

Beatrix Bouvier

Sozialpolitik als Legitimationsfaktor?

Die DDR seit den Siebzigerjahren

I. EINLEITUNG

Gerade Diktaturen – wie NS und DDR – haben sich immer wieder der Sozialpolitik bedient und sozialstaatliche Elemente aufgegriffen, ohne sie mit dem für moderne Sozialstaaten charakteristischen Verfassungsstaat, seinen Teilhaberechten und Selbstregulierungsmechanismen zu verbinden. Die Sozialpolitik der DDR grenzte sich als »sozialistische Sozialpolitik« bewusst von der »bürgerlichen« Sozialpolitik ab. Sie diente dem Klassenkampf und zielte nicht in erster Linie auf das Wohl des Einzelnen, sondern auf das Kollektivwohl, wie dies in dem Propagandaspruch »Dem Wohl des Volkes« zum Ausdruck kam. Anders als im Westen üblich, wollte sie nicht Schutz gegen ausufernde Marktkräfte bieten, ohne den Markt bzw. die Marktwirtschaft insgesamt abzuschaffen, sondern sie wollte die Verwirklichung und Erfüllung von meist zu ehrgeizigen Plänen mit Mitteln der Sozialpolitik sicherstellen. Dazu gehörte es auch, vor Wechselfällen des Lebens zu schützen. Im Ergebnis sollte dieser Schutz zur notwendigen Entfaltung der Produktivkräfte und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen. Damit verbunden waren »Hauptaufgaben«, die in verschiedenen Epochen der DDR-Geschichte unterschiedlich gewichtet wurden. In der Ära Honecker lag der Schwerpunkt auf der Sozialpolitik und nicht mehr auf der Ökonomie wie unter Walter Ulbricht, was mit der Annahme verbunden war, dass sich Sozialpolitik und Arbeitsproduktivität wechselseitig positiv beeinflussen würden. Im langfristigen Ziel der »sozialistischen Menschengemeinschaft« war auch die Vorstellung von der Überlegenheit gegenüber allen westlichen Modellen enthalten, seien sie wohlfahrts- oder sozialstaatlicher Art, ohne dass es eine eigene Definition dieser Art gegeben hätte. Die spezifische Sozialpolitik der DDR mit ihren paternalistischen Schutzversprechen besaß eine wichtige legitimatorische Basis in den sozialen Grundrechten mit dem »Recht auf Arbeit« als Kernstück. Wenn der Westen ökonomisch nicht zu überflügeln war, konnte und sollte die Überlegenheit des eigenen sozialistischen Gesellschaftsmodells doch in den sozialen Errungenschaften Ausdruck finden und dieses somit legitimieren. Als »soziale Sicherheit und Geborgenheit« wurden sie umso nachdrücklicher herausgestellt, wie in der Bundesrepublik seit der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre Wachstum nicht mehr selbstverständlich und Arbeitsverhältnisse prekärer wurden. Soziale Sicherheit wurde geschätzt und war – isoliert betrachtet – ein Legitimierungsfaktor. Doch der permanente Vergleich mit der trotz allem attraktiven Bundesrepublik wirkte zugleich delegitimierend, weil er die DDR zwang, ihre Sozialpolitik kontinuierlich auszubauen, die als Folge dessen den wachsenden Ansprüchen nicht gerecht werden konnte.

Zunächst werden die frühen sozialpolitischen Vorstellungen der SED und die Entwicklung der Programmatik bis zu Honeckers Politik der »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« skizziert. Anhand der (internen) Diskussionen im Rahmen der Staatlichen Plankommission (SPK) wird aufgezeigt, dass Honeckers Politik keineswegs unumstritten war, dass deren »Kosten« wie auch Folgen bekannt waren. Alle Warnungen auch vor Überlastung der Wirtschaft wurden mit politischen Argumenten – nicht zuletzt von Honecker persönlich – zurückgewiesen. Dargelegt werden auch die Grundlagen für diese spezifische Sozialpolitik, vor allem die Arbeitskräftelenkung im Rahmen der Zentralen Planwirt-

schaft und die dadurch ermöglichte Vollbeschäftigungspolitik mit dem »Markenzeichen« des Rechtes auf Arbeit. Anhand ausgewählter Felder der Sozialpolitik – Recht auf Arbeit, Gesundheitspolitik, Frauen- und Familienförderung, Renten und Wohnungsbau – werden die ambivalenten Wirkungen und die für wachsenden Unmut sorgende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit aufgezeigt. Es war dann in den Achtzigerjahren die Versorgungslage, die als deutliches Symptom der Krise gelten konnte, deren Bestandteil die Sozialpolitik war und die schon zeitgenössisch als gesellschaftliche Krise wahrgenommen wurde.

II. SOZIALPOLITISCHE VORSTELLUNGEN IN DER SBZ/DDR

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Untergang der nationalsozialistischen Diktatur rückten zunächst die Bewältigung von Alltagsproblemen und die Abmilderung akuter Not in den Vordergrund. Die bloße Existenzsicherung wurde zu einer Hauptaufgabe von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, was die Sozialpolitik einschloss.¹

Der Mangel an politisch unbelastetem Fachpersonal bereitete beim Aufbau neuer Strukturen große Schwierigkeiten, denn insbesondere der von der Besatzungsmacht bevorzugten KPD fehlten fachlich kompetente Funktionäre. Da die zunächst konkurrierenden, dann in die SED überführten Sozialdemokraten über weit zurückreichende Erfahrungen in der Sozialpolitik verfügten, erlangten sie bis zu ihrer Ausschaltung im Zuge der Stalinisierung der SED ein starkes Gewicht.²

Damit wird angedeutet, dass die KPD für den sozialpolitischen Neubeginn nach 1945 wenig dezidierte eigene Vorstellungen formuliert hatte, vieles konnte nur ein Notbehelf sein. Im Verlauf der Entwicklung, die zur SED-Gründung führte, gab es Präzisierungen zur Sozialpolitik, die in Teilen auf sozialdemokratische Entwürfe und Vorstellungen, vor allem auf den aus der Sozialdemokratie stammenden Praktiker Helmut Lehmann zurückgingen.³ Sie liefen auf einen »sozialen Volksstaat« hinaus mit konkreten Entwürfen für eine Volksversicherung, aber auch ein demokratisches Arbeitsrecht mit starken Betriebsräten und Gewerkschaften. Für ihn und die Sozialdemokratie in der SBZ sollte Sozialpolitik ein integrierender Bestandteil der Gesamtpolitik sein, die der »bürgerlichen« Sozialpolitik gegenüber gestellt wurde. Konsequenterweise beinhaltete diese »neue« Sozialpolitik als Voraussetzung die Beseitigung der kapitalistischen Wirtschaftsform und hatte die klassenlose Gesellschaft zum Ziel.

Auch die sich im Laufe des Jahres 1946 herauskristallisierenden sozialpolitischen Vorstellungen wurden Ende Dezember in den von Helmut Lehmann mit eindeutig gesamtdeutscher Stoßrichtung vorgelegten »Sozialpolitischen Richtlinien« der SED gebündelt.⁴

1 Ausführlich dazu *Dierk Hoffmann*, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956, München 1996, S. 24 ff.

2 Noch in den späten Achtzigerjahren hieß es dazu in DDR-Publikationen, dass es in den ersten Jahren nach 1945 reformistische und revisionistische Strömungen gegeben habe und dass es der ideologischen Auseinandersetzungen bedurfte, um die alten sozialpolitischen Vorstellungen zu überwinden. »Das betraf sowohl eine enge Begrenzung der Sozialpolitik auf Politik zum Schutz vor der Not und den Wechselfällen des Lebens als auch ihr Verständnis als »Arme-Leute-Politik«, als Sozialfürsorge im engsten Sinne.« Vgl. *Gunnar Winkler* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945–1985, Berlin (Ost) 1989, S. 17.

