Alters- und Invalidenrentner von 30 auf 50 RM, für Witwen und Vollwaisen von 30 auf 40 RM und für Halbwaisen von 10 auf 20 RM an hob (vgl. *Meja, 1987, S. 210; Kipf, 1948 a, S. 284; E. Fischer, 1948 a, S. 210 ff.*). Außerdem wurde die in § 55 Abs. 2 VSV enthaltene Begrenzung der Gesamtsumme der Rente mit Zuschlägen auf $\frac{2}{3}$ des bisherigen Durchschnittsverdienstes ab 1. 1. 1948 auf vier Fünftel erhöht. Die Bedeutung der Mindestrentenerhöhung verdeutlichen die im Januar 1948 gezahlten Durchschnittsbeträge, die sich bei Altersrenten auf 60,01 RM, bei Invalidenrenten auf 58,32 RM, bei Witwenrenten auf 36,81 RM und bei Halbwaisenrenten auf 20,21 RM beliefen (vgl. *Kipf, 1948 a, S. 285*). Im Zuge der Rentenanhebungen erhöhten sich bis Juni 1949 die Durchschnittsbeträge der Altersrenten auf 71,14 M, der Invalidenrenten auf 66,98 M, der Witwenrenten auf 47,69 M sowie der Halbwaisenrenten auf 21,46 M (vgl. *Bohmann, 1949, S. 451; Tabellen 81, 86*).

Versorgung ehemaliger Beamter und der Kriegsofopfer

Ausgesprochen ablehnend verhielten sich die sowjetischen Militärbehörden (allerdings teilweise auch die Westalliierten) gegenüber sozialpolitischen Maßnahmen zugunsten der Kriegsofopfer. Entsprechendes galt für die Versorgung der Beamten, die sie als mitverantwortlich für die Taten des NS-Regimes ansahen. Ausgehend von dieser Einstellung blieb die **Versorgung der ehemaligen Beamten und der Kriegsofopfer einschließlich ihrer Hinterbliebenen in der SBZ äußerst ungünstig** (vgl. *Leutwein, 1954, S. 72 ff.*).

Nach dem Zusammenbruch waren pensionierte Beamte und Kriegsbeschädigte sowie deren Hinterbliebene bei Bedürftigkeit im wesentlichen auf Unterstützungsleistungen der Gemeinden angewiesen. Nur vereinzelt gab es in den Ländern Regelungen hinsichtlich der versorgungsrechtlichen Behandlung von ehemaligen Beamten und von Kriegsofopfern. Im Land Sachsen z. B. wurden gem. einer VO über die Versorgung der Kriegsofopfer vom 11. 7. 1945 [Aml.NR LVSachsen, S.1] Kriegsbeschädigte von den Bezirksfürsorgeverbänden betreut, nachdem durch dieselbe VO die Versorgungsämter aufgelöst worden waren. Gleichzeitig konnten gemäß einer Anweisung der Landesverwaltung Sachsen [Aml.NR LVSachsen 1945, S.91] Ruhestandsbeamte des Landes und deren Hinterbliebene auf Antrag anstelle der bisherigen Versorgungsbezüge »Sozialrenten« nach den Bestimmungen der SV erhalten (vgl. *Weser, 1966, S. 41*).

Eine gewisse Vereinheitlichung der Versorgung dieser Personenkreise brachte jedoch erst die Anweisung Nr. 19/2886 der SMAD vom 23. April 1946, die es den Ländern erlaubte, aus Haushaltsmitteln Pensionen an solche deutschen Bürger auszus zahlen, die keinen Anspruch auf Unterstützungen aus Mitteln der SV besaßen. Einzelheiten zur Umsetzung dieser Anweisung regelte eine am 20. Mai 1946 ergangene AO (0 8800 – 34) [AuS, 1946, S. 164] der Deutschen Zentral-Finanzverwaltung (DZfV).

Sogenannte Haushaltsrenten durften danach nur an Personen ausgezahlt werden, die die Arbeitsfähigkeit verloren oder das 65. Lebensjahr erreicht hatten. Ferner mußten sich die Gesamtausgaben für derartige Leistungen im Rahmen jener Summen halten, die in den Haushalten für diesen Zweck vorgesehen waren. Von der Pensionsgewährung ausgeschlossen waren ehemalige Offiziere und Beamte militärischer Ämter, aktive Mitglieder der NSDAP und ihrer Organisationen sowie Mitglieder von SS, SA, SD und Gestapo. Die Höhe der Pensionen wurde nach den früher für diese Personen geltenden pensionsrechtlichen Bestimmungen festgesetzt. Allerdings durften die Pensionen die limitierten Beträge der von der SV gewährten Renten nicht übersteigen. Auf Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene waren die Vorschriften sinngemäß anzuwenden, wobei hier neue Versorgungsregeln nach den Grundsätzen der SV berechnet werden sollten. Während für die Festsetzung der Pensionen die Gemeinden zuständig waren, erfolgte die Auszahlung durch die SV. Entsprechend waren diesen die Rentenaufwendungen, außerdem auch die Kosten der Krankenversorgung dieser Personen (3 RM je

Monatsrente) sowie ein Verwaltungskostenanteil zu erstatten. Die Auszahlung der Pensionen sollte ab 1. 4. 1946 erfolgen (vgl. *AuS, Nr. 7/1946, S. 163 ff.; Weser, 1966, S. 50 ff.*).

Unter Aufhebung des Erlasses vom 20. 5. 1946 wurde die Gewährung von Pensionen aus Haushaltsmitteln durch den Runderlaß Nr. 114 der DZfV vom 28. 10. 1946 [JbAuS, 1945/47, S. 452] in einigen Punkten präzisiert. Anspruchsberechtigt waren nunmehr ehemalige Beamte oder deren Witwen bei dauernder Arbeitsunfähigkeit oder Vollendung des 65. Lebensjahres (Frauen des 60. Lebensjahres) sowie Waisen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr. Im Gegensatz zur vorherigen Regelung waren Wehrmachts-Offiziere nicht mehr generell vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Neue Pensionen sollten künftig nach den Grundsätzen der SV festgesetzt werden mit der Maßgabe, daß die dort geltenden Höchstsätze nicht über- und die Mindestsätze nicht unterschritten werden durften. Die den SV-Trägern zu erstattenden Krankenversicherungskosten wurden zudem auf eine RM je Monatsrente reduziert.

Abermals geändert wurde die Versorgung der früheren Beamten durch die von der DWK erlassene **AO über Zahlung von Renten an ehemalige Beamte vom 15. September 1948** (ARB) [ZVOBl. S. 467]. Begründet wurde die Neuregelung damit, daß es auf Dauer nicht vertretbar gewesen sei, die nach den Versorgungsbescheiden festgesetzten Renten weiterzuzahlen, weil die Festsetzung dieser Renten entsprechend dem bis 1945 üblichen Berechnungsmodus den neuen Grundsätzen der SV entgegengestanden habe und mitunter Renten zur Auszahlung gelangt seien, deren Höhe unter Berücksichtigung des Lebens Einkommens des Pensionärs in „nicht vertretbarem Gegensatz zu den Renten der Sozialversicherung“ (*E. Fischer, 1948 b, S. 367*) gestanden habe. Neu war ferner, daß die Aufwendungen für die sog. Pensionsrenten in Zukunft von den SVA getragen werden sollten.

Renten nach der neuen AO konnten ehemalige Beamte der früheren Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden, der ihnen angegliederten Einrichtungen, der Reichsbahn und Reichspostverwaltung sowie deren Witwen und Waisen erhalten. Voraussetzung für den Versorgungsanspruch war der Nachweis einer mindestens fünfjährigen Beamteneigenschaft sowie das Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit im Sinne der VSV oder das Erreichen der Altersgrenzen. Von Leistungen ausgeschlossen blieben gem. § 4 Kriegsverbrecher und NSDAP-Aktivistinnen. Sowohl Alt- wie Neurenten wurden nach den Vorschriften der VSV berechnet. Die Rente betrug mindestens 50 M, für Witwen und Waisen je 40 M und für Halbweisen 20 M; für jedes unterhaltsberechtigten Kind kam ein Zuschlag zur Rente in Höhe von 17,50 M hinzu. Die abgeleitete Witwenrente belief sich auf 50 % der Rente des Verstorbenen (Vollweisen 35 %, Halbweisen 25 %). Die ergänzend ergangene DB vom 31. 12. 1948 [ZVOBl. 1949, S. 30] bestimmte ferner, daß eine Differenzierung zwischen Beamten auf Lebenszeit, auf Widerruf, auf Zeit oder außerplanmäßigen Beamten nicht stattfinden solle. Ferner wurde festgelegt, daß Ansprüche bis zum 31. 3. 1949 geltend gemacht werden mußten. Für danach eingehende Anträge sollten allein die Vorschriften der VSV gelten, wobei beamtenrechtliche Dienstzeiten angerechnet wurden. Allerdings mußte bei diesen Anträgen für Zeiten nach dem 1. 2. 1947 die Zwei-Drittel-Deckung nachgewiesen werden (vgl. *E. Fischer, 1948 b, S. 366 ff.*).

Nach der DB vom 31. 12. 1948 fielen ehemalige Offiziere und Wehrmachtsbeamte nicht unter die ARB. Sie sollten weiterhin Renten aus Haushaltsmitteln gemäß dem Runderlaß vom 28. 10. 1946 erhalten, jedoch mit der Maßgabe, daß auch bei ihnen nicht mehr alte Pensionsbescheide, sondern die SV-Grundsätze Grundlage der Rentenfestsetzung sein sollten. Dabei sollte ohne Rücksicht auf das tatsächlich bezogene Einkommen generell ein Grundbetrag von 4 Mark zugrundegelegt werden. Bei gleichen Mindestsätzen wie für die ehemaligen Beamten blieb für diesen Personenkreis zunächst die Höchstbegrenzung der Rente auf 90 M monatlich bestehen (vgl. *Weser, 1966, S. 279*).

Bereits kurz zuvor war durch die **VO über die Zahlung von Renten an Kriegsinvalide und Kriegshinterbliebene vom 21. Juli 1948** (VRK) [ZVOBl. S. 363] eine gesonderte Neuregelung der Kriegsopferversorgung erfolgt, durch die arbeitsunfähig gewordenen Angehörigen der früheren deutschen Wehrmacht Rentenansprüche eingeräumt wurden. Hinterbliebene eines an den Folgen einer Kriegsbeschädigung Verstorbenen erhielten Witwen- und Waisenrenten (vgl. *Leutwein, 1954, S. 75 ff.; Weser, 1966, S. 288 ff.*).

Voraussetzung für die Rentengewährung war eine dienstbedingte Gesundheitsschädigung, durch die die Erwerbsfähigkeit um mindestens $66 \frac{2}{3}$ % gemindert wurde. Abgestellt wurde allein auf den Kör-

perschaden und nicht wie bei sonstigen Invaliden auf die Fähigkeit, ein bestimmtes Einkommen zu erzielen. Kriegsinvalide erhielten auch dann eine Rente, wenn sie trotz ihrer Gesundheitsschädigung in der Lage waren, mehr als $\frac{2}{3}$ des üblichen Entgelts zu erzielen. Überstiegen Rente und Nebeneinkünfte zusammen den Betrag von 140 M monatlich, waren die diesen Betrag übersteigenden Einkünfte zur Hälfte auf die Rente anzurechnen, jedoch mit der Maßgabe, daß $\frac{3}{10}$ der Rente in jedem Falle dem Anspruchsberechtigten verbleiben sollten. Kriegsbeschädigtenrenten bestanden aus einem monatlichen Grundbetrag von 30 M und einem Steigerungsbetrag von 1 % des monatlichen Durchschnittsverdienstes, der maximal bis zur Höhe von 600 M berücksichtigt wurde. Die Rente betrug mindestens 50 M und einschließlich der Kinderzuschläge höchstens 90 M monatlich. Berücksichtigungsfähig waren Dienstzeiten in der Wehrmacht, soweit sie nach dem 30.1.1933 aufgrund der Mobilisierung erfolgt waren. Der Rentenanspruch von Invaliden entfiel, wenn sie eine ihnen angebotene und zumutbare Umschulung ablehnten (§ 16 VRK). Bezieher von Kriegsbeschädigten- bzw. -hinterbliebenenrenten hatten im wesentlichen Anspruch auf die sonstigen Leistungen der SV (z. B. Krankenhilfe, Wochenhilfe, Sterbe- und Pflegegeld etc.). Als Ausgleich für die Erbringung dieser Leistungen erhielt die SV je Rentenempfänger einen Betrag von 4 M monatlich erstattet. Einzelheiten des anspruchsberechtigten Personenkreises regelte im übrigen die zur VRK erlassene 1. DB vom 30. 10. 1948 [ZVOBl. S.536] (vgl. *Leutwein, 1954, S.75 ff.*; *Weser, 1966, S.288 ff.*).

Obleich zahlreiche zu der VRK ergangene Durchführungsbestimmungen und Ergänzungen im Laufe der Zeit gewisse Verbesserungen und auch Erweiterungen des anspruchsberechtigten Personenkreises brachten, blieb die Kriegsopferversorgung äußerst unzureichend.

Im Vergleich zur Bundesrepublik gab es in der SBZ/DDR – auch relativ gesehen – eine geringere Zahl von Kriegsrentenempfängern. Anfang 1949 wurden lediglich 515.118 Kriegsopferrenten gezahlt, darunter 68.710 an Kriegsinvalide, 100.975 an Kriegswitwen, 9.310 an Kriegsvollwaisen und 336.123 an Kriegshalbwaisen. Während die Zahl der Kriegsinvalidenrenten in der Folgezeit leicht anstieg, verringerte sich infolge der sehr restriktiven Arbeitsunfähigkeitsbestimmungen vor allem die Zahl der Kriegswitwenrenten. Angaben über die gezahlten Pensionsrenten sind äußerst lückenhaft; nach den zur Verfügung stehenden Daten sollen Anfang 1949 insgesamt 27.044 Pensionsrenten gezahlt worden sein (vgl. *Leutwein, 1954, S.126*). Unterlagen des FDGB weisen für 1960 insgesamt 85.957 Pensionsvoll- und 12.391 -halbrenten aus (vgl. *StaFinBericht SVAA 1967, S.7*). Im Jahre 1949 beliefen sich die Ausgaben für Haushaltsrenten auf 183,96 Mio. M oder 10,89 % der gesamten Rentenausgaben der SBZ. Bemerkenswert war, daß die Durchschnittssätze der Kriegsinvalidenrenten etwas über denen der Alters- und Invalidenrenten der SV lagen; umgekehrt war dies allerdings bei Kriegswitwenrenten (vgl. *Leutwein, 1954, S.77*).