3 Vgl. *Hoffmann*, Neuordnung, S. 31.

4 Als auf dem Vereinigungsparteitag von KPD und SPD im April 1946 die zwischen beiden Parteien ausgehandelten »Grundsätze und Ziele der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands« angenommen wurden, enthielten diese neben Gegenwartsforderungen auch die sozialpolitische Zielstellung. Abgedruckt in: Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Beschlüsse und Erklärungen des Zentralsekretariats und des Parteivorstandes, Bd. 1, Berlin (Ost)

Darin war deutlich formuliert, dass Sozialpolitik nur als Teil der Wirtschaftspolitik aufzufassen sei und damit vor neuartige Aufgaben gestellt werde. Sie könne sich nur im Rahmen des Neuaufbaus der Wirtschaft entwickeln und müsse ihr zugleich dienen. Nach diesen Richtlinien gab es sieben zentrale Aufgabenbereiche: Recht der Arbeit mit dem Ziel der Sicherung der Arbeitskraft und Recht auf Arbeit und Demokratisierung der Wirtschaft, Sozialversicherung mit dem Ziel der Sozialversorgung, Gesundheitsfürsorge mit dem Ziel der Gesundheitssicherung, Sozialfürsorge mit dem Ziel der sozialen Sicherung, Familienfürsorge mit dem Ziel, die Familie als »Grundeinheit der Gesellschaft« wiederherzustellen, Wohnungsfürsorge mit dem Ziel der »Sicherung der Heimstätte« und schließlich »Umsiedler- und Heimkehrerfürsorge mit dem Ziel der restlosen Einfügung in die Heimat«. Obwohl das Arbeitsrecht einen relativ breiten Raum einnahm, sollten die komplizierten arbeitsrechtlichen Fragen in einem Arbeitsgesetzbuch niedergelegt werden. Während das Recht auf Arbeit in der Verfassung festgeschrieben wurde, verband man die Pflicht dazu erst formell mit dem Gesetzbuch der Arbeit (GBA) von 1961.⁵ Grundlegend in den Richtlinien war der Hinweis auf die Arbeitskräftelenkung, was wiederum die zentrale Steuerung der Wirtschaft zur Voraussetzung haben musste.

Die »Sozialpolitischen Richtlinien« mit ihren vagen Versprechungen und Einzelforderungen sowie ihrer Ausrichtung an den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes blieben für etwa 15 bis 20 Jahre die programmatische Basis der SED. »Während dieser Zeit unternahm die SED-Führung nicht den Versuch, diese Konzeption zu überarbeiten bzw. den geänderten Gegebenheiten in Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen.«⁶ Während in den Richtlinien noch ganz selbstverständlich der Begriff Sozialpolitik verwendet wurde, verschwand er danach bis in die Sechzigerjahre hinein aus dem offiziellen Sprachgebrauch, blieb aber auf der Ebene der Praxis und der Praktiker erhalten. Spätestens mit dem im Juli 1952 verkündeten »planmäßigen Aufbau der Grundlagen des Sozialismus« erschien Sozialpolitik dem herrschenden ideologischen Denken entsprechend nur noch als eine Art »Lazarettstation« des Kapitalismus, die als Traditionslinie nur im Westen weitergeführt werde, da nach den ökonomischen und sozialen Umwälzungen auf dem Gebiet der SBZ keine neue soziale Frage mehr entstehen könne.⁷

III. ENTWICKLUNG DER SOZIALPOLITISCHEN PROGRAMMATIK VON ULBRICHT ZU HONECKER

Wenn man an den Machtwechsel von Walter Ulbricht zu Erich Honecker denkt, so wird man auch an die gegen Ende der Ulbricht-Zeit deutlich gewordene Unruhe in der Bevöl-

1951, S. 5 ff. Die »Sozialpolitischen Richtlinien« sind abgedruckt in: ebd., S. 139–148; in einer längeren Version auch als gesonderte Broschüre mit einer Einleitung von Helmut Lehmann veröffentlicht: Sozialpolitische Richtlinien der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands nach dem Beschluss des Zentralsekretariats vom 30. Dezember 1946, Berlin 1947; Unterlagen und Materialien für den Entwurf Helmut Lehmanns befinden sich auch im ZK-Bestand, Sekretariat Helmut Lehmann, in: Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv, Berlin (im Folgenden SAPMO-BArch) DY IV 2/2.027/24.

5 Grundsätzlich dazu *Siegfried Mampel*, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, Frankfurt/Main, 2. Aufl., 1982, hier vor allem: S. 655–675; für die frühen Jahre zusammenfassend *Jochen Laufer*, Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 32–33*, 1998, S. 29–41.

6 *Dierk Hoffmann*, Sozialpolitik, in: *Andreas Herbst/Gerd-Rüdiger Stephan/Jürgen Winkler* (Hrsg.), Die SED. Geschichte, Organisation, Politik. Ein Handbuch, Berlin 1997, S. 345.

7 Vgl. *Hans Günter Hockerts*, Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur, in: *Jürgen Kocka/Hans-Jürgen Puhle/Klaus Tenfelde* (Hrsg.), Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, München etc. 1994, S. 790–804, hier: S. 791.

kerung und an die Forderungen nach Hebung des Lebensstandards erinnern müssen, legten sie doch die Einleitung eines ökonomischen und sozialpolitischen Kurswechsels nahe.⁸ Auch wenn damit ein Perspektivwechsel in der sozialpolitischen Programmatik und praktischen Sozialpolitik einherging, waren doch auch schon in den Sechzigerjahren die Wirtschaftsreformen des Neuen Ökonomischen Systems (NÖS) von einer intensivierten Sozialpolitik flankiert worden.

Pragmatische Sozialpolitik hatte es vorher zwar auch gegeben, doch konzeptionell wurde sie erst in den Sechzigerjahren zur »sozialistischen Sozialpolitik« entwickelt.⁹ Einen gewichtigen Anteil an deren theoretischer Fundierung hatte der FDGB, der auf Bundesvorstandsebene eine Abteilung »Sozialpolitik« einrichtete, auf der unteren Ebene »Kommissionen für Sozialpolitik« schuf und an der Gewerkschaftshochschule in Bernau ein »Institut für Sozialpolitik« sowie schließlich eine Sektion »Wirtschafts- und Sozialpolitik« einrichtete.¹⁰ Schon das vom VI. Parteitag der SED 1963 verabschiedete Parteiprogramm hatte das »Zeitalter des Sozialismus« auch als das der »sozialen Sicherheit« definiert, ohne jedoch Sozialpolitik genauer zu bestimmen.¹¹ Auf dem VII. Parteitag 1967 und im Zusammenhang mit der Proklamation der zweiten Phase der Wirtschaftsreformen widmete sich Walter Ulbricht ausdrücklich der Entwicklung der Sozialpolitik, deren ökonomische Stoßrichtung offenkundig war.¹²

Charakteristisch für programmatische Aussagen ist nicht nur die als »Sorge« umschriebene technisch-funktionelle Zuweisung von Sozialpolitik, sondern auch deren Rückkopplung an die Betriebe, wo die ökonomischen Hebel anzusetzen waren. Einer davon war der bis zum Ende der DDR beibehaltene und wenig effiziente »sozialistische Wettbewerb«, und über die Lohnpolitik konnten und sollten materielle Anreize (»materielle Interessiertheit«) geschaffen werden. Betriebliche Verteilungsspielräume (»gesellschaftliche Konsumtionsfonds«) sollten leistungsbezogen und an das Betriebsergebnis gebunden sein. Aufgabe der betrieblichen Sozialpolitik in einem weiteren Sinn war die Planung der Reproduktion der Arbeitskraft, die ab Mitte der Sechzigerjahre dem Planteil »Arbeits- und Lebensbedingungen« (ALB) zugewiesen war, was konkret die Ausgestaltung der Lebensverhältnisse rund um den Arbeitsplatz beinhaltete. Über die Infrastruktur in den Betrieben und um sie herum gehörten dazu auch Dienstleistungen aller Art, medizinische Betreuung, die Unterbringung von Kindern, der Berufsverkehr, aber auch die Verbesserung der immer wieder vernachlässigten Wohnsituation.

Die neue Bedeutung der Sozialpolitik wurde in der Verfassung von 1968 bekräftigt, in der es in Artikel 2 hieß, der Mensch stehe im Mittelpunkt aller Bemühungen der sozialistischen Gesellschaft und ihres Staates, und Artikel 35 besagte, die Sozialpolitik solle helfen, jedem Bürger das Recht auf Schutz seiner Gesundheit und seiner Arbeitskraft zu gewährleisten. Den Gewerkschaften wurde das Recht zugesichert, bei allen die Arbeits- und Lebensbedingungen betreffenden Fragen gestaltend mitzuwirken.¹³

Der nachfolgende VIII. Parteitag vom Juni 1971 ging dann mit der Ablösung Walter Ulbrichts durch Erich Honecker einher.¹⁴ Politisch gesehen ging es darum, den Gleichklang mit der Sowjetunion unter Leonid Breschnew wiederherzustellen, ökonomisch um

8 Vgl. *Beatrix Bouvier*, Die DDR – ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker, Bonn 2002, S. 68 ff.

9 Grundlegend dafür *Helga Ulbricht*, Aufgaben der Sozialpolitik bei der Gestaltung der sozialen Sicherheit in der Deutschen Demokratischen Republik, Leipzig 1965.

10 *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 108.

11 Vgl. *Hockerts*, Soziale Errungenschaften?, S. 792.

12 Protokoll des VII. Parteitages der SED, 1967, Bd. 1, Berlin (Ost), S. 239 f.

13 Abgedruckt bei *Mampel*, Verfassung; vgl. auch *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 109.

14 *Monika Kaiser*, Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972, Berlin 1997.

die Abkehr von den Zielen des NÖS und die Rückkehr zum traditionellen – Stalin’schen – Strukturprinzip der »planmäßigen proportionalen Entwicklung der Volkswirtschaft«.¹⁵ Während Ulbricht noch entschlossen war, der DDR-Bevölkerung Opfer abzuverlangen, dabei einen vermeintlich überhöhten Konsum anzuprangern und Gegenwartsforderungen und Hoffnungen in die Zukunft zu verlagern, deutete sich mit dem Wechsel zu Honecker und dem VIII. Parteitag ein Perspektivwechsel an. Honecker kritisierte auf dem Parteitag die Mängel der vergangenen Jahre, vor allem die Disproportionen zwischen Wirtschaft und sozialer Entwicklung. Für ihn war die Wirtschaft vor allem Mittel zum Zweck, »Mittel zur immer besseren Befriedigung der wachsenden materiellen und kulturellen Bedürfnisse des werktätigen Volkes«.¹⁶ Produktionsfortschritte, zu verstehen als Wirtschaftswachstum und Produktivität, sollten schneller als früher den Werktätigen zugute kommen, »angestrengte Arbeit« dürfe sich nicht erst in einer fernen Zukunft, sondern müsse sich unmittelbar auf den Lebensstandard auswirken.¹⁷

Die Äußerungen Honeckers wirkten wie eine Art »Rückbesinnung« auf die sozialen Bedürfnisse der Arbeiter und breiter unterer Einkommenschichten. Freilich dürften sie auch eine recht prompte Reaktion auf die wenige Monate vor dem SED-Parteitag ausgebrochenen Unruhen in der polnischen Arbeiterschaft und vor allem eine Anlehnung an den Parteitag der KPdSU vom März 1971 gewesen sein, auf dem die vom SED-Parteitag beschlossene »Hauptaufgabe« des Fünfjahrplanes 1971 bis 1975 weitgehend identisch definiert worden war.¹⁸ Die auf Stalin zurückgehenden Vorgaben wurden fast wörtlich in die Direktive zu diesem Plan übernommen, mit den zentralen Stichworten Erhöhung des Lebensniveaus auf der Basis eines hohen Entwicklungstempos, hoher Effektivität, wissenschaftlich-technischen Fortschritts und hoher Arbeitsproduktivität.¹⁹ Vorgesehen war eine ganze Palette von wichtigen sozialpolitischen Vorhaben, deren Ausgangspunkt voluntaristisch war, indem ein wirtschaftliches Wachstum von 26 bis 28 Prozent, der industriellen Warenproduktion um 35 Prozent und die Steigerung der Arbeitsproduktivität um 35 bis 37 Prozent einfach vorausgesetzt, d. h. festgesetzt wurden. Geplant war eine Erhöhung der Realeinkommen um 21 bis 23 Prozent, was wiederum implizierte, dass sowohl die Anhebung der Mindestlöhne und Mindestrenten wie auch die Lohnentwicklung auf Jahre im Voraus festgelegt wurden. Aufhorchen ließ nicht zuletzt die Ankündigung über den Wohnungsbau mit der Zahlenangabe von 500.000 zu schaffenden Wohnungen.²⁰

Im Vorfeld des IX. Parteitages der SED vom Mai 1976 tauchte bei der Veröffentlichung der Direktive für den Fünfjahrplan 1976 bis 1980 offiziell eine neu erscheinende Formel auf: die von der »Hauptaufgabe« in ihrer »Einheit von Wirtschafts- und Sozial-

15 Vgl. *Hans-Hermann Hertle*, Die Diskussion der ökonomischen Krisen in der Führungsspitze der DDR, in: *Theo Pirker/M. Rainer Lepsius/Rainer Weinert/Hans-Hermann Hertle*, Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR. Gespräche und Analysen, Opladen 1995, S. 309 f.

16 Protokoll des VIII. Parteitages der SED, 1971, Bd. 1, Berlin (Ost) 1971, S. 62.

17 Schlusswort Erich Honeckers auf der 4. Tagung des ZK der SED, in: *Erich Honecker*, Reden und Aufsätze, Bd. 1, Berlin (Ost) 1975, S. 410.

18 Zu dem Zusammenhang vgl. auch *Hermann Weber*, DDR. Grundriss der Geschichte, Hannover 1991, S. 129 ff.

19 So hieß es bei Stalin wörtlich zum »ökonomischen Grundgesetz im Sozialismus«: Sicherung der maximalen Befriedigung der ständig wachsenden materiellen und kulturellen Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft durch ununterbrochenes Wachstum und stetige Vervollkommnung der sozialistischen Produktion auf der Basis der höchstentwickelten Technik«. *Josef Stalin*, Ökonomische Probleme des Sozialismus in der UdSSR, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1953, S. 41.

20 Vgl. Direktive des VIII. Parteitages der SED zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975, in: Protokoll des VIII. Parteitages der SED, Bd. 2, insb. S. 322–327, 380–391.

politik«, die fortan als Hauptmerkmal des DDR-Sozialismus gelten sollte.²¹ Schon zeitgenössische Beobachter im Westen hatten herausgestellt, dass damit angesichts der verschlechterten außenwirtschaftlichen Bedingungen die Bevölkerung auf die Notwendigkeit der Intensivierung der eigenen Wirtschaft vorbereitet werden sollte.²² Während bis dahin vor allem der erste Teil der »Hauptaufgabe« mit der Steigerung des Lebensstandards im Vordergrund gestanden hatte, wurde nun der zweite Teil betont, denn eine weitere Erhöhung der sozialen Leistungen sollte die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums zur Voraussetzung haben. Obwohl mit der Zweigleisigkeit zu große Erwartungen hatten gedämpft werden sollen, weil die Voraussetzungen für die Fortsetzung des ambitionierten Sozialprogramms erst zu schaffen waren, reagierte die Bevölkerung so enttäuscht, dass innerhalb weniger Tage ein umfangreiches Sozialpaket nachgeschoben wurde, das Maßnahmen teilweise vorwegnahm, die über den gesamten Zeitraum des Fünfjahresplanes verteilt werden sollen.²³ Es handelte sich um einen Katalog von Leistungsverbesserungen, der dem der vorangegangenen Periode der ersten Hälfte der Siebzigerjahre kaum nachstand. Die Kosten, die man in optimistischer und gleichzeitig selbsttäuschender Sichtweise durch die Erschließung von »Reserven« meinte auffangen zu können, waren bedenklich hoch.²⁴

Der nächste, der X. Parteitag vom April 1981 stand nicht nur unter dem Eindruck der polnischen Ereignisse, sondern auch vor erheblichen Schwierigkeiten, die Versprechungen mit großen finanziellen Folgen unmöglich machten. Stattdessen wurde auf Erfolge der Siebzigerjahre verwiesen und an den Leistungswillen der Menschen appelliert. Wieder konnte es nur um die Steigerung der Arbeitsproduktivität gehen, um die Qualität der Produktion, um Rationalisierung, Effektivität der Arbeit, um Konzentration der Investitionen auf Rationalisierungsvorhaben und Verbesserung der Konsumgüterproduktion.

Schon die äußeren Bedingungen erhöhten den Druck auf die notwendige Intensivierung der Wirtschaft. Gleichzeitig erschien eine stärkere Konzentration auf volkswirtschaftliche Schwerpunkte immer dringlicher, was eine Senkung des Produktionsverbrauchs und höhere Veredelung der Produktion sowie vor allem die beschleunigte Einführung von Schlüsseltechnologien (Mikroelektronik) notwendig machte. Dieser Trend beschleunigte sich in den Achtzigerjahren, und die äußeren Bedingungen verschlechterten sich weiter, sodass es neue Festlegungen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität geben musste.²⁵ Mit der Einführung neuer Technologien gingen strukturelle Veränderungen einher, die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und Gestaltung von Arbeitsplätzen hatten. Konkret ging es eben auch um die Einsparung von Arbeitsplätzen, um Arbeitskräfte für eine effektivere Tätigkeit zu gewinnen. Beispielhaft hierfür ist die im Endeffekt fehlgeschlagene »Schwedter Initiative«.²⁶

Trotz oder wegen der anhaltenden ökonomischen Schwierigkeiten konnten auch Mitte der Achtzigerjahre (XI. Parteitag, 1986) lediglich die erbrachten Leistungen herausgestellt und die konsequente Umsetzung des Parteiprogramms von 1976 beschworen wer-

21 Protokoll des IX. Parteitages der SED, Bd. 2, 1976, Berlin (Ost) 1976, S. 299.

22 So eine damalige Analyse von *Ilse Spittmann*, Das sozialistische Zuhause, wiederabgedruckt in: *Ilse Spittmann*, Die DDR unter Honecker, Köln 1990, S. 47.