Versorgung der Verfolgten des Faschismus

Im Gegensatz dazu gab es in der SBZ nachhaltige Bemühungen, den **Opfern des Faschismus (OdF)** eine großzügige Betreuung zuteil werden zu lassen. Nachdem erste Hilfsmaßnahmen anfänglich primär durch überall gebildete Ausschüsse »Opfer des Faschismus« durchgeführt wurden, erhielt die OdF-Fürsorge im Laufe des Jahres 1946 in den meisten Ländern eine gesetzliche Grundlage. Gleichzeitig wurde damit begonnen, einheitliche **Anerkennungskriterien** einzuführen und die zu betreuenden Personen zentral zu erfassen. Ende 1946 gab es in der SBZ 32.421 anerkannte OdF, von denen 19.998 erwerbstätig waren. Bis Mitte 1948 erhöhte sich die Zahl auf 37.481 (davon erwerbstätig: 30.904). Neben der Gewährung von **Rentenleistungen** war der Aufbau einer besonderen **Kranken- und Heilfürsorge** erforderlich, zumal sich immer deutlicher zeigte, daß ein Großteil während der Haftzeit erhebliche körperliche Schädigungen erlitten hatte (vgl. *P. Jung, 1947, S.228 ff., 1948, S.293 ff.*).

Nach den in den meisten Ländern 1946/1947 erlassenen Vorschriften (vgl. Land Sachsen: AO über die Versorgung der OdF durch die SV vom 20. 3. 1946 [Gesetze/Befehle S.141]; Thüringen: Gesetz über die vorläufige Regelung der Versorgung der OdF vom 15. 6. 1946 [Thür.RegBl. I S.99]; Gesetz über die Rentenzahlung an die OdF vom 15. 1. 1947 [ABl.Mecklbg. S.16]) waren mit bestimmten Ausnahmen für die Gewährung von OdF-Renten die SV-Bestimmungen maßgebend. Anspruchsberechtigt waren sowohl unversicherte OdF wie auch jene, die die Wartezeit nicht erfüllten. Im allgemeinen

wurden den OdF Renten in 1½-facher Höhe der Höchstsätze gezahlt oder aber auf der Basis von erhöhten Grundbeträgen festgesetzt (vgl. *Weser, 1966, S.57f.*).

Eine Vereinheitlichung brachte auch hier die VSV, die in § 67 Abs.1 bestimmte, daß die OdF bzw. die Verfolgten des Naziregimes (VdN) – so die spätere Bezeichnung – unabhängig davon, wann ihr Anspruch auf Gewährung von Leistungen der SV entstand, bevorzugt zu versorgen waren. Außerdem waren alle ihnen zustehenden Barleistungen bis zu 50 % über den Sätzen zu zahlen, welche die übrigen Versicherten erhielten. In Gefängnissen oder Konzentrationslagern verbrachte Zeiten galten als Versicherungszeiten, wobei als Durchschnittsverdienst mindestens der Verdienst eines hochqualifizierten Arbeiters anzusetzen war (vgl. *Weser, 1966, S.263*). Eine am 1. 7. 1948 erlassene AO über die Berechnung der Renten bei VdN [ZVOBl. S.443] erweiterte die bei der Rentenberechnung berücksichtigungsfähigen Zeiten. Außerdem waren gem. dem Rundschreiben der HVAS Nr.1/48 (vgl. *Geschäftsbericht SV Brandenburg 1948, S.64*) VdN-Renten nach den für Unfallrenten geltenden Vorschriften der VSV zu ermitteln, d. h. maßgeblich war stets der Verdienst der letzten 12 Monate vor dem Eintritt des Versicherungsfalles.

Besonderes Gewicht wurde darüber hinaus der Heilfürsorge der VdN gewidmet, indem ein Teil der in der SBZ vorhandenen Erholungsheime und Sanatorien für die Betreuung der erholungs- und heilbedürftigen VdN reserviert wurde. Die Vergabe der Kuren für VdN erfolgte durch die Landesausschüsse bei den Landesregierungen, teilweise auch in Verbindung mit der eigens gegründeten VVN-Erholungsstätten-GmbH. Im Jahre 1947 wurden 7.790 OdF oder deren Angehörigen Kuren von durchschnittlich 26 Tagen gewährt (vgl. *P. Jung, 1948, S.295*).

1. 3. 3 Reorganisation der Sozialfürsorge und Unterstützung besonderer Personengruppen

Erforderlich war nicht nur die Wiederaufnahme der Sozialversicherungsleistungen; die spezifische Nachkriegssituation schuf auch eine Vielzahl sozialfürsorgerischer Aufgaben. Für die Sozialfürsorge war ebenfalls die DVAS zuständig, allerdings erfolgte die Durchführung in der ersten Zeit nach teilweise sehr unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen. Eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen und der materiellen Bestimmungen brachte erst die auf der Grundlage des SMAD-Befehls Nr.92 vom 22. April 1947 [ZVOBl. S.54] von der DVAS als Anlage dazu erlassene VO über Sozialfürsorge vom 22. April 1947 (vgl. *Meja, 1987; Wiederhold, 1947b, S.224, 1948a, S.285ff.; Winkler, 1989, S.255; Matern, 1946b, S.295f., 1948b, S.235ff.*).

Die Neuregelung hatte vor allem den Zweck, die Sozialfürsorge den durch die Folgen des Krieges veränderten Verhältnissen anzupassen, die Organisation und Verwaltung innerhalb des Zonengebietes zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, ihre Leistungen zu verbessern sowie die produktive Fürsorge auszubauen. Als wesentlichen Fortschritt betrachtete man in der SBZ die Beseitigung des Systems der endgültig verpflichteten Fürsorgeverbände; Träger der Sozialfürsorge wurden stattdessen die Länder sowie die Kreise und Gemeinden mit ihren Ämtern für Arbeit und Sozialfürsorge. Als »Demokratisierung« der öffentlichen Fürsorge wurde besonders die vorgeschriebene Bildung der Beratungsausschüsse und Sozialkommissionen herausgestellt. Während sich erstere mit grundsätzlichen und organisatorischen Fragen der Sozialfürsorge befassen sollten, oblag letzteren die praktische fürsorgerische Kleinarbeit. Ende August 1947 existierten bereits 187 Beratungsausschüsse sowie 11.282 Sozialkommissionen mit 55.138 ehrenamtlichen Helfern (vgl. *Wiederhold, 1948b, S.291ff.; Meja, 1987, S.51*).

Im Bereich des Leistungsrechts wurde das Richtsatzsystem übernommen, allerdings mit für die ganze Zone einheitlichen Sätzen. Neben den laufenden Unterstützungen konnten Sonderunterstützungen gewährt werden. Als wesentlichen Fortschritt wertete man ferner, daß für hilfsbedürftige Bürger ein Rechtsanspruch auf die Gewährung staatlicher Unterstützung ohne diskriminierende Bedingungen eingeführt und die Rückzahlungspflicht aufgehoben wurden. Als Fortschritt galt desweiteren, daß Altersrenten und Renten von Minderjährigen, die Personen im Haushalt eines Hilfsbedürftigen bezogen, nicht auf Fürsorgeleistungen angerechnet werden durften. Unterhaltspflichtige Dritte konnten im übrigen nur für jene Zeit zum Kostenersatz herangezogen werden, in denen ihr Einkommen über der Pfändungsfreigrenze lag. Laufend unterstützte Hilfsbedürftige waren im übrigen für

den Fall von Erkrankung zu Lasten der Stadt- und Landkreise bei der SV pauschal versichert. Ein Schwergewicht wurde schließlich auf Maßnahmen der produktiven Fürsorge gelegt; durch Eingliederungsmaßnahmen und Umschulungen sollten Bedürftige möglichst schnell in den Erwerbsprozeß eingegliedert und von der Fürsorge unabhängig gemacht werden (vgl. *Wiederhold, 1948 a, S. 288 f.*).

Nach den am 2. 9. 1947 von der DVAS verfügten Richtlinien für die Bemessung der Barleistungen für den Lebensunterhalt eines Hilfsbedürftigen [ZVOBl. S.224] standen Hauptunterstützten monatlich 30 RM, erwachsenen Familienangehörigen 20 RM, Kindern unter 15 Jahren 17,50 RM zu. Zusätzlich konnten Mietbeihilfen in Höhe von 12 bis 40 RM gewährt werden. Bei Pflegebedürftigen erhöhte sich der Richtsatz um monatlich 30 RM; Tbc-Kranke, Schwangere, Wöchnerinnen usw. erhielten Zulagen zum Kauf zusätzlicher Lebensmittel (vgl. *Richter/Reichert, 1970, S. 22 f.; AuS, Nr. 19/1947, S. 436*).

Neben der staatlichen Sozialfürsorge wurde ein umfangreiches Netz an **ehrenamtlichen Einrichtungen** geschaffen, um die unmittelbare Not und die massenhaft auftretenden Kriegsfolgen zu lindern. Hervorzuheben ist insbesondere die noch 1945 geschaffene **Volkssolidarität**, die an »proletarische Traditionen« in der Weimarer Republik anknüpfte (vgl. *Wiederhold, 1947 a, S. 434 ff.; Richter, 1955, S. 731 f.*).

Erste Ansätze bildeten die im Oktober 1945 in Dresden von allen Parteien und dem FDGB als überparteilicher Hilfsorganisation gegründete »Volkssolidarität gegen Wintersnot«. Ähnliche Organisationen waren z. T. unter anderer Bezeichnung in den übrigen Gebieten der SBZ entstanden. Am 20. März 1946 wurden die verschiedenen Organisationen unter dem Namen »Volkssolidarität« zu einem einheitlichen Zentralausschuß zusammengeschlossen. Wie andere Organisationen geriet auch die Volkssolidarität sehr schnell unter die Kontrolle der SED, womit ihre Wohlfahrtstätigkeit zunehmend eine ideologische Prägung erhielt. Ihre Aufgaben reichten von der „Mithilfe bei der Wiederingangsetzung der Produktion und der Neugestaltung des gesellschaftlichen Lebens bis zur Betreuung hilfsbedürftiger Personen aller Altersgruppen“ (*Winkler, 1989, S. 62*) (Unterbringung in Heimen, die Schul- und Kinderspeisung, Bereitstellung von Heizmaterial und Lebensmitteln). Bis Ende 1947 ergaben die Spendensammlungen der Volkssolidarität immerhin finanzielle Mittel in Höhe von 172 Mio. RM; 1948 kamen weitere 62,1 Mio. hinzu (vgl. *Meja, 1987, S. 226*). Mitte 1947 zählte die Volkssolidarität schon 10.447 Orts- und 147 Kreisausschüsse mit 89.200 ehrenamtlichen Mitarbeitern. Zwischen der Volkssolidarität und den Sozialbehörden existierte eine enge Zusammenarbeit, die teilweise institutionalisierte Formen aufwies. Bis Mitte 1947 hatte die Volkssolidarität im übrigen 1.180 Kindergärten, 257 Kinderheime, 150 Altersheime, 27 Heime für Heimkehrer sowie über 1.000 Nähstuben und 145 Reparaturwerkstätten geschaffen. Ihre Aktivitäten verstand die Volkssolidarität jedoch nicht als Ersatz, sondern allenfalls als Ergänzung staatlicher Maßnahmen (vgl. *Wiederhold, 1947 a, S. 434 ff.*). Eine wesentliche Aufgabe sah die Volkssolidarität schließlich in der Betreuung von Schulkindern während der Ferien. Allein in Sachsen wurden 1947 in diese Aktion 123.630 Schulkinder einbezogen. Im Jahre 1949 beschloß die Volkssolidarität, sich zu einer politischen Massenorganisation umzugestalten. Damit wurde zugleich der bis dahin primär allgemeinfürsorgerische Charakter der Verbandstätigkeit aufgegeben. Seitdem verstand sich die Volkssolidarität als politisch-soziale Massen- und Kampforganisation, deren „Aufgabenstellung das politische Geschehen bestimmt“ (*Richter, 1955, S. 731*).

Eingespant in die nichtstaatlichen Unterstützungsmaßnahmen waren auch die sonstigen **gesellschaftlichen Organisationen** wie die Frauen- und Jugendausschüsse. Aus der Sicht der DDR bildeten diese Aktivitäten einen wesentlichen Beitrag zur antifaschistisch-demokratischen Umwälzung, zumal es in diesem Prozeß zu einer „Überwindung sozialreformerischer Grundsätze der Fürsorge“ (*Winkler, 1989, S. 62*) gekommen sei. Insbesondere sei Sozialfürsorge bei aller Notwendigkeit der Hilfe nicht mehr nur als »Almosen« betrachtet worden. Ziel sei vielmehr gewesen, mit dieser Hilfe die bedürftigen Personen in die Lage zu versetzen, selbst ihre Existenz zu sichern (vgl. *Winkler, 1989, S. 62*).

Besonderer Unterstützung bedurften auch in der SBZ die große Zahl der **Flüchtlinge und Vertriebenen** sowie die **Heimkehrer aus Kriegsgefangenschaft**. Ihre Betreuung war zu einem erheblichen Teil Aufgabe der ehrenamtlichen Helfer. Staatliche Leistungen zugun-

sten der als »Umsiedler« bezeichneten Personen gab es nur in sehr unzureichendem Umfang. Ende Dezember 1947 zählte die SBZ 4.332.748 Umsiedler, dies entsprach 24,2 % der Gesamtbevölkerung, wobei die Anteile in den einzelnen Ländern stark differierten (Sachsen-Anhalt: 17,3%; Mecklenburg: 44,0%). Daß die Umsiedler in starkem Maße auf Unterstützungen angewiesen waren, zeigte sich schon daran, daß sie mit 45,4 % den Hauptteil der von der Sozialfürsorge betreuten Personen ausmachten (vgl. *Hartung, 1948, S.312f.; Tscheschner, 1947, S.51f.*).

Bei Hilfsbedürftigkeit hatten die Übersiedler in gleichem Umfang wie ortsansässige Bedürftige Anspruch auf Unterstützung. Darüber hinaus wurde lediglich arbeitsunfähigen und einkommenslosen Umsiedlern aufgrund des SMAD-Befehls Nr.304 vom 15. Oktober 1946 [JbAuS, 1945/47, S.321] eine einmalige Umsiedlerbeihilfe von 300 RM und für jedes im Haushalt des Anspruchsberechtigten lebende Kind unter 14 Jahren eine ergänzende Unterstützung von 100 RM gewährt. Die Ausgaben für diese Leistungen beliefen sich 1947 auf 351,6 Mio. RM. Neben den sozialfürsorgerischen Maßnahmen standen vor allem Initiativen im Vordergrund, die Umsiedler in den Arbeitsprozeß einzugliedern sowie sie mit Wohnraum und Hausrat zu versorgen. Vor allem in Mecklenburg wurde versucht, über die Gründung von speziellen Umsiedlergenossenschaften Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen. Ab Oktober 1947 gewährten die Arbeitsämter zudem bei Ausbildungsmaßnahmen bis zur Dauer von 4 Monaten einen Umschulungszuschuß von 50 RM monatlich. Schließlich wurde in einigen Ländern den Umsiedlern ein erhöhter Anteil an bezugs-scheinpflichtigen Waren zugebilligt (vgl. *Hartung, 1948, S.312ff.*).