23 Vgl. ebd., S. 45.

24 Vgl. ebd., S. 47; *Helga Michalsky*, Soziale Sicherheit ist nicht genug! Konzeption und Leistungen der sozialistischen Sozialpolitik, in: *Gert-Joachim Glaeßner* (Hrsg.), Die DDR in der Ära Honecker. Politik – Kultur – Gesellschaft, Opladen 1988, S. 402–421, hier: S. 417; vgl. jetzt auch André Steiner, Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften. Zum sozialökonomischen Wandel in den 1970er-Jahren, in: *Zeithistorische Forschungen* 3, 2006, S. 342–362.

25 Vgl. auch *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 207 ff.

26 Vgl. *Bouvier*, DDR, S. 76.

den. Wenn auch schon vorher das Modell Bundesrepublik den Menschen als Vergleich gedient hatte, so stellte Erich Honecker unter ausdrücklichem Hinweis auf die Bundesrepublik, auf deren strukturelle Arbeitslosigkeit und die Debatten über Sozialabbau, heraus, dass es in der DDR keine Rotstiftpolitik auf sozialem Gebiet gebe, vielmehr Vollbeschäftigung, zunehmenden »Volkswohlstand« und soziale Gerechtigkeit. Erreicht worden sei durch die sozialistischen Produktionsverhältnisse und die Entwicklung der Produktivkräfte ein nie da gewesener Lebensstandard.²⁷ Betont wurde schließlich, dass die sozialen Ziele nicht neben oder über der ökonomischen Strategie stünden, sondern Teil einer umfassenden Gesellschaftskonzeption seien. Die weitere soziale Entwicklung sei jedoch in hohem Maße von der internationalen Lage abhängig, auch von den Rüstungskosten und den Kosten für das strategische Gleichgewicht. Dennoch solle der »hohe Lebensstandard« erhalten und stabilisiert werden. Das wiederum war vom Wirtschaftswachstum abhängig, von der Produktivitätserhöhung und Effektivität. Dass dies ein Dauerproblem war, mit dem vor allem die Betriebe konfrontiert waren, zeigt sich auch an den ständigen Wiederholungen der Propaganda.²⁸

IV. INTERNE DEBATTEN ÜBER ERICH HONECKERS POLITIK DER »EINHEIT VON WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK«

Indirekt werden damit immer wieder die nicht zu leugnenden Defizite und offenkundigen Mängel angesprochen, die sich das Regime angesichts des Machtmonopols der SED anrechnen lassen musste. Jede Form von Kritik war immer auch eine Kritik am SED-Regime, die die Partei in die Defensive trieb. Auch Agitation und Propaganda halfen da nicht viel, wie der prominente Wirtschaftshistoriker Jürgen Kuczynski bereits 1972 in einem Memorandum an das ZK- und Politbüro-Mitglied Werner Lamberz anmerkte.²⁹ Wenn man von so etwas wie einer allgemeinen Loyalität der Bevölkerung ausgehen oder diese erreichen wolle, seien Agitation und Propaganda ungeeignete Maßnahmen, ebenso angeblich »zutiefst« verankerte Überzeugungen, letztlich entscheidend seien Tatsachen, die dem stets gegenwärtigen Vergleich mit der Bundesrepublik standhalten müssten und gegebenenfalls von der Überlegenheit des eigenen Gesellschaftssystems überzeugen könnten. Gerade in den Vergleichsmöglichkeiten und den ständigen Defiziten steckte ein für die SED durchaus gefährliches Potenzial, über dessen Bedeutung sich die Bevölkerung nicht immer klar gewesen sein mochte, auf das die SED-Führung jedoch reagierte.³⁰

Walter Ulbricht nahm das Risiko in Kauf, das mit seiner sektoralen Strukturpolitik verbunden war, die zu Lasten der Konsumgüterindustrie ging, denn er wollte in einigen industriellen Bereichen den Abstand zum kapitalistischen Westen zumindest verringern, in Einzelfällen gar an die Weltspitze vordringen. Die politische Gefahr wollte er hinnehmen, was Repressionen nicht ausschloss. Opfer der Bevölkerung hielt er für unvermeidlich. Erich Honecker hingegen wollte einen anderen Weg gehen. Ob dies aus innerer Überzeugung heraus geschah oder unter dem Eindruck der polnischen Arbeiterunruhen,

27 Vgl. Protokoll des XI. Parteitages der SED, 1986, Berlin (Ost) 1986, S. 32 f.

28 Vgl. *Bouvier*, DDR, S. 77 ff.; *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 235 ff.

29 Vgl. Schreiben Jürgen Kuczynski an Werner Lamberz vom 1. September 1972 zusammen mit einem Memorandum »Einige Gedanken zu unserer Agitation und Propaganda«, in: SAPMO-BArch, ZK, Abt. Agitation DY 30 vorl. SED 11533/1.

30 Vgl. *Peter Skyba*, Die Sozialpolitik der Ära Honecker aus institutionentheoretischer Perspektive, in: *Christoph Boyer/Peter Skyba* (Hrsg.), Repression und Wohlstandsversprechen. Zur Stabilisierung von Parteiherrschaft in der DDR und der ČSSR, Dresden 1999, S. 49–62, hier: S. 53.

muss offen bleiben. Eine Lehre hatte er auf jeden Fall auch aus den polnischen Erfahrungen gezogen: »Man kann nie gegen die Arbeiter regieren!«³¹

Auf die sowjetischen Vorbilder ist schon verwiesen worden, als Vorgaben kamen sie nach Ausarbeitung durch die Staatliche Plankommission vom Politbüro oder bei ihm wichtig erscheinenden Fragen (und sogar bei Details) von Erich Honecker selbst.³² Die Debatten über die Umsetzung der Direktive zum entsprechenden Fünfjahrplan zeigen, dass die Umsteuerung zu Gunsten des Konsumtionsbereiches politische Setzungen waren, an denen nicht gerüttelt werden sollte und letztlich nicht werden durfte. Verkündet wurden dann Steigerungsraten, etwa im Wohnungsbau, und Aufgabenstellungen, beides politische Vorgaben, die keineswegs auf vorher angestellten Berechnungen beruhten. Erörtert wurden allenfalls Varianten der Entwicklung der Konsumtion und des Warenfonds, danach wurden die Steigerungsraten festgelegt. Gleichzeitig war eine Realisierung des Plans ohne die Mobilisierung von zusätzlichen Reserven nicht möglich. Das Politbüro hatte aber auch entschieden, dass an der »Hauptaufgabe« nicht zu rütteln war, dass ökonomische Probleme gegebenenfalls untergeordnet waren, dass notwendige Entscheidungen zu Lasten von eigentlich notwendigen und vorgesehenen Investitionen gehen sollten.³³ Investitionen, Valutamittel, Arbeitskräfte, Rohstoffe und Ausrüstungen waren entsprechend umzuwidmen, und bisherige Produktionsziele und Exportaufgaben mussten verringert und Importe erhöht werden. Den Beteiligten war klar, dass dies eine weitere Anspannung der Zahlungsbilanz bedeutete, die jedoch in Kauf genommen wurde.

Es gab interne Warnungen vor dieser Politik, insbesondere von Seiten der Plankommission, die Zweifel an der Umsetzbarkeit der Beschlüsse des VIII. Parteitags unüberhörbar artikulierte. Doch diese führten allenfalls zu Kritik des Politbüros an der Plankommission. Denn Erich Honecker beharrte darauf, dass die beschlossenen Wachstumsraten die Grundlage seien, nach der verfahren werden müsse. Vergeblich verwies die Plankommission auf die Disproportionen der vorangegangenen Strukturpolitik und auch auf die längst zu hohe Verschuldung beispielsweise gegenüber Westdeutschland. Mit Blick auf das umfangreiche Sozialprogramm werde bei den vorgesehenen sozialpolitischen Maßnahmen und vor allem bei den Preissubventionen ein Warenfonds benötigt, der als nicht realisierbar galt. Die erhöhte Konsumtion werde – so die Warnungen – also zu Lasten der Akkumulation gehen, deren Rate schon in den frühen Siebzigerjahren aus ökonomischer Sicht als eigentliches Minimum galt, waren dies doch die Mittel, die für Investitionen unerlässlich waren.

Die volkswirtschaftliche Entwicklung ab der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre schien mehr als unwägbare. Doch das Politbüro verwies darauf, dass es bei allen Diskussionen lediglich über die Wege zur Verwirklichung des Beschlusses gehen konnte. Die berechtigte Kritik und die Bedenken der Plankommission wurden als »Panikmache« zurückgewiesen.³⁴ Und gebetsmühlenartig wiederholte Erich Honecker, dass man die Vorzüge des sozialistischen Wirtschaftssystems nutzen müsse, um eine hohe Arbeitsproduktivität zu erreichen, was es möglich mache, die obere Grenze des Sozialprogramms zu verwirklichen.

31 Persönliche Niederschrift [des Staatssekretärs Klopfer, Staatliche Plankommission] vom 24.3.1971 über die Beratung der Grundlinie für die Ausarbeitung des Fünfjahrplanes 1971–1975 im Politbüro, in: BArch, Staatliche Plankommission (SPK), Büro des Vorsitzenden DE 1 VA 56131, Bl. 39.