Ähnliche Probleme wie bei den Umsiedlern ergaben sich im Hinblick auf die Heimkehrer, deren Zahl sich 1946 auf 438.328 und 1947 auf 367.694 belief. Die Hauptaufgaben bei der Betreuung der Heimkehrer waren vor allem erste wirtschaftliche Hilfen, die Durchführung von Erholungsfürsorge sowie Maßnahmen der Arbeitseingliederung (z. B. Umschulung). Auch hier wurde die unmittelbare Betreuung zunächst hauptsächlich von der Volkssolidarität getragen, die auch geringe Unterstützungsbeträge auszahlte. Erst der aufgrund des SMAD-Befehls Nr.178 vom 17.7.1947 ergangene Runderlaß Nr.221 der DZfV vom 31.7.1947 [JbAuS, 1947/48, S.464] führte zur Auszahlung einer staatlichen Heimkehrerbeihilfe in Höhe von 50 RM an alle Heimkehrer aus der UdSSR. Der SMAD-Befehl Nr.241 vom 17.10.1947 und der DZfV-Runderlaß Nr.245 vom 24. 11. 1947 [JbAuS, 1947/48, S.478] erweiterten später den Kreis auf Heimkehrer aus Polen, Jugoslawien und der Tschechoslowakei (vgl. *auch Hartung, 1948, S.318f.*).

Unter den besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit waren unter sozialpolitischen Aspekten auch Bestrebungen von Bedeutung, zur Linderung des Hungers und der unzureichenden Lebensmittelversorgung die **Gemeinschaftsverpflegung** nachhaltig auszubauen.

Nachdem die Werksküchenverpflegung zunächst eher sporadisch erfolgt war, wurde sie im Anschluß an den SMAD-Befehl Nr.234 vom 9.Oktober 1947 [ZVOBl.1948,S.1], mit dem für die meisten Werk-tätigen das markenfreie Mittagessen eingeführt worden war, planmäßig ausgebaut. Beschäftigte in der Stein- und Braunkohlenindustrie erhielten bereits seit dem 1.9.1946 aufgrund des Befehls Nr.259 vom 29. August 1946 [JbAuS, 1945/47, S.320] als Zusatzverpflegung ein warmes Mittagessen im Betrieb. Eine weitere Verbesserung brachte der Beschluß der DWK über die Erhöhung der bestehenden Verpflegungsnormen in der SBZ vom 3. September 1948 [ZVOBl. S.427]. Dadurch erhielten weitere 500.000 Werk-tätige in ihren Betrieben eine warme Verpflegung. Ebenfalls sukzessive erweitert wurde die Verpflegung der Schulkinder (vgl. SMAD-Befehl Nr.268 vom 9. September 1947) (vgl. *Brack, 1949 b, S.458*).

Das schon frühzeitig erkennbare Bestreben der sowjetischen Besatzungsmacht und der SED, möglichst viele Menschen in den Produktionsprozeß einzugliedern, wirkte sich für die **Schwerbeschädigten** insofern günstig aus, als bereits kurz nach Kriegsende Anstrengungen unternommen wurden, sie in den Arbeitsprozeß zu integrieren (vgl. *auch Martin, 1947, S.148f.; Rosenberger, 1946 a, S.123f.; Wächtler, 1947, S.242ff.*).

Nicht zuletzt als Folge des Krieges gab es überall in Deutschland eine beträchtliche Zahl von Schwerbeschädigten. Durch Heimkehrer und gesundheitliche Spätfolgen wuchs ihre Zahl in den Nachkriegsjahren noch an. Auch in der SBZ war eine Versorgung dieses Personenkreises mit Arbeit oder Unterstützungsleistungen erst allmählich möglich. Einen ersten wesentlichen Schritt hierbei stellte

die von der DVAS am 2. September 1946 erlassene VO über die Beschäftigung von Schwerbeschädigten dar [JbAuS, 1945/47, S.442]. Sie verpflichtete die Betriebe, einen Schwerbeschädigten je zehn Beschäftigte einzustellen. Im Gegensatz zu früheren Regelungen dehnte die VO den Schutz auf alle Schwerbeschädigten aus, unabhängig von der Ursache der Schädigung. Anstelle der aufgelösten Hauptfürsorgestellen waren künftig die Ämter für Arbeit für die Schwerbeschädigten-Betreuung zuständig (vgl. *Buchinger, 1947, S.73; Foerster, 1947, S.236f.; Köchling, 1948 a, S.321 ff.*).

Während die Eingliederung ins Erwerbsleben als zufriedenstellend angesehen wurde, gab es auf anderen Gebieten der Schwerbeschädigten-Betreuung noch erhebliche Mängel. Deutliche Probleme bereitete insbesondere die Versorgung der schätzungsweise rd. 105.000 Prothesenträger mit den notwendigen orthopädischen Hilfsmitteln. Schwierigkeiten gab es ferner bei den Beförderungsvergünstigungen für Schwerbeschädigte, da die Reichsbahn es aus Kostengründen ablehnte, die früheren Fahrpreisvergünstigungen auch dem erweiterten Kreis der Anspruchsberechtigten einzuräumen. Auf sich warten ließen zunächst auch die von den Schwerbeschädigten gewünschte Gewährung von Steuervergünstigungen, die Befreiung von der Rundfunkgebühr sowie die Zubilligung einer höheren Lebensmittelkarte (vgl. *Foerster, 1947, S.242f.*).

Basierend auf dem SMAD-Befehl Nr.89 vom 17. April 1947 über die Erteilung von Ausweisen an Schwerbeschädigte [ZVOBl. S.53] erließ die DVAS am selben Tage eine VO, die Einzelheiten der provisorischen Schwerbeschädigtenausweise regelte (vgl. *Köchling, 1948 b, S.324 ff.*). Inhaber derartiger Ausweise hatten im übrigen Anspruch auf eine Reihe von Vergünstigungen. Neben der bevorzugten Behandlung bei Ämtern erhielten sämtliche Schwerbeschädigte ab 1948 die früher nur Kriegsbeschädigten zustehenden Steuerermäßigungen. Ferner wurden ab 1. 4. 1948 nach Verhandlungen mit der HV Post- und Fernmeldewesen rd. 100.000 Schwerbeschädigte von der Zahlung der Rundfunkgebühren befreit. Inhaber eines Schwerbeschädigtenausweises hatten zudem Anspruch auf Fahrpreisermäßigungen, die die Reichsbahn gem. VO vom 1. 4. 1947 einräumte (vgl. *Köchling, 1948 a, S.324, 1948 b, S.326*).

Von den im Januar 1947 erfaßten 406.785 Schwerbeschädigten waren 39.244 noch ohne Arbeit, während 156.890 nicht arbeitsfähig waren (vgl. *Foerster, 1947, S.239*). Bis Dezember 1947 erhöhte sich die Zahl der registrierten Schwerbeschädigten auf 470.342. Waren 1945 erst 76,7 % der erwerbsfähigen bzw. -bereiten Schwerbeschädigten beschäftigt, lag dieser Anteil 1948 bei 82,2 % und 1949 bei 87,2 % (vgl. *Barthel, 1979, S.64; Donau, 1947 a, S.62f.*).

1. 3. 4 Aufbau und Umorientierung des Gesundheitswesens

In der ersten Phase nach dem Kriegsende war das Gesundheitswesen in der SBZ vor allem mit dem Problem konfrontiert, überhaupt eine **medizinische Grundversorgung der Bevölkerung** sicherzustellen und die in dieser Zone besonders stark auftretenden Seuchen (z. B. Typhus, Fleckfieber, Ruhr und Syphilis) zu bekämpfen. Im Mittelpunkt der gesundheitspolitischen Aktivitäten standen daher zu jener Zeit insbesondere Maßnahmen zur **Seuchenbekämpfung**, zumal diese auch dem Sicherheitsbedürfnis der sowjetischen Besatzungsarmee entsprachen (vgl. *Weiß, 1957, S.5f.*).

Tatsächlich war die Situation im Gesundheitswesen nach Kriegsende in vielen Großstädten und ehemaligen Kampfgebieten katastrophal. „1945/46 erkrankten auf dem Gebiet der sowjetisch besetzten Zone 129.000 Menschen an Typhus, von denen 16.830 verstarben; 149.580 Bürger erkrankten an Diphtherie, 23.700 an Scharlach, 6.250 an Fleckfieber und 5.100 an Paratyphus. Von 56.780 an ansteckender Tuberkulose Erkrankten verstarben 23.600. Die Anzahl der Geschlechtskrankheiten war hoch, ebenso die Säuglingssterblichkeit“ (*Winkler, 1989, S.60f.*). In Dresden betrug die Säuglingssterblichkeit im Sommer 1945 rd 73 %. Im Jahre 1946 starben in der SBZ insgesamt von 100 lebendgeborenen Säuglingen 13,1 gegenüber 6,6 im Jahre 1936. Hinzu kam, daß hohen Erkrankungszahlen äußerst unzureichende Versorgungsstrukturen gegenüberstanden. Von den 33.000 vor dem Kriege vorhandenen Berliner Krankenhausbetten waren 1945 nurmehr 8.500 benutzbar. Außerordentlich viele Ärzte, Schwestern und Pflegepersonal hatten vor der herannahenden Roten Armee die Flucht nach dem Westen ergriffen. SBZ-Angaben zufolge hatten 1945 etwa 2.400 Ärzte immerhin 250.000 Kranke und Verletzte zu versorgen (vgl. *Fischer/Rohland/Tutzke, 1979, S.89*).

Nachdem bereits im Juli 1945 für das Gebiet der SBZ eine deutsche **Zentralverwaltung für Gesundheitswesen (ZVG)** errichtet worden war, erging in der Folgezeit eine Reihe

teilweise äußerst strenger **Hygieneanweisungen**. Außerdem wurde im Anschluß an den SMAD-Befehl Nr. 43 vom 9. September 1945 (vgl. *Winkler, 1989, S. 245*) über die Hauptaufgaben und Arbeitsrichtlinien der DZVG für das Gesundheitswesen durch die Anweisung Nr. 2 vom 22. 9. 1945 der DZVG [DtschGesundhw., 1946, S. 28] mit dem **Wiederaufbau des öffentlichen Gesundheitswesens** begonnen (vgl. *Fischer/Rohland/Tutzke, 1979, S. 93 ff.; Harmsen, 1979 b, S. 15; Weiß, 1957, S. 73 ff.*).

Eingeleitet wurde die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Apparates des öffentlichen Gesundheitsdienstes mit den unter der Leitung eines »Seuchenkommissars« stehenden Hygienisch-Epidemiologischen Stationen, aus denen später die Zentralstellen für Hygiene hervorgingen. Parallel dazu wurde ein straffes System von Maßnahmen installiert (z. B. namentliche Meldung, Krankenhauseinweisung mit Behandlungszwang), das durchaus zu beachtlichen Erfolgen führte. U. a. konnte zwischen 1946 und 1949 die auf je 10.000 Einwohner bezogene Erkrankungshäufigkeit an Typhus von 21,3 auf 3,7, die an Diphtherie von 53,5 auf 9,4, die an Syphilis von 22,0 auf 6,7 und die an Gonorrhöe von 30,3 auf 15,2 reduziert werden. Lediglich die Erkrankungshäufigkeit an Tuberkulose lag mit 50,4 Erkrankungsfällen 1949 über dem Wert von 1946 (41,9 Fälle je 10.000 Einwohner) (vgl. *Harmsen, 1979 b, S. 16*).

Für die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten waren durch den Befehl Nr. 25 vom 7. August 1945 (vgl. *Mück, 1982, S. 150; Winkler, 1989, S. 245*) erstmals kombinierte Beratungs- und Behandlungsstellen ins Leben gerufen worden. Mit den Befehlen Nr. 30 vom 12. Februar 1946 [DtschGesundhw., 1/1946] und Nr. 273 vom 11. Dezember 1947 [ZVOBl. 1948, S. 44] entwickelten sich aus diesen Einrichtungen die späteren Ambulatorien. Zunächst weniger aus ideologischen Gründen als vielmehr der unmittelbaren Not gehorchend, hatten zudem bereits 1945/46 die Tuberkulosefürsorgestellen ärztliche Behandlungsfunktionen übernommen. Gemäß dem SMAD-Befehl Nr. 297 vom 3. 10. 1946 [DtschGesundhw., 1947, S. 236] hatten sie neben der Prophylaxe und der Fürsorge ausdrücklich auch kurative Aufgaben durchzuführen. Außerdem übertrug ihnen eine Anweisung der DZVG vom 9. Dezember 1946 (vgl. *Weiß, 1957, S. 63*) die Steuerungsfunktion in der Belegung der Betten in Krankenhäusern und Heilstätten.

Festzustellen ist, daß sich die Maßnahmen der sowjetischen Besatzungsmacht bis 1947 noch weitgehend darauf beschränkten, die **Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens** wieder herzustellen, eine gezielte Umorientierung bzw. Sowjetisierung des Gesundheitswesens aber unterblieb. Kennzeichnend für diese Phase war vielmehr eine konsequente Kommunalisierung des öffentlichen Gesundheitswesens. Lediglich bei den Abwehrmaßnahmen gegen die Seuchengefahren wurde partiell auf sowjetische Erfahrungen zurückgegriffen (vgl. *Weiß, 1957, S. 6*).

Eine **grundlegende Wende** erfolgte erst im Laufe des Jahres 1947, als mit zahlreichen, in rascher Folge ergangenen Befehlen der SMAD verschiedene neue Einrichtungen etabliert und neue Vorschriften erlassen wurden, die für „das deutsche Gesundheitswesen gänzlich neu waren“ (*Weiß, 1957, S. 6*). Im nachhinein erwiesen sich diese Befehle als Beginn der **Sowjetisierung des Gesundheitswesens** in der SBZ. Hervorzuheben sind insbesondere die Einführung eines **Systems des Betriebsgesundheitswesens** und der **Arbeitsbefreiung im Krankheitsfalle** (anstelle der bisherigen Arbeitsunfähigkeitsklärung) sowie der verstärkte Aufbau eines **Systems kommunaler Polikliniken und Ambulatorien**. Parallel dazu vollzogen sich die endgültige Beseitigung der gegliederten Sozialversicherung und der Übergang zur **Einheitsversicherung**.

Den Auftakt zur Umorganisation des Gesundheitswesens in der SBZ bildete der SMAD-Befehl Nr. 234 vom 9. Oktober 1947 [ZVOBl. 1948, S. 1] sowie die als Anlage 1 erlassene Verordnung über die Verbesserung der ärztlichen Betreuung der Arbeiter und Angestellten und Maßnahmen zur Regelung der Arbeitsbefreiung im Krankheitsfalle [ZVOBl. 1948, S. 4]. Mit diesem Befehl wurden die Landesregierungen verpflichtet, innerhalb der nächsten zwei Jahre in allen Betrieben mit 200 bis 5.000 Beschäftigten Sanitätsstellen aufzubauen und in Betrieben mit über 5.000 Beschäftigten Betriebspolikliniken einzurichten. Gemäß § 2 der VO gehörte zu den Aufgaben der betrieblichen Sanitätsstellen und Polikliniken die Durchführung von Vorbeugungsmaßnahmen zum Schutze der Gesundheit der Beschäftigten, die Beteiligung an der Kontrolle über die Organisation der Unfallver-

hütung, Erste Hilfe-Leistungen bei Erkrankungen und Unglücksfällen, die ambulatorische Behandlung von Kranken unter Wahrung des Rechts der freien Arztwahl, die Arbeitsbefreiung der Beschäftigten sowie die betriebliche Epidemiologie. Während den Landesgesundheitsämtern die Verantwortung für die Einrichtung dieser Stellen auferlegt wurde, hatten die Unternehmen die Kosten für Einrichtung und Betrieb und die Sozialversicherung die Personalkosten zu tragen (vgl. auch v.d. Forst, 1949, S.20f.; Bohlmann, 1948, S.263ff.; DtschGesundhw., 1949, S.352f.; Mette, 1969, S.62f.; Linser, 1950, S.675ff.; Redetzky, 1954; Matern, 1948 a, S.3; Pritzel, 1977, S.7ff.; E. Paul, 1949, S.208ff.).

Gleichzeitig brachten der Befehl Nr.234 und die mit ihm ergangene VO eine Umstellung des Systems der Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit bei Erkrankung von Arbeitnehmern, mit der eine Senkung des Krankenstandes erreicht werden sollte. An die Stelle der herkömmlichen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung trat die ärztliche Bescheinigung für den Fall der Arbeitsunfähigkeit, die der behandelnde Arzt für jeweils höchstens 3 Tage ausstellen durfte (maximal bis zu 10 Tagen pro Jahr). Eine darüber hinausgehende Befreiung konnte nur durch einen sog. Beratungsarzt erfolgen, der zugleich das Recht besaß, Kontrollen über die Rechtmäßigkeit der Arbeitsbefreiung durchzuführen (z. B. Überprüfung der Richtigkeit der Diagnose und der Befolgung der vorgeschriebenen Behandlung). Ärzten, die bewußt Bescheinigungen an Personen, »die sich vor der Arbeit drücken«, ohne Vorliegen eines ausreichenden medizinischen Grundes ausstellten, drohte der Befehl mit der Anwendung von Strafmaßnahmen. U. a. war vorgesehen, ihnen das Recht zur Ausübung einer privatärztlichen Tätigkeit zu entziehen.

Der Aufbau des betrieblichen Gesundheitswesens konnte – verglichen mit anderen damals initiierten Maßnahmen – sehr zügig umgesetzt werden. Ausschlaggebend dafür dürfte zum einen gewesen sein, daß auf das System der Werksärzte aufgebaut werden konnte, auch wenn deren Funktion sich deutlich von anderen Ärzten unterschied, und zum anderen, daß die Mehrzahl der Betriebe – trotz des damals bestehenden allseitigen Mangels – leichter in der Lage war, die organisatorischen und materiellen Voraussetzungen für die Schaffung von Betriebsgesundheitsseinrichtungen sicherzustellen. Ausgehend von 4 Polikliniken und 681 nebenamtlichen Werksärzten und Sanitätsstellen Ende 1947 gelang es, die im Befehl Nr.234 gestellte Aufgabe bis Ende 1948 im wesentlichen zu erfüllen. Zu diesem Zeitpunkt zählte das Betriebsgesundheitswesen in der SBZ immerhin 27 Polikliniken sowie zusammen 1.635 Ambulanzen und Sanitätsstellen. In diesen Einrichtungen waren 123 hauptamtliche und 604 nebenamtliche Ärzte, 20 Zahnärzte sowie 2.254 Schwestern, Fürsorgerinnen, Sanitäter und sonstiges Hilfspersonal tätig (vgl. Winter, 1949, S.522; Brack, 1949 b, S.458; Matern, 1949, S.75f.). Im Laufe des Jahres 1948 konnte das in der Betriebsgesundheitsfürsorge tätige medizinische Personal von 1.563 auf 3.247 erhöht werden (vgl. Steinauer, 1949, S.113).

Ergänzt wurde die Einführung eines umfassenden Betriebsgesundheitswesens durch den auf den SMAD-Befehl Nr.272 vom 11. Dezember 1947 [ZVOBl. 1948, S.41] zurückgehenden Aufbau eines flächendeckenden Netzes öffentlicher Polikliniken und Ambulanzen.

Erste Ansätze zur Errichtung von Ambulatorien gab es auf dem Gebiet der SBZ bereits 1945; der bei Kriegsende durch Abwanderung zahlreicher Ärzte in die Westzonen eingetretene Versorgungsmangel führte zunächst dazu, daß die Krankenhäuser – soweit es die Kapazitäten zuließen – in gewissem Umfange auch die ambulante Versorgung der Bevölkerung wahrnahmen. Außerdem hatten die Besatzungsbehörden in den SMAD-Befehlen Nr. 30 und Nr. 194 aus dem Jahre 1945 (vgl. Pritzel, 1978, S.23; Harmsen, 1979 b, S.18) hauptsächlich zur Behandlung venerischer Erkrankungen verfügt, Ambulatorien als Dienststellen der öffentlichen Gesundheitsämter zu errichten. Zumindest anfänglich waren diese Initiativen als Notlösungen gedacht, nicht jedoch als gezielte Ansätze einer Umgestaltung der ambulanten Versorgung. Allerdings dauerte es auch nicht lange, bis diese Ansätze zum Ausgangspunkt genommen wurden, ihre weitere Verbreitung zu propagieren.

Insbesondere ab dem Spätsommer 1946 leitete die SMAD in den einzelnen Ländern der SBZ die Einrichtung von Polikliniken ein. Obgleich dafür Gebäude und Material aus dem Verfügungsbereich der Roten Armee bereitgestellt wurden, verzeichneten diese Initiativen kaum sichtbare Erfolge. In Brandenburg verfügte ein Ministerialerlaß vom 9. Januar 1947 zur Unterstützung der sowjetischen Vorstellungen über die Umwandlung der Krankenhaus-Ambulanzen in Polikliniken. Von einzelnen propagandistischen Vorzeigeprojekten abgesehen, blieb allerdings auch in der Folgezeit der Aufbau derartiger Einrichtungen eine weitgehend punktuelle Erscheinung.

Offensichtlich vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen verpflichtete der Befehl Nr.272 vom 11. Dezember 1947 die Landesregierungen, »mit allen Mitteln die Initiative der örtlichen Selbstverwal-

tungsbehörden bei der Errichtung der öffentlichen Polikliniken und Ambulanzen, die eine ärztliche Versorgung sicherstellen können, zu fördern«. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß die in einzelnen Städten bereits vorhandenen Einrichtungen dieser Art von der Bevölkerung »mit Befriedigung« angenommen worden seien. Zur Gewährleistung einer entsprechenden Umsetzung des Befehls war zugleich angeordnet worden, daß die öffentlichen Verwaltungen Gebäude und Inventar sowie Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen hatten (vgl. *Fischer/Rohland/Tutzke, 1979, S.99*).

Nach den als Anlage zu dem Befehl Nr.272 ergangenen **Vorschriften für die Arbeit in Polikliniken und Ambulatorien** (vgl. *Linser, 1967*) sollten die Polikliniken »den Grundpfeiler einer fortschrittlichen Entwicklung des neuen demokratischen Gesundheitswesens Deutschlands« bilden und entscheidend zur »Verbesserung der medizinischen Versorgung der Werktätigen« beitragen. Polikliniken und Ambulanzen wurden als »demokratische Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge« definiert, die der »Durchführung von diagnostischen, therapeutischen und prophylaktischen Maßnahmen dienen«. Die Mindestausstattung, die Arbeitsweise sowie die Stellenbesetzung wurden bis ins Detail zentral geregelt.

Im einzelnen war gemäß diesen Vorschriften unter »Poliklinik« eine Einrichtung zu verstehen, in der Behandlung und Krankheitsverhütung durchgeführt wurden und die mit mindestens drei Ärzten besetzt war. Außerdem mußte sie mindestens über eine Abteilung für Innere Krankheiten, für Chirurgie sowie Frauenheilkunde verfügen. Sie konnten als selbständige Polikliniken oder im Anschluß an ein Krankenhaus eingerichtet werden und aus einer Beobachtungsstation, einem Besuchsdienst für Hausbesuche sowie einer Rettungsstelle mit Krankentransportwagen bestehen. Demgegenüber galten als Ambulanzen Behandlungsstellen, die lediglich mit einem oder zwei praktizierenden Ärzten bzw. Fachärzten besetzt waren. Während das Personal aus kommunalen Haushaltsmitteln finanziert wurde, waren die übrigen Kosten durch Abrechnung mit den Sozialversicherungsträgern aufzubringen.

Der Befehl Nr.272 blieb nicht ohne Auswirkungen; während vor 1947 in der SBZ lediglich 138 Polikliniken existierten, wurden Mitte 1949 bereits 181 mit 1.329 Ärzten gezählt. Die Zahl der in Polikliniken durchgeführten Konsultationen stieg von 466.000 im I. Quartal 1947 auf 1,45 Mio. im IV. Quartal 1948 (vgl. *Winter, 1949, S.522; auch Tabelle 26*).

Die nachdrückliche Förderung des Ausbaus eines Netzes von Polikliniken und Ambulatorien war zugleich ein offenes Signal, die **freiberufliche Tätigkeit von Ärzten** abzuschaffen. Obschon die freipraktizierenden Ärzte von Beginn an nicht in die Ordnungsvorstellungen der Kommunisten paßten, mußte allein aus Versorgungszwängen heraus zunächst an der Tätigkeit der freipraktizierenden niedergelassenen Ärzte festgehalten werden. Sieht man von gewissen Notmaßnahmen ab, blieben die niedergelassenen Ärzte anfänglich von Restriktionsmaßnahmen verschont.

Zwar waren die Ärztekammern als Selbstverwaltungsorgane nach Kriegsende unter Hinweis auf ihre Rolle im Dritten Reich aufgelöst worden, die kassenärztlichen Vereinigungen als genossenschaftliche Abrechnungsverbände waren hingegen bestehen geblieben. Mit ihrer im Sommer 1946 vollzogenen korporativen Eingliederung in die Industriegewerkschaft 15/Gesundheitswesen des FDGB wurde allerdings schon frühzeitig angedeutet, daß die Ärzte fortan als Arbeitnehmer angesehen werden sollten.

Eine weitere Phase der Anpassung des Gesundheitswesens der SBZ an das sowjetische Vorbild, die sich durch eine verstärkte **Zentralisierung** charakterisierte, begann im Laufe des Jahres 1948. Besonders deutlich zum Ausdruck kam dies in der am 2. März 1949 erlassenen **Anordnung der DWK über den Aufbau des Gesundheitswesens** [ZVOBl. S. 165]. Nahezu parallel dazu erfolgte eine Reihe tiefgreifender Änderungen im personellen Bereich (Approbationsordnung und Niederlassungsordnung für Ärzte, Zahnärzte, Apotheker), im Krankenhaussektor und im Apotheken- und Arzneimittelwesen (vgl. *Weiß, 1957, S.7*).

Nachdem Anfang 1949 die ZVG als Hauptverwaltung Gesundheitswesen in der Deutschen Wirtschaftskommission (DWK) aufgegangen war, räumte die oben genannte AO dieser Zentralstelle äü-

berst weitreichende fachliche Aufsichts- und Weisungsrechte im Gesundheitswesen ein. Im Zuge dieser organisatorischen Neuregelung wurden die Gesundheitsämter der Stadt- und Landkreise zu »Abteilungen Gesundheitswesen des Rates des Kreises«, die Gesundheitsabteilungen der Länder zu Landesgesundheitsämtern. Obwohl die förderative Struktur formal nicht angetastet wurde, besaß die Hauptverwaltung Gesundheitswesen der DWK ein direktes Weisungs- und Auskunftsrecht gegenüber den untergeordneten Verwaltungsebenen sowie gegenüber allen Einrichtungen und Personen des Gesundheitswesens. Zudem wurde die personelle Besetzung aller leitenden Stellen des Gesundheitswesens von ihrer Zustimmung abhängig gemacht.

Die entsprechend den am 31. März 1947 beschlossenen Gesundheitspolitischen Richtlinien der SED (vgl. *Winkler, 1989, S. 254; Fischer/Rohland/Tutzke, 1979, S. 98f.*) Ende der 40er Jahre eingeleitete **Verstaatlichung des Gesundheitswesens** stieß zunächst auf erhebliche Schwierigkeiten und hatte auch zur Folge, daß sich die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung wiederholt verschlechterte. Insbesondere war sie kaum geeignet, den in der SBZ von Beginn an persistenten **Ärztemangel** zu überwinden, zumal immer mehr Ärzte durch das öffentliche Gesundheitswesen absorbiert wurden. 1949 standen bereits 6.291 niedergelassenen Ärzten 5.313 Ärzte gegenüber, die hauptberuflich im öffentlichen Gesundheitswesen tätig waren (vgl. *Mette, 1969, S. 63*). Hinzu kam, daß die in den Plänen vorgesehenen Projekte aufgrund der allgemeinen Mangelsituation nur teilweise verwirklicht werden konnten.

Kur- und Erholungswesen

Breiten Raum in der Propaganda von FDGB und SED nahmen schon in der Zeit der SBZ Maßnahmen im Bereich des **Kur- und Erholungswesens** ein. Offensichtlich sollte mit diesen Maßnahmen das Vertrauen der Arbeiterschaft gewonnen werden. Immer wieder wurde betont, daß das Kur- und Bäderwesen bis 1945 lediglich an den Bedürfnissen der begüterten Schichten ausgerichtet gewesen sei (vgl. *Michalik, 1957, S. 15; Matern, 1948 c, S. 100f.; Steinauer, 1947, S. 213ff.; Kipf, 1947 b, S. 223*).

Der kriegsbedingt schlechte Gesundheitszustand der Bevölkerung ließ zweifellos einen erheblichen Bedarf an Heilfürsorge- und Genesungsmaßnahmen entstehen. Dem stand entgegen, daß während des Krieges viele Kur- und Genesungsheime zerstört oder anderen Verwendungszwecken zugeführt worden waren. Auch nach Kriegsende konnte nur über wenige Einrichtungen verfügt werden. Eine der vorrangigen Aufgaben bestand daher darin, zunächst Kur- und Erholungsplätze zu schaffen. Andere Schwierigkeiten ergaben sich daraus, daß Unterkunfts-, Verpflegungs- und Behandlungsmöglichkeiten nicht immer aufeinander abgestimmt waren. Besondere Probleme bereitete ferner die ärztliche Betreuung der eingewiesenen Patienten. Nur äußerst langsam vermehrte sich die Zahl der in Kurbetrieben arbeitenden Ärzte und medizinischen Fachkräfte (vgl. *Michalik, 1957, S. 15*).

Immerhin gelang es, daß 1946 die Durchführung von Heilverfahren und Genesungskuren von allen SVA wieder aufgenommen werden konnte. Anfang 1946 waren von den 103 im Besitz der SV befindlichen Anstalten 55 wieder in Betrieb; allerdings war von den 11.612 Betten rd. die Hälfte noch anderweitig belegt. Durch Übergabe anderer Objekte an die SV konnte die verfügbare Bettenkapazität bis Ende 1946 auf 7.886 gesteigert werden (vgl. *Steinauer, 1947, S. 214 f.*). Insgesamt konnten die SVA im Jahre 1946 in der SBZ 15.207 Kuren durchführen. Die Gesamtkosten der durchschnittlich 81 Tage dauernden Kuren beliefen sich auf 9,012 Mio. RM. Die vergleichsweise lange Kurdauer ergab sich dadurch, daß es sich bei 65,1 % der Kuren um Tbc-Heilverfahren handelte. Im folgenden Jahr konnte bereits 44.505 Versicherten und ihren Familienangehörigen eine Kur bewilligt werden. Während sich die durchschnittliche Dauer der Kuren auf 59,8 Tage verringerte, erhöhten sich die Gesamtkosten auf 16,156 Mio. RM. Bei einer relativen Abnahme der Tbc-Heilverfahren konnten vor allem die Bäderkuren deutlich erhöht werden (20.092 gegenüber 3.669 im Jahre 1946) (vgl. *Steinauer, 1948, S. 272ff.*).