32 Vgl. ebd., Bl. 46, 49 f.

33 Vgl. Materialien für die Ausarbeitung der Direktive zum Fünfjahrplan 1971–1975, in: BArch, Staatliche Plankommission (SPK), Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56127, Bl. 4 und Bl. 24.

34 Vgl. die persönlichen Notizen [des Staatssekretärs Klopfer, SPK] über die Beratung der Jahresaufteilung des Fünfjahrplanes 1971 bis 1975 im Politbüro am 18.1.1972, in: Staatliche Plankommission (SPK), Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56129, Bl. 166.

Die internen Debatten der frühen Siebzigerjahre über den Kurswechsel, die Durchsetzung der »Hauptaufgabe« und späteren »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« zeigen, wie sehr die Wirtschaftspolitik zugleich Gegenstand wie auch Mittel im Machtkampf um die SED-Führung Ende der Sechzigerjahre war und dass die sozialpolitischen Entscheidungen zunächst den Charakter von Ad-hoc-Entscheidungen trugen. Ebenso deutlich wurde der instrumentelle Charakter von sozialpolitischen Maßnahmen, die nach dem »größten politischen Effekt« ausgewählt wurden – also deutlich auf einen legitimatorischen Charakter verwiesen.³⁵ Das bedeutete die Erwartung von Loyalität durch die Befriedigung oder zumindest Berücksichtigung von Bedürfnissen der Bevölkerung bzw. jeweils zu pazifizierender Gruppen oder Schichten, über die die Parteiführung durch das umfangreiche Berichtswesen und die differenziert analysierten Eingaben informiert war und auf die sie reagierte.³⁶ Unzählige Bürger der DDR schrieben Eingaben an örtliche, regionale und zentrale Institutionen, und sie zeigen eine Alltagswirklichkeit, die keineswegs dem offiziellen Selbstbild entsprach. Betrachtet man die mit sozialem Inhalt, hatten die Verfasser von Eingaben (anders als bei Eingaben zu Ausreiseanträgen) in der Regel persönliche Nachteile nicht zu befürchten. Mochten sie auch Übertreibungen enthalten, sie wurden in der Regel ernst genommen und individuell gelöst, manchmal auch in Form des *Deus ex machina*. Die Menschen – Objekte der allumfassenden »Fürsorge« – artikulierten ihre Lebensumstände und pochten auf die versprochene Verbesserung. Solange individuelle Abhilfe möglich war, konnte man Zweifel als nicht grundsätzlich beiseite schieben.

Die führungsinterne Akzeptanz des neuen Kurses mochte dadurch erleichtert worden sein, dass man glaubte, mit Hilfe der Sozialpolitik die aus der Politik der Sechzigerjahre resultierenden Probleme in einem begrenzten Zeitraum von wenigen Jahren überwinden zu können, sodass die neue Orientierung allenfalls für einen Zeitraum von drei bis vier Jahren Gültigkeit haben werde.³⁷ Wenn zudem der »Hauptaufgabe« die Vorstellung zugrunde lag, die Hebung des materiellen Lebensniveaus sei mit der Steigerung von Produktion und Arbeitsproduktivität verknüpft, so mochte das einleuchtend klingen, beinhaltete aber die von Erich Honecker wiederholt unterstrichene Meinung, dass diese Verknüpfung eine Bewusstseinsveränderung der Menschen bewirke. Hinterfragt oder gar in Frage gestellt wurde diese Annahme nicht.

Auch als sich die DDR im Laufe der Siebzigerjahre u. a. im Gefolge des Ölshocks wirtschaftlichen Turbulenzen ausgesetzt sah, hielt die Parteiführung an dem zu Beginn des Jahrzehnts eingeschlagenen Kurs fest. Es war nicht ein »obwohl«, sondern eher ein »gerade deswegen«, hatte doch die immer weiter in den Vordergrund gerückte Sozialpolitik längst erhebliche Eigendynamik entwickelt. Die Kosten waren ebenfalls seit den frühen Siebzigerjahren klar, sie mussten zu Lasten der Investitionsquote gehen und würden eine weitere und stetige Verschuldung vor allem im Westen bedeuten. Das Primat der Politik vor der Ökonomie wurde durchgesetzt, die Einhaltung der jeweiligen Pläne wurde zur Frage der Einhaltung von Partei- und Staatsdisziplin. Es wurde »Schluß gemacht mit dem Gequatsche über die Unmöglichkeit der Durchführung dieser Aufgaben«, wie dies Günter Mittag, Mitglied des Politbüros und ZK-Sekretär für Wirtschaft, formulier-

35 Information zum Ergebnis der Beratung beim 1. Stellv. des Vorsitzenden des Ministerrates, Genossen Sindermann, über die Ausarbeitung sozial-politischer Maßnahmen vom 25.2.1972, 28.2.1972, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56129, hier: Bl. 188.

36 Zur Problematik des Eingabewesens ausführlich *Bouvier*, DDR, passim.

37 Vgl. die erwähnte Niederschrift von Staatssekretär Klopfer vom März 1971, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1, VA 5631, hier: Bl. 37.

te.³⁸ Es blieb dabei, dass allen Plänen die Vorgaben des Politbüros und vor allem die von Erich Honecker zugrunde gelegt wurden. Immer wieder schufen die vorgesehenen Steigerungsraten der Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung und auch andere Schwerpunkte des Sozialprogramms Schwierigkeiten, weil weder der Bedarf an Konsumgütern noch die notwendigen Importe eigentlich hätten finanziert werden können. Dem setzte Erich Honecker stets seine Vorstellungen von Wirtschaftsaufschwung, Tempobeschleunigung und steigender Arbeitsproduktivität entgegen, mit denen alle Probleme in den Griff zu bekommen seien. Und weiterhin wurden Mahnungen aus den eigenen Reihen, insbesondere von Mitgliedern der Staatlichen Plankommission, ignoriert oder zurückgewiesen.

Das galt auch für die Achtzigerjahre, in denen einerseits die Politik der Intensivierung der Wirtschaft weitergeführt und gleichzeitig der Aspekt der sozialen Sicherheit in den Mittelpunkt gerückt werden sollte. Konkret gemeint waren damit Preisstabilität, Wohnungsbau, Ausbau des Gesundheitswesens und Sicherung des Schulprogramms. Den damit einhergehenden höheren Subventionen räumte vor allem Honecker Vorrang vor der weiter sinkenden Akkumulationsrate ein. Angesichts von Preissteigerungen und inflationären Entwicklungen in vielen Ländern der Welt hielt er es für ein »politisch gut zu verwendendes« Konzept, die Realeinkommen um jährlich etwa 4 Prozent steigen zu lassen, weil darin die »Politik der sozialen Sicherheit« zum Ausdruck komme. Auch wenn die Kosten bekannt waren und nie unerwähnt blieben, war für ihn entscheidend, mit Blick auf den nächsten, den IX. Parteitag den Begriff »soziale Sicherheit und Stabilität« weiter ausformulieren zu lassen.³⁹ Denn es ging nicht nur um den Aspekt der sozialen Sicherheit, sondern angesichts der Probleme anderer Länder um die Sicherheit des Arbeitsplatzes und die »politische Sicherheit der Friedenspolitik«.⁴⁰ Die praktische Durchführung sollte erneut durch die Mobilisierung der Menschen erreicht werden, durch Produktions- und Leistungssteigerung, Erfüllung- und Übererfüllung der Volkswirtschaftspläne, vor allem jedoch durch geringere Entwicklung der Akkumulation und weitere Belastung der Außenwirtschaft mit den kaum noch zu finanzierenden Krediten. Wenn »soziale Sicherheit« in den Mittelpunkt gerückt wurde, so war damit konkret gemeint, soziale Leistungen – Preisstabilität und Subventionen eingeschlossen – beizubehalten und gegebenenfalls punktuell auszubauen. Dabei ging es um mehr als um Zustimmung oder Loyalität, denn es zielte darauf, angesichts der Ereignisse in Polen und der Furcht vor sozialdemokratischen Einflüssen (»Sozialdemokratismus«) jede Unsicherheit im eigenen Land zu vermeiden. Die Angst vor sozialen und politischen Unruhen saß nach den Erfahrungen des 17. Juni 1953 tief. Sichtbarer Ausdruck der »sozialen Sicherheit« sollte deshalb eine jährliche Steigerung der Realeinkommen um vier Prozent sein, egal um welchen Preis die – vermeintliche – Ruhe erkaufte wurde. Man hoffte, durch die Aufrechterhaltung des Lebensstandards, der als Sicherung des sozialen Besitzstandes bezeichnet wurde, Unruhen – und letztlich die offene Krise – abwenden zu können.