Für das Kur- und Erholungswesen im engeren Sinne brachte vor allem der SMAD-Befehl Nr. 44 vom 18. März 1948 [ZVOBl. S. 131] erhebliche Verbesserungen (vgl. *AuS, Nr. 5-6/1948, S. 101*), indem er die DVAS anwies, Vorkehrungen zur Erweiterung des Netzes von Erholungsheimen und Sanatorien zu treffen.

Nach diesem Befehl sollten der Sozialversicherung bzw. dem FDGB durch die Befehle 124 und 126 sequestrierte Objekte wie »Schlösser und Paläste von Junkern, Gutsbesitzern und Monopolherren zur Nutzung als Erholungs- und Heileinrichtungen« übertragen werden. Zwischen FDGB und SV-Trägern bestand damals noch Einvernehmen darüber, daß die ärztlich begründeten Kuren von der SV durchgeführt werden sollten; die reine Erholungs- und Ferienfürsorge sollte dagegen in den Zuständigkeitsbereich des FDGB fallen. Schon bald erlangte der FDGB allerdings die vollständige Kontrolle über das Kurwesen, zumal seine Organe für die Auswahl der Teilnehmer an Heil- und Genesungskuren zuständig wurden. Neben der kapazitätsmäßigen Erweiterung des Kur- und Bäderwesens verfügte der Befehl Nr.44 eine Verbesserung der bis dahin äußerst unbefriedigenden Verpflegungssituation während der Kuraufenthalte (ab 1. 4. 1948 Übergang zur höchsten Verpflegungsstufe der SBZ) (vgl. *Steinauer, 1948, S.278; E. Fischer, 1948 a, S.212*).

In der Folgezeit wurde die Heilfürsorge für Erwachsene und Kinder erheblich ausgeweitet. Die Ausgaben der SV in diesem Bereich stiegen 1948 auf 55 Mio. M und 1949 auf 103 Mio. M. Im Jahre 1950 schließlich wurden 238.038 Kuren gewährt gegenüber 6.960 im Jahre 1945 (vgl. *H. Rühl, 1954, S.625; Brack, 1949 b, S.459*).

Der FDGB betrachtete es auch als wichtige sozialpolitische Aufgabe, für seine Mitglieder **Urlaubsaufenthalte** zu organisieren. Bereits am 20. März 1947 beschloß der FDGB-Bundesvorstand unter der Bezeichnung »**Ferienaufenthalt durch den FDGB**« die Einrichtung eines Feriendienstes. Dieser Feriendienst sollte der Reproduktion der Arbeitskraft und dem vorbeugenden Gesundheitsschutz dienen und im Dienste friedlicher Wiederaufbauarbeit stehen (vgl. *DDR-Handbuch 1975, S.292; Winkler, 1989, S.254*).

Während der FDGB Anfang 1947 lediglich über 4 eigene Ferienheime mit insgesamt 180 Betten verfügte, besaß er 1949 schon 36 Eigenheime mit rd. 2.000 Plätzen. FDGB-Angaben zufolge wurde 1947 immerhin 17.500 Werktätigen ein Ferienaufenthalt ermöglicht. Zahlreiche Einrichtungen hatte der FDGB hierfür aus dem Bestand an enteigneten Häusern erhalten (vgl. *Winkler, 1989, S.57*). Es dauerte nicht lange, bis die Vergabe von Ferienreisen zu einem Instrument der Disziplinierung und der Leistungsstimulierung wurde. Bevorzugt wurden nämlich zunehmend ideologisch verlässliche Werktätige bzw. Werktätige mit besonders hoher Normübererfüllung.

1. 3. 5 Arbeitskräftelenkung und Arbeitslosenversicherung

Im Gegensatz zu den westlichen Besatzungszonen, in denen es schon bald nach Kriegsende zu einer nicht unerheblichen Arbeitslosigkeit kam, zeichnete sich in der SBZ angesichts der massiven **Bevölkerungsabwanderung** in die Westzonen schon frühzeitig ein nachhaltiger **Mangel an Arbeitskräften** ab. Wirtschaftliche und soziale Notwendigkeiten sowie die Erfüllung von Befehlen der Besatzungsmacht schlossen zudem von Beginn an die Herausbildung eines freien Arbeitsmarktes aus. Stattdessen wurden auf Weisung der sowjetischen Besatzungsmacht unmittelbar nach Kriegsende Schritte für eine zielgerichtete und umfassende **Erfassung und Lenkung der Arbeitskräfte** ergriffen (vgl. *Voss, 1946, S.292, 1947 b, S.28 ff.; Donau, 1947 b, S.34*).

Zur Organisation eines geordneten und planmäßigen Arbeitseinsatzes der arbeitsfähigen Bevölkerung in der SBZ erließ die SMAD bereits am 15. 9. 1945 den Befehl Nr.65 [JbAuS, 1945/47, S.289], der einheitliche Formen und Methoden zur Erfassung und Zählung der beschäftigten und der arbeitsfähigen arbeitslosen deutschen Bevölkerung vorsah. Zwei am 1. 10. 1945 zur Umsetzung des Befehls erlassene VO der DVAS unterwarfen große Teile der Bevölkerung einer Meldepflicht und definierten die Pflichten der Arbeitsämter [JbAuS, 1945/47, S.405, 409]. Der ergänzend ergangene SMAD-Befehl Nr.153 vom 29. 11. 1945 zur Sicherstellung von Arbeitskräften für die wichtigsten Wirtschaftszweige [JbAuS, 1945/47, S.296] bestimmte zum einen den Personenkreis, der von der Meldekontrolle bei den Arbeitsämtern und von dem Pflichtarbeitseinsatz freigestellt werden sollte, räumte zum anderen jedoch den Arbeitsämtern bei Bedarf das Recht ein, Arbeitslose ohne Rücksicht auf ihren Beruf zur Arbeit zu vermitteln. Personen, die sich der Arbeitspflicht entzogen, waren danach von Lebensmittelkarten auszuschließen und zur Verantwortung zu ziehen. Von den deutschen Verantwortlichen der SBZ wurde das Recht der Zwangsarbeitseinweisung im Hinblick auf den wirtschaftlichen Notstand seinerzeit als unentbehrlich angesehen. Schon damals wurde sie aber auch als „notwendig gegenüber arbeitsscheuen Elementen (angesehen), die nicht die Verpflichtung

in sich fühlen, aus freiem Willen mit Hand anzulegen, um das deutsche Volk aus der Misere herauszuarbeiten" (Kreil, 1947, S.45; vgl. auch Donau, 1947 b, S.34 ff.).

Während es sich bis dahin um einseitig sowjetische Schritte gehandelt hatte, brachte der **Kontrollrats-Befehl Nr.3 vom 17. Januar 1946** [KRABl. S.131] für ganz Deutschland einheitliche Vorschriften über die Registrierung der im arbeitsfähigen Alter stehenden Bevölkerung, die Erfassung der Arbeitslosen und deren Vermittlung in Arbeit. Allerdings machten die sowjetischen Behörden – anfänglich vor allem zur Beseitigung der Trümmer, später für die ersten Maßnahmen des Wiederaufbaus – in erheblich stärkerem Umfang als die Westalliierten von den den Militärbehörden bzw. von diesen beauftragten Stellen eingeräumten Befugnissen Gebrauch, arbeitslose Personen in Arbeit unterzubringen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Lebensbedingungen erforderlich war. Während in den Westzonen überwiegend nur in Notfällen Zwangseinweisungen zur Arbeit vorgenommen wurden, erfolgte auf dieser Rechtsgrundlage in der SBZ ein **zwangsweiser Einsatz** von Arbeitskräften in beachtlichem Umfang (vgl. auch Holling, 1948 b, S.6 ff.; Donau, 1949, S.386 f.; B. Krüger, 1947 a, S.356 f.; Voss, 1946, S.292 ff., 1947 b, S.28 ff.; Rosenberger, 1946 b, S.198 f.).

Die durch den KR-Befehl Nr.3 angeordnete Registrierung stellte die bis dahin umfangreichste Mobilisierung aller arbeitsfähigen Personen dar. Sie schloß sämtliche vorhandenen Arbeitskräftereserven ein, die überhaupt vorhanden waren und auf die im Bedarfsfalle zurückgegriffen werden konnte. Meldepflichtig waren Erwerbstätige, Arbeitslose, Arbeitsunfähige und von der Arbeit Freigestellte der Altersklassen von 15–65 Jahren (Männer) bzw. von 15–50 Jahren (Frauen) (vgl. Donau, 1947 b, S.35 ff.). Im Oktober 1945 belief sich die Zahl der meldepflichtigen Personen auf 7.378.681 oder 41,6 % der Bevölkerung; davon waren 5.386.751 (30,4 % der Bevölkerung) erwerbstätig. Zu diesem Zeitpunkt standen den 198.567 arbeitslos gemeldeten Männern 136.501 offene Stellen gegenüber, für die 382.361 arbeitslosen Frauen wurden lediglich 28.424 offene Stellen angeboten (AuS, Nr.3/1946, S.50 f.; Köln, 1946, S.146 ff.).

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung und Beschäftigung in der SBZ 1945–1950

Jahr	Gesamtbevölkerung ⁴ in 1.000	Erwerbstätige		Arbeitslose		dauerm. Erwerbsunfähige	offene Stellen	Anzahl der Lehrlinge
		insgesamt	unselbständig	insgesamt	davon erwerbsbeschränkt			
1945 ¹	17.011,6	5.727.082	4.309.797	501.501	128.422	–	145.952	–
1946 ¹	17.399,1	7.489.736	5.771.740	207.876	117.925	156.890	105.000	238.700
1947 ¹	17.980,5	7.821.879	5.994.139	122.202	80.476	183.571	140.638	297.131
1948 ²	17.865,0	7.840.245	6.125.811	115.393	76.189	–	122.750	336.000
1949 ²	17.604,2	7.916.600	6.032.000	323.000	–	–	–	365.000
1950 ³	17.199,7	7.923.222	5.812.796	345.400	–	–	–	385.000

1) jeweils Dezember; 2) Ende September; 3) erste 3 Spalten Ergebnisse der Volkszählung am 1.8.1950, Arbeitslose im Jahresdurchschnitt; 4) ohne Ost-Berlin.

Quellen: AuS, Nr.3/1946, S.50 f., Nr.4/1946, S.79 f.; Köln, 1946, S.146 ff.; Donau, 1947 c, S.407 ff., 1948 c, S.417 f.; Hinze, 1948 b, S.454, 1949, S.319; StJbDDR, 1. Jg., 1955, S.19 ff.

Die Ende 1945 registrierte hohe Arbeitslosigkeit verwandelte sich bereits im Laufe des Jahres 1946 in einen **strukturellen Arbeitskräftemangel**. Schwierigkeiten bereitete anfänglich allerdings noch die Unterbringung der Frauen und der Jugendlichen. Dagegen bestand ein ausgesprochener Mangel an männlichen Facharbeitern (vgl. Bohlmann, 1946, S.169 f.; Donau, 1947 c, S.407 ff.).

Nach einem schnellen Anstieg der Beschäftigtenzahl zwischen Oktober 1945 und April 1946 um 1.155.846 auf 6.542.597 und einem Rückgang der Arbeitslosenzahl von 580.928 auf 341.598 erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen bis Ende 1947 auf 7.821.879. Die Zahl der Arbeitslosen, die sich bereits bis Ende 1946 auf 207.876 (2,2 % der Meldepflichtigen) verringert hatte, sank bis Dezember

1947 auf 122.202 (darunter 57.210 Frauen). Während die Zunahme der Zahl der erwerbstätigen Männer weiterhin anhielt, ergab sich bei den erwerbstätigen Frauen ein deutlicher Rückgang. Zwischen Dezember 1946 und Dezember 1948 verminderte sich der Anteil der erwerbstätigen Frauen an den meldepflichtigen Frauen von 68,9 auf 57,9 % (vgl. *Donau, 1948 a, S.38*). Ende 1947 waren die männlichen Arbeitskräfte reserven im wesentlichen erschöpft, so daß eine weitere Steigerung der Erwerbstätigen allein durch eine Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit in Betracht kam. Entsprechend wurde zur Überwindung des Arbeitskräftemangels damit begonnen, die Frauen für Tätigkeiten in traditionellen Männerarbeitsbereichen zu mobilisieren (vgl. *Donau, 1948 a, S.39, 1948 c, S.417 f.; auch Tabelle 2*).

Der große Mangel an Arbeitskräften, vor allem an Facharbeitern, machte es erforderlich, auch weiterhin vom Mittel der **Zwangsarbeitsanweisung** Gebrauch zu machen. Benutzt wurde dieses wenig populäre Instrument insbesondere bei der Vermittlung von Arbeitskräften für kurzfristige Arbeitsvorhaben der Besatzungsmacht oder zur Deckung von Arbeitskräfteanforderungen in Mangelberufen für besonders vordringliche und wichtige Arbeiten. Dennoch wurde es selbst in Zeitschriften der SBZ als **Mißstand** angesehen, daß im Juli 1947 der Anteil der Arbeitseinweisungen an allen Vermittlungen 12,7 % betrug (vgl. *Donau, 1949, S.386*).

Ab 1947 wurde auch von den Verantwortlichen in der SBZ immer deutlicher verlangt, von dem Recht, Personen durch Zwangsanordnungen in Arbeit zu vermitteln, nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Offen wurde darauf hingewiesen, daß dies nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch der Wirtschaft liege, zumal sich bei Einweisungen die vorhandene Unlust negativ auf die Arbeitsleistung auswirke (vgl. *Donau, 1948 b, S.54*). Der FDGB, der sich eigenen Aussagen zufolge „in der Zeit des Übergangs, des Neuaufbaus (der) zerstörten und am Boden liegenden Wirtschaft, der Notwendigkeit einer gelenkten Arbeitsvermittlung nicht verschließen“ (*Steinke, 1947, S.232*) mochte, verlangte von den Arbeitsämtern mehr soziales Empfinden bei Verpflichtungsmaßnahmen. Insbesondere forderte er von den Arbeitsämtern eine bessere Kontrolle der Verpflichtungs- bzw. Einweisungsdauer sowie den Verzicht darauf, für sog. Sondereinsätze immer nur die wirtschaftlich schwächsten Gruppen heranzuziehen (vgl. *Steinke, 1947, S.232 f.*). Eine erste vorsichtige Lockerung beinhaltet der Befehl Nr.10 vom 8. Januar 1947 [JbAuS, 1945/47, S.325], indem er gewisse Gruppen von Frauen vom Pflichtarbeitseinsatz befreite. Unter die neue Regelung fielen z. B. Frauen, in deren selbständig geführtem Haushalt zwei oder mehr arbeitende Personen oder mindestens zwei Kinder unter 15 Jahren zu versorgen waren und für deren Betreuung keine anderen Familienmitglieder zur Verfügung standen (vgl. *Brack, 1948 a, S.1*).