Die Explosion der Preise auf dem Weltmarkt und die Kreditaufnahme für notwendige Importe belasteten fortwährend die Zahlungsbilanz und enthielten Risiken, die intern, u. a. von der Plankommission, benannt, politisch allerdings ignoriert wurden. Das, was war, nämlich Sicherung des Grundbedarfs, sollte so nicht genannt werden, sondern gesprochen werden musste von »Sicherung des sozialen Besitzstandes«, was als Formulierung ja auch in der Bundesrepublik gang und gäbe war. Eine der Konsequenzen war, dass Pläne immer wieder revidiert werden mussten und schließlich zur Fiktion wurden, dass

38 So in den persönlichen Notizen von Staatssekretär Klopfer (SPK) über die Beratung beim Mitglied des Politbüros und Sekretär des ZK, Genossen Dr. Mittag [31.1.1972], in: BArch, Staatliche Plankommission (SPK), Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56128, Bl. 13–31, hier: Bl. 25.

39 Vgl. Materialien zum Fünfjahrplan 1976–1980, in: BArch, Staatliche Plankommission (SPK), Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56166.

40 Ebd.

Investitionen immer wieder gekürzt wurden und dass aufgrund der Exportnotwendigkeit die Mittel fehlten, die Infrastruktur zu erneuern, was wiederum die überaus nötige Rationalisierung und Steigerung der Arbeitsproduktivität unmöglich machte. Dabei fehlte es nicht an Vorschlägen zur Bindung von Kaufkraft und zur Kürzung von Subventionen, um notwendige Devisen zu erwirtschaften.⁴¹ Aus politischen Gründen unternahm man jedoch nichts. Besonders prekär wurde die Situation für die DDR, als sich die Sowjetunion aufgrund eigener Schwierigkeiten nicht mehr in der Lage sah, ihren zugesagten Lieferverpflichtungen vor allem bei Erdöl, Erdgas und Walzstahl nachzukommen. Bei den entsprechenden Verhandlungen fuhr die DDR schweres Geschütz auf, indem sie argumentierte, »dass eine gesunde, stabile, sozialistische DDR eine wichtige Rolle auch im strategischen Konzept der UdSSR« spiele.⁴² Die DDR habe schließlich nicht nur den Imperialismus mit seinen Fernseinflüssen vor der Haustür, sondern nun auch noch die »Konterrevolution« in Polen im Rücken. Es gehe um mehr als um Brennstofflieferungen, es gehe um die Stabilität der DDR, und wenn man den Bogen überspanne, »können Dinge eintreten, die wir nicht voraussehen«.⁴³ Doch dem wurde kühl entgegnet, es gehe nicht um Emotionen, die DDR möge sehen, wo sie die erforderlichen Valutamittel beschaffe, Verluste in der Volkswirtschaft seien wohl unvermeidlich und entsprechende Einschränkungen eben hinzunehmen. Doch nach den Vorstellungen des SED-Politbüros sollte es – wohl gerade vor dem Hintergrund der Ereignisse in Polen – keine Unsicherheit im eigenen Land geben und deshalb auch keine Verschlechterungen beim Sozialprogramm.⁴⁴ Denn die Krise in Polen mit den aus Sicht der SED-Parteiführung von dort ausgehenden Gefahren des »Sozialdemokratismus« bereitete große Sorgen, und man war sich der Gefahren eines sinkenden Lebensstandards für die DDR bewusst.⁴⁵

Auch wenn man es nicht wagte, an der Sozialpolitik zu rütteln, gab es doch immer wieder Überlegungen, wie Wachstum zu erreichen sein könnte, und zwar bei weniger Energie und Rohstoffen, geringerer Akkumulationsmöglichkeit und vor allem einem stagnierenden Konsumtionsvolumen, das zur Leistungsstimulierung unerlässlich schien. Zu überdenken war, ob man die bisherige Linie weiterlaufen lassen wollte, wonach die Subventionen weiter wuchsen, sodass die Realeinkommen schließlich nur wenig mehr als zur Hälfte mit Arbeitsleistungen verbunden waren. Wenn man diese Entwicklung nicht anhalte, so die internen Überlegungen, fehle jeder individuelle materielle Anreiz für höhere Leistungen. Man müsse Wege finden, den Anteil der Einkommen aus Arbeitsleistungen zu erhöhen und gleichzeitig das erreichte Niveau sozialer Leistungen beibehalten. Die wichtigste Aufgabe war demnach, das Leistungsprinzip durchzusetzen.⁴⁶ In der internen Diskussion hieß es, dass bisher Gehalt und Löhne für nicht gebrachte Leistungen gezahlt würden, dass es ungerechtfertigte Zuschläge gebe und die Disproportionen zwischen Qualifikation, Arbeitsaufgaben und Entlohnung zunähmen. Doch es gab eigentlich keinen Anreiz, mehr zu leisten und mehr zu verdienen, weil die Menschen sich nicht das kaufen konnten, was sie gerade haben wollten. Da die Parteiführung die Versorgungsprobleme kannte und die in den Achtzigerjahren schärfer und unduldsamer werdenden Diskussionen in der Bevölkerung aufmerksam registrierte, traute man sich bis zuletzt nicht, von Ein-

41 Materialien zum Fünfjahrplan 1976–1980, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56256, 56296.

42 Niederschrift über die Beratung der Genossen Schürer und Baibakow am 15.9.1981, in: ebd., DE 1 VA 56296, Bl. 40 ff.

43 Ebd., Bl. 249.

44 Ebd., Bl. 453.

45 Deutlich anhand der Materialien betr. Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR in den Jahren 1981 bis 1985, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56268, 56267.

46 Vgl. ebd., DE 1 VA 56275.

schränkungen zu reden.⁴⁷ Man wusste und sprach aus, dass Leistungen nicht erbracht waren, aber ständig mehr verteilt worden war.⁴⁸ Erich Honecker ließ auch noch 1989 keinen Zweifel daran, dass diese Politik fortgesetzt werden sollte, ging es doch nach seiner Ansicht um die »Psyche« des Volkes. Sie sei schließlich der Sozialismus in der DDR.⁴⁹

V. GRUNDLAGEN UND VORAUSSETZUNGEN VON WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK

Arbeitskräftelenkung und krisenhafte Planwirtschaft

Voraussetzung sowohl für die Politik Honeckers mit der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch schon für die seines Vorgängers Walter Ulbricht war das spezifische Wirtschaftssystem mit seiner an das sowjetische Vorbild angelehnten Zentralen Planwirtschaft mit Jahres- und Fünfjahrplänen, die wiederum die Arbeitskräftelenkung unabdingbar machten. Auf die Arbeitslosigkeit kurz nach Kriegsende war in der SBZ/DDR schnell eine strukturelle Arbeitskräfteknappheit gefolgt, die zu Beginn der Fünfzigerjahre wieder in einen Überschuss umschlug, was mit der Anzahl der Vertriebenen und der Rückkehr von Kriegsgefangenen zusammenhing.⁵⁰ Bis zum Mauerbau von 1961 war aufgrund der massiven Fluchtbewegungen in den Westen die Bevölkerungszahl rückläufig, und obwohl das Fehlen von jungen Menschen und Fachkräften sich bemerkbar machte, stieg die Zahl der Beschäftigten an, was in erheblichem Maße auf die ständige Mobilisierung von zusätzlichen Arbeitskräften, nicht zuletzt Frauen, zurückzuführen war. Eine Vorausschau war zunächst ebenso problematisch wie eine Arbeitskräftelenkung. Fundamental sollte diese Situation sich erst mit dem Mauerbau ändern, durch den eine langfristige Steuerung des Arbeitsmarktes möglich wurde. Bis dahin gab es immer wieder Überlegungen, das Instrument der Arbeitskräftelenkung zu verfeinern und neu zu strukturieren, die beteiligten Planungsbehörden besser zu koordinieren und auf allen Ebenen aufeinander abzustimmen. Doch angesichts der hohen Fluktuation auch zwischen den Betrieben musste dies illusorisch und reine Theorie bleiben. Darüber hinaus erwies sich auch die Lohnpolitik als Instrument der Arbeitskräftepolitik als problematisch, weil sie die Fluktuation zusätzlich förderte, zu Konkurrenz zwischen den Betrieben führte und nach Meinung etwa der Planungsbehörden »überhöhte« Löhne begünstigte.⁵¹ Da die SED langfristig mit einem Rück-

47 Auf einen dringend notwendigen Kurswechsel verwies 1988 nachdrücklich Gerhard Schürer, Vorsitzender der Staatlichen Plankommission. Vgl. *Hans-Hermann Hertle*, Der Weg in den Bankrott der DDR-Wirtschaft. Das Scheitern der »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« am Beispiel der Schürer/Mittag-Kontroverse im Politbüro 1988, in: *Deutschland Archiv* 2, 1992, S. 127–131.

48 »In der Verteilung sind wir Spitze«, hieß es wörtlich. Arbeitsniederschrift [vom 6.9.1988] über eine Beratung beim Generalsekretär des ZK der SED, Genossen Erich Honecker, zu den Materialien des Entwurfs der staatlichen Aufgaben 1989, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56318.