Angesichts der ablehnenden Haltung der Bevölkerung, aber auch des fragwürdigen ökonomischen Nutzens sollte offensichtlich Ziff. 8 des SMAD-Befehls Nr.234 vom 9. Oktober 1947 [ZVOBl. 1948, S.1] dazu beitragen, die bis dahin praktizierte **Totalmobilisierung von Arbeitskräften** etwas abzumildern und den allzu »sorglosen Gebrauch« des Instruments der Arbeitseinweisung durch einige Arbeitsämter einzudämmen.

Bei grundsätzlicher Beibehaltung der Möglichkeit der zwangsweisen Arbeitskräfte lenkung verlangte Ziff. 8 des Befehls von den Arbeitsämtern die Ergreifung von Maßnahmen, »damit die Anwendung der im Befehl 3 des Kontrollrats vorgesehenen Zwangsmobilisierung von Arbeitskräften weitestgehend eingeschränkt wird«. In Ausführung dieses Befehls wies die DVAS die Landesarbeitsämter an, „die örtlichen Ämter auf das Mißverhältnis der Arbeitseinweisungen zu den Gesamtvermittlungszahlen hinzuweisen und sie anzuhalten, bei der Arbeitsvermittlung mehr und mehr zur Anwerbung auf freiwilliger Grundlage zurückzukehren“ (*Donau, 1949, S.386*). Nach offiziellen Angaben ging als Folge davon bis Juni 1948 der Anteil der Arbeitseinweisungen auf 5,6 % aller getätigten Vermittlungen zurück. Einen weiteren deutlichen Rückgang weisen die Statistiken ab August 1948 aus; bis Ende des Jahres 1948 zwischen 1,9 und 2,4 % schwankend, soll die Quote ab 1949 zumeist deutlich unter einem Prozent gelegen haben (vgl. *Donau, 1949, S.387*).

Zurückgeführt wurde die zuletzt beschriebene Entwicklung auf die am 2. Juni 1948 von der DWK erlassene VO über die **Sicherung und den Schutz der Rechte der Werk-tätigen bei Einweisungen von Arbeitskräften** [ZVOBl. S.255], die zumindest äußerlich eine weitere Lockerung der zwangsweisen Arbeitskräfte lenkung verfügt hatte. Für die Eingewiesenen sah sie zudem bestimmte Rechtssicherheiten vor, die bis dahin völlig fehlten.

Danach sollten der Bedarf an Arbeitskräften grundsätzlich durch Werbung gedeckt werden (§ 1) und Einweisungen nur dann gestattet sein, wenn freiwillige Arbeitskräfte nicht zur Verfügung standen. Gem. § 2 Abs. 2 sollten Zwangseinweisungen zudem nur zur Beseitigung öffentlicher Notstände, zur Erfüllung des Produktionsprogramms in lebenswichtigen Betrieben und zur Erfüllung von Arbeiten für die Besatzungsmacht zugelassen sein. Zwar verpflichtete § 6 der VO die örtlichen Ämter zu prüfen, ob die Arbeitskräfteanforderung in vollem Umfang berechtigt war oder ob der Kräftebedarf nicht aus inneren Reserven des Betriebes gedeckt werden konnte, es bedarf jedoch keiner weiteren Ausführung, daß jede wichtige Arbeit in eine der oben genannten Kategorien eingeordnet werden konnte (vgl. *Mampel, 1966, S.183*). Immerhin gab es gegen die vom Arbeitsamt verfügbaren Einweisungen nunmehr das Rechtsmittel der Beschwerde. Außerdem waren bestimmte Personen von zwangsweisen Einweisungen ausgenommen.

Grundsätzlich allerdings bereitete der SED das System der **administrierten Arbeitskräfte**lenkung politisch und ideologisch kaum Schwierigkeiten, wenngleich die ersten Verfassungsentwürfe eine Pflicht zur Arbeit noch nicht enthielten. Schon damals wurde allerdings davon ausgegangen, daß der Staat durch Maßnahmen der Wirtschaftslenkung in der Lage sei, allen Bürgern angemessene Arbeitsmöglichkeiten zu gewährleisten (vgl. *Grotewohl, 1947, S.87ff.*). Für die kommunistischen Wirtschaftsplaner gab es allerdings auch keine Zweifel, daß in einer auf zentrale Planung ausgerichteten Wirtschaft das Arbeitskräfteangebot nicht individuellen Präferenzen überlassen werden konnte. Ökonomisch hielt man es jedoch für effizienter, die zwangsweise Arbeitskräfte lenkung soweit möglich durch subtilere Steuerungsformen zu ersetzen.

Als wichtige organisatorische Voraussetzung einer planmäßigen Arbeitskräfte lenkung dienten die durch VO vom 4. Februar 1947 [JbAuS, 1945/47, S.470] erfolgte Wiedereinführung eines **Arbeitsbuches** und die Einführung einer **Kontrollkarte** für die SBZ (vgl. *Brack, 1948 a, S.1; Voss, 1947 a, S.402*).

Über diese Maßnahme war lange und eingehend diskutiert worden; im Hinblick darauf, daß das Arbeitsbuch eine typisch nationalsozialistische Einrichtung gewesen war, hatte es offensichtlich nicht unerhebliche Bedenken gegeben. Die Entscheidung zugunsten der Einführung soll letztlich die SMAD getroffen haben. Eine schnelle Umsetzung der VO scheiterte zunächst an der großen Papierknappheit; anfänglich konnte das Arbeitsbuch lediglich in einigen Arbeitsamtsbezirken Sachsens eingeführt werden (vgl. *Voss, 1947 a, S.402*).

Ein Dorn im Auge war den sozialistischen Arbeitskräfteplanern zunehmend auch die **wachsende Fluktuation von Arbeitskräften**. Nach ihren Einschätzungen waren Ende der 40er Jahre mehr als 30% der Arbeitswechsel volkswirtschaftlich nicht vertretbar. Von den Arbeitsämtern wurde verlangt, bei Entlassungen von ihrem Widerspruchsrecht unbedingt Gebrauch zu machen, wenn nicht tatsächlich stichhaltige Gründe für ein Ausscheiden vorlagen. Den Arbeitsämtern wurde aufgetragen, hinsichtlich der Fluktuation von Arbeitskräften aufklärend und erziehend zu wirken, um „im Laufe der Zeit zu möglichst stabilen Belegschaften zu kommen“ (*Studzinski, 1949, S.9; vgl. auch B. Krüger, 1948, S.44ff.*).

Ausdrücklich als ein Instrument der Arbeitskräfte lenkung wurde auch die **Arbeitslosenversicherung** angesehen (vgl. *B. Krüger, 1947 b, S.304*), die in der SBZ Anfang 1947 erneut eingeführt worden war. Anders als die übrigen Sozialversicherungszweige war die Arbeitslosenversicherung nur insoweit in die Einheitsversicherung einbezogen, als 1/5 des SV-Beitrages ursprünglich für die Arbeitslosenversicherung bestimmt war. Insbesondere das Leistungsrecht war jedoch in einer gesonderten **VO über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit vom 28. Januar 1947 (VPA)** [AuS, 1947, S.103] geregelt. Außerdem wurden Leistungen an Arbeitslose zunächst nicht durch die SV-Kassen, sondern durch die örtlichen Arbeitsämter ausgezahlt (vgl. *Stein, 1949, S.403f.*).

Der permanente Arbeitskräftemangel und die Politik der Arbeitskräfte lenkung schlugen sich auch im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung nieder. Die Arbeitslosenunterstützung glich eher

einer Fürsorgeleistung denn einer Versicherungsleistung, obwohl sie auf Beitragszahlungen beruhte (vgl. *Leutwein, 1954, S.86*). Kommentaren aus jener Zeit zufolge lag das Schwergewicht der VO allerdings auch nicht auf der Bewilligung der Arbeitslosenunterstützung; vordringlichste Aufgabe sollte vielmehr sein, die Arbeitslosen in Arbeit zu vermitteln; erst wenn sich herausstellte, daß eine Vermittlung unmöglich war, sollte Arbeitslosenunterstützung gewährt werden (vgl. *B. Krüger, 1947 b, S. 304*). Nach der VO sollte bei der Arbeitsvermittlung nur die körperliche Leistungsfähigkeit Berücksichtigung finden; das Übergehen des Berufes, des Bildungsgrades oder der persönlichen Verhältnisse wurde damit gerechtfertigt, daß die Arbeitsmarktlage es erforderlich gemacht habe, Arbeitsstellen notfalls auch gegen die Wünsche der einzelnen Arbeitssuchenden zu besetzen. Offen wurde eingeräumt, daß § 9 der VO den Arbeitsvermittlern die Möglichkeit eingeräumt habe, „einen gewissen Zwang auf den Arbeitslosen auszuüben, die ihm zugewiesene Arbeit anzunehmen“ (*B. Krüger, 1947 b, S.304*). Lehnte der Arbeitslose nämlich eine ihm zugewiesene Arbeit ab, konnte bzw. mußte ihm die Unterstützung entzogen werden. Als vorteilhaft für die planmäßige Arbeitskräfte lenkung wurde ferner die Vorschrift angesehen, wonach Arbeitslosenunterstützung nicht gezahlt werden durfte, wenn der Arbeitslose seine bisherige Arbeit von selbst aufgegeben hatte.

Vor dem Hintergrund des in bestimmten Berufsgruppen herrschenden Mangels an Fachkräften hatte die Arbeitsvermittlung allerdings auch die Möglichkeit, finanzielle Mittel für die Umschulung von Arbeitslosen bereitzustellen. U. a. konnte nach § 16 Abs.1 Arbeitslosen im Falle der Umschulung unter der Bedingung Arbeitslosenunterstützung gewährt werden, daß der Arbeitslose den Beruf erlernte, der von der Abteilung Arbeit verlangt wurde (vgl. *B. Krüger, 1947 b, S.305*).

Voraussetzung für den Leistungsbezug war zum einen, daß das zuständige Arbeitsamt keinerlei Arbeit zuweisen konnte und der Versicherte in den letzten 12 Monaten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Wochenbeiträge zur SV entrichtet hatte. Der Leistungsanspruch entfiel jedoch u. a., wenn der Arbeitslose weiterhin über Einkünfte verfügte, die höher waren als das Arbeitslosengeld, er andere SV-Leistungen bezog, er im Haushalt von Verwandten wohnte, die unterhaltspflichtig waren, er vom Ehegatten unterhalten werden konnte oder den vorgeschriebenen Kontrollmeldungen nicht nachkam. Die Arbeitslosenunterstützung setzte sich aus der Hauptunterstützung, dem Wohngeldzuschlag sowie den Zuschlägen für arbeitsunfähige Familienmitglieder zusammen. Die Höhe der Unterstützung richtete sich nach dem Grundlohn; je Kalendertag betrug sie 1/5 des errechneten Grundbetrages, mindestens 1,20 und höchstens 2,00 M. Daneben gab es einen nach 3 Ortsklassen gestaffelten Wohngeldzuschlag zwischen 8 und 12 M monatlich. Gezahlt wurde ferner für jedes arbeitsunfähige Familienmitglied ein täglicher Zuschlag von 0,35 M, wenn dieses über keine nennenswerten eigenen Einkünfte verfügte. Die Arbeitslosenunterstützung wurde vom 8. Tage an für längstens 26 Wochen gewährt. Ein neuer Unterstützungsantrag konnte erst wieder gestellt werden, wenn die Versicherungszeit wieder erfüllt war (vgl. *Stein, 1949, S.403*).

Die äußerst restriktiven Anspruchsvoraussetzungen spiegelten sich in den vergleichsweise niedrigen Zahlen der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung wider. Bei immerhin mehr als 249.000 gemeldeten Arbeitslosen erhielten Ende 1948 nur 20.564 eine Unterstützung. Im Juni 1949 stieg die Zahl zwar auf 61.229, reduzierte sich aber bereits Mitte bzw. Ende 1950 wieder auf 46.094 bzw. 51.319, obgleich jahresdurchschnittlich 1950 rd. 345.400 Personen arbeitslos waren (vgl. *Leutwein, 1954, S.156*). Daß die Arbeitslosenunterstützung im allgemeinen noch nicht einmal das Existenzminimum deckte, unterstreicht der hohe Anteil Arbeitsloser an den Fürsorgeunterstützungsempfängern. Immerhin waren Ende 1950 von den 530.167 Personen, die Sozialfürsorgeleistungen erhielten, 231.301 arbeitsfähig (vgl. *Richter/Reichert, 1970, S.26; auch Tabellen 2, 19, 93*).

Einrichtung von Beratungsausschüssen bei den Ämtern für Arbeit

In das von FDGB und SED verfolgte Konzept paßte grundsätzlich die Direktive Nr.29 des Kontrollrates vom 17. Mai 1946 [JbAuS, 1945/47, S.397], mit der dieser die **Einrichtung von Beratungsausschüssen bei den Arbeitsämtern** anordnete.

Mit der Begründung einer weiteren Stärkung des Grundsatzes der demokratischen Selbstverwaltung der Arbeitsämter verlangte die Direktive, bei den Arbeits- und Landesarbeitsämtern Beratungsausschüsse zu bilden, denen Vertreter der Gewerkschaften, der Unternehmer sowie der kommunalen öffentlichen Körperschaften angehören sollten. Ausdrücklich bestimmte die Direktive allerdings, daß die Ausschüsse lediglich in beratender Eigenschaft tätig sein sollten. Auf Anweisung und mit Zu-

stimmung der SMAD erließ die DVAS am 30. 9. 1946 eine VO, die Einzelheiten der Bildung von Beratungsausschüssen regelte (vgl. Helm, 1947f, S.53f.). Danach sollten die Beratungsausschüsse bei den Arbeitsämtern aus 9 und die der Landesarbeitsämter aus 12 Mitgliedern bestehen. Die Berufung der Mitglieder erfolgte für erstere durch die Präsidenten der Landesarbeitsämter, für letztere durch die DVAS. Eine ergänzend erlassene VO vom 10. 3. 1947 definierte im einzelnen die Funktionen und Vollmachten der Beratungsausschüsse (vgl. Grodecki, 1948, S.50). Abgesehen davon, daß diese Beratungsausschüsse nur beratende Kompetenzen besaßen, wurden sie mehr und mehr dazu instrumentalisiert, administrative Anordnungen quasi-demokratisch zu sanktionieren. Freimütig wurde zugegeben, daß das „Verständnis und die Sympathie der Bevölkerung für Anordnungen, welche von vornherein einschneidende Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse nach sich (zögen)“ (Grodecki, 1948, S.50), dadurch gefördert werden könne, daß derartige Maßnahmen von den Beratungsausschüssen abgesegnet werden.

Umschulung, Nachwuchslenkung und Neuregelung der Berufsausbildung

Der sich frühzeitig abzeichnende Facharbeitermangel ließ die **Wiederaufnahme und Neuordnung der Berufsausbildung** für die SBZ sehr schnell zu einer vorrangigen Aufgabe werden. Von Anfang an war dabei unbestritten, daß die Ausbildung des Facharbeiternachwuchses einer stärkeren gesamtwirtschaftlichen Lenkung als in der Vergangenheit unterworfen werden sollte. Gleichzeitig war man sich einig, die Berufsausbildung in besonderer Weise gesetzlich zu regeln (vgl. Cramer, 1947, S.185). Da jedoch im Wege der Berufsausbildung erst längerfristig mit den benötigten Facharbeitern gerechnet werden konnte, wurden parallel dazu umfangreiche **Umschulungsmaßnahmen** eingeleitet (vgl. Häusel, 1947, S.67ff.).

Zur Sicherstellung des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften für die wichtigsten Zweige der Industrie der SBZ verlangte die SMAD in ihrem Befehl Nr.140 vom 10. Mai 1946 [JbAuS, 1945/47, S.311] von der DVAS, zusätzlich zu den technischen Berufsschulen noch im Jahre 1946 kurzfristige Anlern- und Umschulungskurse für insgesamt 180.000 Personen zu organisieren und dafür entsprechende Programme und Lehrpläne auszuarbeiten. Entsprechend ihren Fähigkeiten sollten Arbeiter und Angestellte in 6 bis 8 Monaten auf den betreffenden Mangelberuf umgeschult werden. Welche Betriebe umzuschulen hatten bzw. welche Arbeitskräfte sich umschulen lassen sollten, bestimmten im wesentlichen die Ämter für Arbeit. Einzelheiten der Aktion waren in einer VO der DVAS vom 20. Juli 1946 [JbAuS, 1945/47, S.433] festgelegt.

Auch wenn es gelang, dieses Programm in der angeordneten Größenordnung durchzuziehen, wurde selbstkritisch eingeräumt, daß die Anlernzeit im allgemeinen unzureichend war, um die notwendigen Kenntnisse eines gut ausgebildeten Facharbeiters zu vermitteln. Da die meisten der Umschüler sich bereits im Produktionsprozeß befanden, wurde das eigentliche Ziel, eine Reserve an qualifizierten Arbeitskräften zu schaffen, zudem nicht erreicht.

Die Umschulung von Arbeitskräften blieb daher auch in der Folgezeit eine wichtige Aufgabe, zumal die einzige Arbeitsmarktreserve Frauen bildeten, die im allgemeinen nicht über die benötigten beruflichen Kenntnisse verfügten. Entsprechend wurde darauf gedrängt, **Frauen** in verstärktem Maße in **Umschulungsmaßnahmen** zu vermitteln, was vielerorts jedoch auf nicht unerhebliche Widerstände stieß (vgl. Häusel, 1947, S.72f.).

Die längerfristigen Umschulungen sollten nach den Richtlinien der DVAS je nach Vorbildung 6 bis 18 Monate dauern und mit einer Facharbeiterprüfung abschließen. Das Mindestalter für Umschulungen betrug 18, das Höchstalter 45 Jahre, wobei allerdings Ausnahmen zulässig waren. Während der Umschulungszeit wurden in den ersten 2 Monaten 80 % und ab dem 3. Monat 90 % des für den entsprechenden Beruf vorgesehenen Tariflohnes gezahlt (vgl. Häusel, 1947, S.72). Nach dem erstmals für das Jahr 1947 aufgestellten Umschulungsplan sollten insgesamt 25.500 Männer und 11.800 Frauen in die wichtigsten Mangelberufe umgeschult werden. Während bei den Männern die angestrebte Zahl an Umschülern im wesentlichen erreicht wurde, war das Ergebnis bei den Frauen äußerst unbefriedigend. Ende 1947 hatten 3.616 Frauen eine Umschulung abgeschlossen; weitere 3.770 befanden sich noch in Umschulung. In der Metallindustrie, wo der Plan vorsah, 4.000 Frauen umzuschulen, wurde die Sollzahl nur zu etwa 10 % erreicht (vgl. Häusel, 1948 a, S.68).

Ebenfalls erhebliche Anstrengungen waren erforderlich, um nach den Kriegsjahren wieder zu einer geordneten beruflichen Ausbildung zu gelangen. Dabei wurde in der SBZ von Anfang an eine Reihe von **grundsätzlichen Änderungen des Berufsausbildungswesens** angestrebt (vgl. Saar, 1947, S.55 ff.; Mosch, 1947 b, S.57 ff.).

Neben einer Neuregelung der Rechtsgrundlagen des Lehrverhältnisses und der einheitlichen Festlegung von Lehrlingsentgelten sollte vor allem die Trennung der praktischen Unterweisung im Betrieb von der theoretischen in der Berufsschule überwunden werden. Ferner sollte die Ausbildung in keinem Falle länger als drei Jahre dauern. Desweiteren zeichnete sich schon frühzeitig eine stärkere Lenkung der Berufswahl ab. Zwar wurde die Freiheit der Berufswahl zunächst nicht generell in Frage gestellt, jedoch zugleich betont, daß die Ansprüche der Wirtschaft eine Lenkung des Berufsnachwuchses erforderten. So wurden Maßnahmen in Betracht gezogen, um durch zeitweilige Sperrung oder Kontingentierung der Berufsausbildung in bestimmten Berufen Interessenten für weniger attraktive Mangelberufe zu gewinnen. Als notwendig erachtet wurde schließlich, Frauen den Zugang zu sämtlichen Berufen zu eröffnen, denen sie nach »Maßgabe ihrer körperlichen Kräfte gewachsen« waren (vgl. Saar, 1947, S.56 f.).

Bevor jedoch an die inhaltliche Neugestaltung herangegangen werden konnte, galt es zunächst, eine Reihe praktischer Schwierigkeiten zu überwinden, die sich vor allem daraus ergaben, daß kriegsbedingt ein erheblicher **Stau an Lehrstellenbewerbern** entstanden war. Im September 1946 gab es in der SBZ 188.500 männliche und 321.525 weibliche Jugendliche ohne Lehrverhältnis; zur gleichen Zeit befanden sich 183.000 männliche und 55.700 weibliche Jugendliche in einem Lehrverhältnis (vgl. Hinze, 1946, S.74 ff., 1947, S.63). Eine Lösung der Probleme sollte der erstmals für das Jahr 1947 vorgesehene **Gesamtnachwuchsplan** bringen. Unter Berücksichtigung der Altersgliederung, der bisherigen Nachfrage nach Arbeitskräften sowie der Produktionsplanung der Industrie sollte er eine anteilige Nachwuchsversorgung der Berufsgruppen entsprechend ihrem Umfang und ihrer Bedeutung für den Aufbau ermöglichen (vgl. Hinze, 1947, S.67; A. Schmidt, 1946, S.372 ff.; auch Tabelle 2).

Einen wichtigen Schritt bei der Neuregelung der Berufsausbildung bedeutete die aufgrund des SMAD-Befehls Nr.234 erlassene **VO über die Ausbildung von Industriearbeitern in den Berufsschulen vom 3. November 1947** [JbAuS, 1947/48, S.385]. Deutlich abweichend von den bis dahin maßgebenden Vorschriften der GewO (§ 126 ff.) und des HGB (§ 76 ff.) brachte die VO im wesentlichen eine Neuregelung der Bestimmungen über das **Lehrlingsverhältnis** (vgl. Schaum, 1948 b, S.14).

Der Präambel zufolge hatte die VO das Ziel, die Jugend zu qualifizierten Arbeitern und Angestellten heranzubilden, die Allgemeinbildung der Jugendlichen, die die Grundschule beendet haben, fortzusetzen und die Jugend im »Geiste wahrer Demokratie, der Freundschaft der Völker und des Humanismus« zu erziehen. Zur Lenkung des Berufsnachwuchses hatte die DVAS zusammen mit der DVfVB gem. § 2 Abs.1 der VO alljährlich einen Gesamtnachwuchsplan für alle Wirtschaftszweige mit der Zahl der in den einzelnen Berufen zur Ausbildung vorgesehenen Jugendlichen aufzustellen. Gleichzeitig konnten die Betriebe verpflichtet werden, eine bestimmte Zahl von Jugendlichen einzustellen oder andere Leistungen für die Berufsausbildung zu erbringen. In § 4 Ziff.1 wurde ferner bestimmt, daß ein Lehrverhältnis nur nach vorhergehender Zustimmung des Amtes für Arbeit und Sozialfürsorge eingegangen werden durfte. Vorgeschrieben war außerdem, daß zugelassene Lehrverhältnisse in eine beim Amt für Arbeit und Sozialfürsorge geführte Lehrlingskartei eingetragen werden mußten. Für die Lehrlinge zweifellos eine Verbesserung war die Bestimmung, daß der Betriebsinhaber oder -leiter Lehrgeld weder fordern noch annehmen durfte (§ 13), umgekehrt dem Lehrling jedoch mindestens die im Tarifvertrag festgesetzte Lehrlingsentlohnung und die ihm tarifvertraglich zustehenden sonstigen Leistungen zu gewähren waren (vgl. Schaum, 1948 b, S.14; Mosch, 1947 a, S.410 ff., 1947 b, S.57 ff., 1947 c, S.472 f.; AuS, Nr.1-2/1949, S.26 ff.).

Um jedem Jugendlichen die Möglichkeit der Erlernung eines Ausbildungsberufes zu geben, insbesondere jedoch, um den starken Bedarf an qualifizierten Facharbeitern zu decken, wurde in der SBZ zunehmend dazu übergegangen, Facharbeiter auch in **überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen** auszubilden. Die Abkehr vom dualen Ausbil-

dungssystem wurde damit gerechtfertigt, daß es weder möglich war, noch künftig möglich sein würde, in den Betrieben die erforderlichen Ausbildungsplätze zu schaffen (vgl. *Mosch, 1947 c, S. 473*). Schon wenige Monate später wurde allerdings erneut eine Kurskorrektur vollzogen, nachdem es offensichtlich nicht gelungen war, die bei den Berufsschulen geplanten Lehrwerkstätten einzurichten. Stattdessen wurde nun mit allem Nachdruck die Verlagerung der gesamten Ausbildung in die Betriebe propagiert und die Schaffung von **Betriebsberufsschulen** verlangt (vgl. *Häuselner, 1948 b, S. 456 ff.*).

Entsprechend einem Beschluß der DWK vom 9. 6. 1948 sollten zur Förderung des Berufsnachwuchses in volkseigenen und ihnen gleichgestellten Betrieben bis zum 1. 9. 1948 insgesamt 60 Betriebsberufsschulen ihre Tätigkeit aufnehmen. Nachdem es gelungen war, bis zu diesem Zeitpunkt sogar 99 einzurichten, und Ende 1948 schon 146 Betriebsberufsschulen mit 16.618 Schülern tätig waren, wurde für das Jahr 1949 die Erweiterung auf 500 Schulen angestrebt (vgl. *Brack, 1949 a, S. 5*). Während die BGL die Bereitstellung und Auswahl der auszubildenden Betriebsberufsschullehrer übernehmen sollte, trug die DVfVB die Verantwortung für deren Ausbildung (vgl. *Häuselner, 1948 b, S. 457*). Allerdings mußte schon wenige Monate später ernüchternd festgestellt werden, daß diese Form der betrieblichen Ausbildung außerordentlich unbefriedigend war; Ursache dafür waren u. a. nicht immer ausreichend qualifizierte Ausbilder sowie das Fehlen von geeigneten Ausbildungsplänen. Hinzu kam, daß vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels vielfach die Lehrlinge einfach als Ersatzarbeitskräfte benutzt wurden (vgl. *AuS, Nr. 17/1949, S. 389 ff.*).

Während das Ziel des ersten Gesamtnachwuchsplans, 225.000 Jugendliche, die die Grundschule im Jahre 1947 verlassen hatten, in ein Ausbildungs- bzw. Arbeitsverhältnis zu vermitteln, im wesentlichen erreicht wurde, sah der entsprechende Plan für 1948 die Berufsausbildung von 350.000 Facharbeitern vor. Auch wenn die Zahl der in einem Ausbildungsverhältnis befindlichen Jugendlichen ständig gesteigert werden konnte, blieben die Ergebnisse hinsichtlich einer exakten Lenkung der Jugendlichen hin zu bestimmten Ausbildungsberufen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Weder gelang es, den Andrang auf kaufmännische und Verwaltungsberufe in dem gewünschten Umfang zu reduzieren, noch in erforderlichem Maße Ausbildungsplätze für Mädchen bereitzustellen. Als völlig unbefriedigend galten die Ergebnisse in bezug auf die Unterbringung von Mädchen in den traditionellen Ausbildungsberufen von Männern (vgl. *Hinze, 1948 a, S. 58 ff., 1948 b, S. 454 ff., S. 496 ff., 1949, S. 317 ff.; Chwalczyk, 1949, S. 222 ff.*).

1. 3. 6 Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz

Schon aus traditionellen Gründen spielte die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und des betrieblichen Arbeitsschutzes in der Programmatik der Kommunisten eine zentrale Rolle. Mit der Verwirklichung »historischer Forderungen der Arbeiterbewegung« sollte gerade auf diesem Gebiet der Beweis dafür geliefert werden, daß für die »Masse der Werktätigen« ein sozialistischer Staat Vorteile bringe. Zumindest formal wurde von der SMAD dann auch im Arbeitsrechtsbereich eine Reihe von Maßnahmen verfügt, die zunächst **soziale Fortschritte** darstellten. Ihre wirkliche Bedeutung ist allerdings nur durch eine Gegenüberstellung mit der Situation in der Praxis zu beurteilen. Unter Hinweis auf die Notwendigkeit der Beseitigung der Kriegsfolgen sowie die ökonomischen Wiederaufbauerfordernisse wurden Arbeiterschutzrechte in den Betrieben vielfach nur unzureichend eingehalten.

Für die Neugestaltung des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen von Bedeutung waren zunächst vor allem der SMAD-Befehl Nr. 66 vom 17. September 1945 [JbAuS, 1945/47, S. 290] sowie das KR-Gesetz Nr. 1 vom 20. September 1945 [JbAuS, 1945/47, S. 359] über die **Aufhebung von Nazi-Gesetzen**, durch die verschiedene arbeitsrechtliche Gesetze und Verordnungen aufgehoben wurden bzw. Bestimmungen weitergeltender Gesetze dieser Zeit, die einen diskriminierenden Inhalt hatten, nicht mehr angewandt werden durften. Allerdings wurde das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (AOG) vom

Kontrollrat erst durch das am 30. 11. 1946 verkündete Gesetz Nr.40 [JbAuS, 1945/ 47, S. 374] mit Wirkung vom 1. 1. 1947 aufgehoben. Offiziellen Äußerungen zufolge war das AOG von der DVAS mit Billigung der SMAD und des FDGB jedoch »von vornherein als nicht anwendungsfähig betrachtet worden« [AuS, 1946, S.223] (vgl. Helm, 1947 d, S. 12f.). Mit der Aufhebung von NS-Recht ergab sich gleichzeitig die Notwendigkeit, entstandene Lücken zu schließen und die arbeitsrechtlichen Regelungen den veränderten Verhältnissen anzupassen (vgl. Schaum, 1946 b, S.155ff., 1947 c, S.78f., 1948 e, S.78ff.; Brack, 1948 b, S.9ff.; *BM für gesamtdeutsche Fragen*, 1961).