49 Persönliche Notizen [des Staatssekretärs Klopfer, SPK, vom 16.5.1989] über die Beratung beim Generalsekretär des ZK der SED und Vorsitzenden des Staatsrats der DDR, Genossen Erich Honecker, zum Entwurf des Volkswirtschaftsplanes und des Staatshaushaltes 1990, in: BArch, Staatliche Plankommission, Büro des Vorsitzenden, DE 1 VA 56285, Bl. 77, Bl. 91.

50 Als Überblick für die frühe Zeit vgl. *Wolfgang Zank*, Wirtschaft und Arbeit in Ostdeutschland 1945–1949. Probleme des Wiederaufbaus in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München 1987.

51 Zu dieser Problematik vgl. *Dierk Hoffmann*, Aufbau und Krise der Planwirtschaft. Die Arbeitskräftelenkung in der SBZ/DDR 1945–1963, München 2002; *ders.*, Die Lenkung des Arbeitsmarktes in der SBZ/DDR 1945–1961, in: *Peter Hübner/Klaus Tenfelde* (Hrsg.), Arbeiter in der SBZ-DDR, Essen 1999, S. 41–80, hier: S. 76; *ders.*, Der Weg in die Planwirtschaft. Arbeitskräftelenkung in der SBZ/DDR 1945–1961, in: *Deutschland Archiv* 2, 1999, S. 209–223.

gang der arbeitsfähigen Bevölkerung rechnete, konnte es nicht mehr allein um die Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte gehen, sondern auch um Verlagerungen zwischen den Betrieben, um eventuelle Überhänge schnell abbauen zu können und dorthin zu lenken, wo sie gebraucht wurden. Die der Arbeitslenkung innewohnenden Probleme wurden in der Praxis frühzeitig deutlich, doch man glaubte, mit einem verfeinerten Instrumentarium, das gegen Ende der DDR auch die elektronische Datenerfassung beinhaltete, und entsprechenden Planvorgaben Arbeitskräfte entsprechend steuern zu können. Die Planfixierung übersah, dass die systemimmanenten Mängel darin bestanden, dass es kaum möglich war, den Arbeitskräftebedarf für einen längeren Zeitraum zentral vorauszusehen, sodass es – unabhängig von dem Zeitfaktor zwischen Anweisung und Realisierung – auch nicht gelingen konnte, »mit dem richtigen Arbeitskräftekontingent zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort zu sein«.⁵²

Wie die Strukturen der Arbeitskräftelenkung und des Arbeitsmarktes insgesamt waren auch die planwirtschaftlichen Strukturen des Wirtschaftssystems bei der DDR-Gründung bereits herausgebildet und wurden dann bis zu ihrem Ende als eine Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs festgeschrieben. Dabei ging es zunächst in erster Linie um den Aufbau einer eigenen Grundstoff- und Schwerindustrie, wohl auch, um die Abhängigkeit von westlichen Rohstofflieferungen zu vermindern. Ungeachtet von Anfangserfolgen beim Aufbau der Schwerindustrie führte die forcierte Zentralisierung der Planwirtschaft mit dem Bestreben zur effektiven Beherrschung volkswirtschaftlicher Prozesse doch zunächst in die Krise.⁵³ Die wirtschaftlichen Anforderungen des »Aufbaus des Sozialismus« überstiegen bei weitem die Leistungskraft der DDR, und Ausdruck dieser Krise war der Volksaufstand vom 17. Juni 1953, auch wenn dieser nicht darauf zu reduzieren ist.⁵⁴ Aus immanenten Systemmängeln – schlechte Ausnutzung der ökonomischen Ressourcen und niedrige Arbeitsproduktivität – hatte die SED aufgrund ihrer eigenen Logik nicht mit grundlegenden Veränderungen reagiert, sondern mit »Maßnahmen«. Trotz eines auch auf soziale Befriedung ausgerichteten Kurses, der bald wieder zurückgenommen wurde, brachte dann auch der Mauerbau kein Ende der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung. Es zeigte sich, dass es systemimmanente Mängel waren, die den eigenen Ansprüchen einer auf Wachstum und technischen Fortschritt ausgerichteten Wirtschaftslenkung und -politik entgegenstanden. Die Einsicht in diese Lage hatte in dieser Zeit ein Krisenbewusstsein zur Folge, das die SED-Führung auch empfänglich für Reformideen machte, die wenig vorher noch als »revisionistisch« zurückgewiesen worden waren. Das nach wenigen Jahren wieder abgebrochene Reformprogramm (NÖS/NÖSPL Neues Ökonomisches System) sah beispielsweise auch »ökonomische Hebel« vor, eben marktwirtschaftlich orientierte Lenkungsmethoden wie Rentabilitätskriterien, Produktionskosten

52 Hoffmann, Lenkung, S. 78.

53 Vgl. Herbert Wolf/Friederike Sattler, Entwicklung und Struktur der Planwirtschaft der DDR, in: Materialien der Enquete-Kommission »Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland«, Bd. II, 4: Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1995, S. 2889–2940; Gernot Gutmann/Werner Klein, Herausbildungs- und Entwicklungsphasen der Planungs-, Lenkungs- und Kontrollmechanismen im Wirtschaftssystem, in: Materialien der Enquete-Kommission »Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland«, Bd. II, 3: Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung, S. 1579–1647.

54 Vgl. Christoph Buchheim, Wirtschaftliche Hintergründe des Arbeiteraufstandes vom 17. Juni 1953 in der DDR, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3, 1990, S. 415–433; Ilko-Sascha Kowalczyk, Die gescheiterte Revolution – »Der 17. Juni 1953«. Forschungsstand, Forschungs-kontroversen und Forschungsperspektiven, in: AfS 44, 2004, S. 606–664.

und Gewinne.⁵⁵ Auch wenn es gelang, die Wachstumsschwäche vom Beginn des Jahrzehnts zu überwinden und eine Investitionstätigkeit anzukurbeln, von der die DDR noch in den Siebzigerjahren profitierte, gelang es eben nicht, das intendierte System der ökonomischen Hebel zu realisieren.

Für die Bevölkerung war diese krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung der Fünfziger- und Sechzigerjahre von ständigen Versorgungsproblemen begleitet, von Engpässen, Mangel und enttäuschten Alltagshoffnungen.⁵⁶ Gleichwohl unternahm die SED seit Anlaufen der Pläne immer wieder kurzfristige Schritte zur Verbesserung der Lebenslage, schon allein um die Richtigkeit ihrer Planwirtschaftspolitik zu beweisen, aber auch, weil sie sich den ständigen Vergleichen mit dem in der Bundesrepublik zu beobachtenden »Wirtschaftswunder« und dem Verbrauchsniveau der Vorkriegszeit ausgesetzt sah. Doch angesichts der kritischen wirtschaftlichen Lage bremste sie immer wieder vornehmlich im Konsumtionsbereich und ließ sozialpolitische Erfordernisse und Rücksichten in den Hintergrund treten, obwohl eine der Folgen des 17. Juni die verstärkte Hinwendung zum Konsumtionsbereich und zu den Arbeitern gewesen war. Es waren dann stets Ad-hoc-Maßnahmen, die einer immer wieder virulenten sozialen Unruhe unter den Arbeitern vorbeugen sollten.⁵⁷ Die Schwierigkeiten der Ulbricht-Jahre wurden intern gewiss hochgespielt, um den Wechsel von Ulbricht zu Honecker zu beschleunigen.

Herausbildung des Beschäftigungssystems und Vollbeschäftigungspolitik

Zur Umsetzung der in den Planphasen vorgesehenen ehrgeizigen wirtschaftlichen Ziele hatte sich in den Fünfziger- und Sechzigerjahren ein Beschäftigungssystem herausgebildet, das zunächst am Ziel einer forcierten Industrialisierung und damit an der Durchsetzung einer extensiven Wachstumsstrategie orientiert war.⁵⁸ Damit einher ging die Tendenz, einen möglichst großen Teil der Belegschaft – vor allem in den Großbetrieben – an die Betriebe zu binden. Das wurde in dem Maße problematisch, wie die Potenziale des extensiven Wachstums erschöpft waren. Eine weitere Steigerung von gesamtwirtschaftlicher Produktivität und damit des gesellschaftlichen Wohlstandes war eigentlich nur noch durch den Übergang zu einer Strategie des intensiven Wachstums möglich. Der damit verbundene permanente Strukturwandel (von modernen Gesellschaften) ist bei hohem Wachstumstempo nicht mehr durch den Generationswechsel möglich, sondern verlangt nach immer neuen Umschichtungen der vorhandenen Arbeitskräfte und nach Flexibilität und Mobilität, und zwar in immer kürzeren Abständen. Trotz der eigentlich notwendigen Intensivierung hatten in der DDR noch in den Sechzigerjahren strukturpolitische, vor allem schwerindustrielle, Zielsetzungen Vorrang. Im Rahmen der von Honecker verkündeten Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik galt die »Intensivierung der Produktion« als das wichtigste ökonomische Ziel, und die sich blockierenden, weil sich widersprechenden, ökonomischen und sozialen Ziele erhöhten diesen Druck. Weiterhin erschwerend war das Problem der zentralen Arbeitskräftelenkung und der Betriebsbindung von Arbeitskräften. »Sie erzeugten genau in dem Moment wachsende Immobilität, in dem zunehmende Mobilität und Flexibilität zur unverzichtbaren Wachstumsvoraussetzung wur-

55 Vgl. *André Steiner*, Die DDR-Wirtschaftsreform der sechziger Jahre. Konflikt zwischen Effizienz- und Machtkalkül, Berlin 1999.