Wie in den westlichen Zonen führte dies in der Praxis zunächst dazu, daß von den einzelnen Ländern sehr unterschiedliche, teilweise sogar gegensätzliche arbeitsrechtliche Regelungen erlassen wurden. Zu einer verstärkten Einheitlichkeit gerade auch im arbeitsrechtlichen Bereich kam es erst, nachdem eine VO vom 23.10.1946 (vgl. Schaum, 1947 c, S.80) der DVAS Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt und zugleich bestimmt hatte, daß deren Verordnungen und Anweisungen den Länderregelungen übergeordnet waren.

Beseitigung des Berufsbeamtentums

Eine arbeitsrechtlich entscheidende Weichenstellung erfolgte bereits kurz nach dem Kriege, indem einer alten Forderung der Kommunisten folgend – zumindest auf der Ebene der Zonenverwaltung – das **Berufsbeamtentum** beseitigt wurde. Erfolgt war dies durch die Ziff. 10 und 11 des SMAD-Befehls Nr.66 vom 17. September 1945 [JbAuS, 1945/47, S. 290], mit denen das Deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 [RGBl.I S.39] und das Gesetz über die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 [RGBl.I S. 175] außer Kraft gesetzt wurden (vgl. *Bd.1, S.306*).

In der Konsequenz bedeutete der Befehl, daß einem Großteil der Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben ihre Beamteneigenschaft entzogen wurde. Im Falle ihrer Weiter- oder Wiederbeschäftigung erlangten sie im arbeitsrechtlichen Sinne den Status von Angestellten mit den sich daraus ergebenden Rechtsfolgen (vgl. Schaum, 1946 b, S.157). Damit gab es zwar in der SBZ kein gültiges Beamtengesetz mehr, eine einheitliche Behandlung der in den öffentlichen Verwaltungen Beschäftigten resultierte daraus aber noch nicht. Thüringen z. B. hatte schon am 5. 10. 1945 durch Landesgesetz das Thüringische Staatsbeamtengesetz vom 14. 3. 1923 wieder in Kraft gesetzt. Nach Auffassung der Zentralverwaltung stand das Thüringische Landesbeamtengesetz im Widerspruch zur Thüringischen Verfassung, „vor allem aber mit der Gesellschaftsstruktur der sowjetischen Besatzungszone“ (Schaum, 1949 b, S.49). Den geänderten politischen Machtverhältnissen Rechnung tragend, hob der Thüringische Landtag dann auch durch einen Beschluß vom 8. 10. 1948 sein Landesbeamtengesetz wieder auf.

Seitens der Arbeiterbewegung war dem Berufsbeamtentum bereits seit langem eine zu bereitwillige Unterstützung der jeweils Herrschenden vorgeworfen worden, zumal in der Zeit der NS-Diktatur. Besonders kritisiert worden war ferner, daß sich die höheren Beamten fast ausnahmslos aus den führenden Schichten des Bürgertums, der Junker und des Adels rekrutiert hatten. Desgleichen gab es wenig Verständnis für die beamtenrechtlichen »Privilegien«. Vor diesem Hintergrund wurde den Beamten in der SBZ keine Gelegenheit gegeben, das Berufsbeamtensystem mit den sog. »wohlerworbenen Rechten« zu restaurieren. Vielmehr wurde in der Praxis zielstrebig daran gegangen, mit den beamtenrechtlichen Besonderheiten zu brechen. Dabei wurde grundsätzlich die Auffassung vertreten, daß eine besondere Ausgestaltung der persönlichen Rechtsstellung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst nicht erforderlich war. Insbesondere sollte alles vermieden werden, was geeignet war, „Träger der öffentlichen Gewalt zu einer besonderen Kaste“ (*G. Müller, 1947 b, S.101*) werden zu lassen.

Eine endgültige Regelung der Arbeitsbedingungen der **Beschäftigten der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen** erfolgte durch eine AO der DWK vom 21. Januar 1949 [AuS, 1949, S.52]. Mit dieser AO wurden bisherige Besoldungs- und Tarifordnungen außer Kraft gesetzt und der am 28. 12. 1948 unterzeichnete Tarifvertrag [AuS, 1949, S.54] für die öffentlich Bediensteten zur alleinigen Rechtsgrundlage erklärt.

Der Tarifvertrag beseitigte neben anderen Sonderregelungen für Beamte insbesondere die bis dahin noch geltende Reichsbeamtenbesoldungsordnung. Sämtliche Beschäftigten in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen wurden zu Arbeitern und Angestellten im arbeitsrechtlichen Sinne, deren Arbeitsbedingungen sich aus Tarifverträgen bestimmten. An die Stelle der an absolvierten Dienstjahren orientierten Besoldungshöhe traten in 13 Gruppen unterteilte Grundgehälter. Die Höhe des Grundgehaltes in der Gehaltsgruppe bestimmte sich nach den in den Tarifverträgen festgelegten Tätigkeitsmerkmalen. Die Eingruppierung sollte durch die paritätisch besetzten Lohn- und Gehaltskommissionen erfolgen, wobei in erster Linie Leistungskriterien zu berücksichtigen waren. Weiterhin wurde für die Entlohnung festgelegt, daß die Angestellten einer Gehaltsgruppe in die Grundstufe oder in eine erste bzw. zweite Leistungsstufe einzugruppieren waren. Dabei wurde von vornherein bestimmt, daß mindestens 65 % nach den Gehaltssätzen der Grundstufe zu vergütet waren. Die bisherigen Eingruppierungen sollten auf ihre Vereinbarkeit mit den neuen Kriterien überprüft werden, wobei davon ausgegangen wurde, daß bestimmte Beschäftigte zu hoch eingruppiert waren, zumal das Dienstalter keine Rolle mehr spielte (vgl. *Schaum, 1949 b, S.50*).

Neuregelung der Arbeitsbedingungen

Den Auftakt im Bereich der Arbeitsbedingungen bildete der SMAD-Befehl Nr. 56 vom 17. Februar 1946 [JbAuS, 1945/47, S.307], der für die Arbeiter und Angestellten in der SBZ eine einheitliche **Arbeitszeitordnung** gewährleisten sollte.

Nachdem die Besatzungsmächte unmittelbar nach dem Zusammenbruch für Lebensmittelgeschäfte zunächst einen 10-Stunden-Tag verfügt hatten, wurde durch den Befehl Nr.56 mit Ausnahme der Beschäftigten in der Landwirtschaft für alle Arbeiter und Angestellten wieder der 8-Stunden-Tag eingeführt. Zugleich konnte für schwere und gesundheitsschädliche Arbeiten eine kürzere Arbeitszeit festgelegt werden. Neben einer Regelung der Überstundenbezahlung gab der Befehl den Gewerkschaften das Recht, Fragen der Arbeitszeitgestaltung durch Verhandlungen zu klären. Zweifelloso bedingt durch die Nachkriegsverhältnisse war die vorgeschriebene 48-Stunden-Woche in der Praxis allerdings eher die Ausnahme. Ergänzend dazu legte der am 27. 12. 1946 erlassene SMAD-Befehl Nr.361 [JbAuS, 1945/47, S.324] die in der SBZ geltenden Feiertage fest. Während für Arbeiten an normalen Sonntagen ein 50 %iger Zuschlag auf den Tariflohn gewährt werden sollte, betrug der Feiertagszuschlag 100 % des Tariflohnes (vgl. *Schaum, 1947 f, S.104 ff.*).

Neben der Arbeitszeit wurde bereits frühzeitig für die SBZ durch den Befehl Nr.147 vom 16. Mai 1946 [JbAuS, 1945/47, S.313] eine **einheitliche Urlaubsregelung** geschaffen, die durch den Befehl Nr.112 vom 13. Mai 1947 [JbAuS, 1947/48, S.355] nochmals gewisse Modifikationen erfuhr (vgl. *auch Schaum, 1946 a, S.127 f.*).

Amtlichen Begründungen zufolge sollten mit der Neuregelung des Urlaubs die bis dahin zwischen den einzelnen Branchen stark differierenden Ansprüche vereinheitlicht werden. Während Arbeiter entsprechend den bestehenden Tarifverträgen Urlaub erhielten, hatten Angestellte und Beamte Anspruch auf 12 Arbeitstage Jahresurlaub (Werksleiter, Ingenieure und Meister 18 bis 24 Arbeitstage). Ab 1. April 1947 schließlich standen Arbeitern über 18 Jahre bei einer Dienstzeit von bis zu 2 Jahren 6 Arbeitstage, bis zu 5 Jahren 8 Arbeitstage, bis zu 9 Jahren 10 Arbeitstage und bei einer Dienstzeit von 10 und mehr Jahren 12 Tage Jahresurlaub zu. Jugendliche unter 15 Jahren hatten Anspruch auf 15 Arbeitstage Urlaub (Jugendliche über 16 Jahre: 18 Urlaubstage). Für Meister, Werksleiter und Ingenieure blieb es bei dem differenzierten Urlaubsanspruch von 18 bis 24 Arbeitstagen im Kalenderjahr.

In den programmatischen Erklärungen der Kommunisten spielte die Forderung nach Beseitigung sozialer Ungerechtigkeiten, die sich aus der Minderbezahlung von Frauen und Jugendlichen ergaben, eine zentrale Rolle. Geradezu als »Revolutionierung des herkömmlichen Lohnsystems« und Anerkennung einer alten gewerkschaftlichen Forderung (vgl. *Thalmann, 1947 c, S.113*) betrachteten sie daher den SMAD-Befehl Nr.253 vom 17. August 1946 [JbAuS, 1945/47, S.317], der für **gleiche Arbeit gleiche Entlohnung** unabhängig von Geschlecht und Alter forderte (vgl. *auch Winkler, 1989, S.251 f.*).

Unter Pkt.2 verlangte der Befehl, alle Vorschriften der deutschen Gesetze und Tarifbestimmungen aufzuheben, die einen Unterschied in der Entlohnung bei gleicher Arbeit nach Geschlecht und Alter der Arbeitenden vorsahen. Zwar wurden mit diesem Diskriminierungsverbot geschlechts- und alters-

spezifische Entlohnungsunterschiede im Prinzip aufgehoben und die tariflichen Grundlöhne für Frauen um nominell 30 bis 40 % angehoben, die das Diskriminierungsverbot unterlaufenden Eingruppierungen (z. B. in Form der Leichtlohngruppen) blieben jedoch fortbestehen (vgl. Ewers, 1980, S. 615). Allerdings wurden gleichzeitig sämtliche Stundenlöhne unter 0,50 RM abgeschafft und damit de facto ein Mindestlohn eingeführt. Schließlich verpflichtete der Befehl die DVAS, die Organe des Gesundheitswesens Kraft, die die Gewerkschaften zu überprüfen, in welchen Berufen die Tätigkeit von Frauen möglich bzw. im Interesse ihrer Gesundheit weiterhin einzuschränken bzw. zu verbieten sei.

Mit dem SMAD-Befehl Nr. 39 folgte am 19. Februar 1947 [JbAuS, 1945/47, S.354] die Neuregelung des Verbots der Beschäftigung von Frauen mit schwerer und gesundheitsschädigender Arbeit. Im Gegensatz zu früher galten die Beschäftigungseinschränkungen nicht mehr nur für die der Arbeitsschutzaufsicht unterstellten Arbeitnehmerinnen, sondern für sämtliche Frauen. Außerdem beinhaltete der Befehl Maßnahmen zum Schutz schwangerer Frauen und stillender Mütter. Ferner setzte er Verfügungen außer Kraft, die der Gleichberechtigung der Frau im Wege standen (vgl. Osterroth, 1947, S.170 ff.; Winkler, 1989, S.254).

Nachdem die SBZ im Winter 1946/47 abermals eine schwere wirtschaftliche Krise durchgemacht hatte, in deren Verlauf die industrielle Arbeitsproduktivität erneut um 20 bis 30% gesunken war (vgl. Wille, 1974, S.75), konzentrierten sich die Anstrengungen von SMAD und SED in der Folgezeit auf eine Steigerung der Wirtschaftstätigkeit. Zum einen wurde die wirtschaftliche Planung intensiviert, zum anderen eine politisch-ideologische Mobilisierung der Arbeiterklasse gestartet.

Entsprechend der Losung des II. SED-Parteitages vom September 1947 »Mehr produzieren, gerechter verteilen, besser leben« erhielten die Gewerkschaften die Aufgabe, den Arbeitern bewußt zu machen, daß eine Verbesserung der Lebenslage erst nach einer Steigerung der Produktion möglich sei. In der Sprache der SED kam den Gewerkschaften eine »größere Mitverantwortung für die Steigerung der Produktion zu, da viele Arbeiter das grundsätzlich Neue in der Form des Volkseigentums noch nicht begriffen« hätten.

Den Gewerkschaften wurde in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, daß ihre Hauptaufgabe nicht mehr in der Vertretung von Tagesinteressen der Arbeiter bestand, sondern daß sie primär für die Verwirklichung der Planziele verantwortlich waren und dafür gegebenenfalls auch Einschränkungen bei den Arbeitnehmerrechten gegenüber den Belegschaften durchzusetzen hatten. Eine entsprechende Strategie lag auch dem sog. **Aufbaubefehl Nr. 234 der SMAD vom 7. Oktober 1947** [ZVOBl. 1948, S.1] zugrunde, der ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur **Steigerung der gesellschaftlichen Arbeitsleistung** enthielt. **Vordergründigen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen** standen dabei gravierende Verschlechterungen der Arbeitnehmerrechte, insbesondere eine Intensivierung der Arbeitsanforderungen und eine **verschärfte Disziplinierung der Arbeitnehmer** gegenüber. Nach einschlägiger DDR-Geschichtsschreibung verwies der Befehl darauf, daß »zunächst mehr produziert werden muß, um mehr verbrauchen zu können« (vgl. Winkler, 1989, S.40). Im Vorwort des Befehls hieß es:

„Die Steigerung der Arbeitsproduktivität und die Entfaltung der bewußten eigenen Initiative der Werktätigen für den wirtschaftlichen Aufschwung der sowjetischen Besatzungszone stellt gegenwärtig das Hauptbindeglied in dem System der Volkswirtschaft und den Schlüssel zur Lösung aller anderen wirtschaftlichen Probleme dar“ (vgl. auch Peschke, 1949, S.529).

Gestützt auf den Befehl Nr. 234 ergingen in der Folgezeit Verordnungen, die die **ärztliche Betreuung der Arbeiter** verbessern, den **Arbeitsschutz** ausbauen sowie den **Schutz jugendlicher Arbeitnehmer** erweitern sollten. Gleichzeitig erlassene Verordnungen sahen aber auch Maßnahmen zur **Senkung des Krankenstandes** und zur **Einführung von Arbeitsordnungen** vor.

Als besonderen sozialen Fortschritt wertete die einschlägige SBZ-Literatur die in dem Befehl enthaltenen Maßnahmen zur „Schaffung einer großzügigen und wirksamen Betriebsgesundheitsfürsorge“ (Steinauer, 1949, S.113). Daß dies nicht uneigennützig war,