56 *Peter Hübner*, Konsens, Konflikt und Kompromiß. Soziale Arbeiterinteressen und Sozialpolitik in der SBZ/DDR 1945–1970, Berlin 1995, S. 144 ff.

57 In diesem Sinn profitierten die Arbeiter in der DDR langfristig vom 17. Juni 1953. Vgl. *Hübner*, Kompromiss, S. 157.

58 Vgl. dazu vor allem *Holle Grünert*, Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt in der DDR, Opladen 1997, S. 83 ff., *dies.*, Beschäftigungsstrategie der DDR. Frühe Erfolge und zunehmende Erstarrung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 36*, 1998, S. 17–25.

de.«⁵⁹ Im Rahmen dieser über Jahre propagierten Intensivierung sollten Arbeitskräfte so umgeschichtet werden, dass bei gleichzeitiger Einsparung von Ressourcen Arbeitskräfte für neue Aufgaben frei würden. Dies freilich geschah mit einem letztlich wenig erfolgreichen und eher traditionellen Instrumentarium, für das wiederum die »Schwedter Initiative« mit ihrem Rationalisierungsprogramm ab 1978 das Stichwort ist.⁶⁰

Kennzeichnend für die Achtzigerjahre war, dass kaum noch zusätzliche Arbeitskräfte mobilisierbar waren. Eine weitere Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit war kaum mehr möglich, ebenso wenig eine stärkere Einbeziehung von Altersrentnern in den Erwerbsprozess, und der kurzzeitig registrierte Geburtenanstieg hielt nicht an. Eine andere Möglichkeit zur Erweiterung des Arbeitskräftepotenzials war die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, ein Weg, den die DDR im Vergleich etwa mit der Bundesrepublik und zahlreichen anderen westeuropäischen Staaten nur in bescheidenem Umfang beschritt.⁶¹ Dem eigenen Anspruch genügende sozialverträgliche Maßnahmen – wie z. B. eine Arbeitszeitverlängerung – erwiesen sich als kaum durchsetzbar.⁶² Es musste also immer wieder zu Versuchen der Freisetzung und Umsetzung von Arbeitskräften kommen, wobei die dabei angewandten Instrumentarien letztlich nicht griffen, zu Blockaden führten und nach der Transformation des Systems schnell in Vergessenheit geraten sind.⁶³ Das Beschäftigungssystem war auf andere Erfordernisse ausgerichtet und konnte den Strukturwandel immer weniger leisten.

Hinzu kam, dass diese Form der Selbstblockade immer neue Schwierigkeiten zur Folge hatte, weil es immer weniger möglich wurde, zur Befriedigung des steigenden kollektiven und individuellen Bedarfs insbesondere an Dienstleistungs- und Bedarfsgütern ausreichende Produktionskapazitäten zur Verfügung zu stellen. Gerade in diesem Bereich war der Vergleich etwa mit der Bundesrepublik, der der DDR-Bevölkerung über die Massenmedien mit ihren suggestiven Bildern ja zugänglich war, besonders heikel, da er gegebenenfalls die ohnehin wachsende Unzufriedenheit noch steigerte. So kam es immer wieder zu kurzfristigen Maßnahmen, die kaum geeignet waren, zur Effizienzsteigerung beizutragen, sondern eher das Gegenteil bewirkten.

Die meisten punktuellen Aktionen für Strukturwandel und Innovation erwiesen sich als Fehlschlag. So wurden Arbeitskräfte durchaus freigesetzt, um sie für neue Aufgaben zu gewinnen. Doch was waren diese »neuen« Aufgaben? Meist ging es nicht um Innovation, sondern lediglich um die Erhöhung des Schichtfaktors, um eines der vielen Löcher durch das Mehrschichtsystem zu stopfen. Unter den Bedingungen des Systems und seines Arbeitsrechts erhielten die meisten freigesetzten Arbeitskräfte eine neue Aufgabe im eigenen Betrieb, wo die meisten Beschäftigten auch bleiben wollten. Und die Betriebe ihrerseits hatten kein großes Interesse daran, Arbeitskräfte abzugeben, weil sie mit immer neuen und anderen Aufgaben betraut und belastet wurden. Und bei den staatlichen Stellen herrschte latente Furcht vor Unruhe in der Bevölkerung, es könne das Gespenst der Arbeitslosigkeit auftauchen, denn es gab vor allem im Zeitraum 1982/83 einen Arbeitskräfteüberschuss.⁶⁴

59 Grünert, Beschäftigungssystem, S. 84.

60 Vgl. Bouvier, DDR, S. 140 f.

61 Grünert, Beschäftigungssystem, S. 93 f.; die Problematik zusammenfassend vgl. auch Johannes Frerich/Martin Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl., München 1996, S. 183 f.

62 Vgl. Frerich/Frey, S. 154 ff.; Winkler, Geschichte der Sozialpolitik, S. 201 ff.

63 Vgl. Grünert, Beschäftigungssystem, S. 100.

64 Nicht nur Zeitzeugen haben davon berichtet, auch das allgegenwärtige MfS hatte sich 1983 mit dieser Problematik befasst. BStU, ZA, ZAIG, MfS 7487; vgl. auch Grünert, Beschäftigungssystem, S. 166.

Spätestens damit war offenkundig, dass sich auch in der DDR der Arbeitsmarkt verändert hatte. Gleichwohl blieb es bei der Vollbeschäftigungspolitik, die immer auch Teil der Sozialpolitik war, die darauf abzielte, nach dem Primat des Produktionsfaktors Arbeit gegenüber dem Produktionsfaktor Kapital den Arbeitskräfteeinsatz selbst und die Bedingungen dafür zu verbessern, um eine möglichst hohe Auslastung des Erwerbspersonenpotenzials zu erreichen. Und formal genügte die DDR diesem Anspruch.⁶⁵ Das Fehlen von Arbeitslosigkeit galt nicht allein im Selbstverständnis der DDR als deren »Markenzeichen«. Charakteristisch war auch in den Achtzigerjahren eine hohe Erwerbsbeteiligung, was auf einen Arbeitskräftemangel hindeutet. Dennoch gab es Arbeitslosigkeit, die systembedingt nicht offen zutage trat und auch nicht registriert wurde, sodass sie in der Regel als »verdeckte« oder »versteckte« Arbeitslosigkeit bezeichnet wird. Nach Schätzungen gab es Ende der Achtzigerjahre eine Arbeitslosenquote von annähernd 15 Prozent der Beschäftigten.⁶⁶

Solche Annahmen mögen verzerrt sein, doch sie werden gestützt durch die offenkundige Tatsache der Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit, was einer Verschwendung von Arbeitskraft gleichkam. Die Gleichzeitigkeit von Arbeitskräftemangel und Unterauslastung sowie die wachsende Ineffizienz waren in hohem Maße in den Funktionsprinzipien und -mechanismen der Planwirtschaft begründet, die Tatsache des sozialistischen Eigentums an Produktionsmitteln eingeschlossen, denn Staatsbetriebe konnten auch bei hohen Verlusten nicht in Konkurs gehen. Eine vollständige Lenkung des Produktionsfaktors Arbeit konnte nicht gelingen, Pläne jedweder Art blieben Fiktion. Und die Beschäftigten ihrerseits hatten wenig Stimulanzien für die Steigerung des Leistungswillens und die Erhöhung ihrer Arbeitsproduktivität, weil sie zwar über steigende Arbeitseinkommen verfügten, das Geld jedoch lediglich ansammeln konnten, weil es kein ausreichendes Konsumgüterangebot gab. Auch dies konnte oder musste Auswirkungen auf das Arbeitsverhalten der Menschen und damit auf die Arbeitsproduktivität haben, fehlte es doch nicht an individuellen Möglichkeiten, auf Zumutungen zu reagieren und allzu große Anforderungen zu unterlaufen. Auch dies war eine Folge der spezifischen Funktionsbedingungen der sozialistischen Planwirtschaft, die unter den gegebenen Bedingungen das Recht auf Arbeit garantieren und verwirklichen konnte, aber gleichzeitig mit ihrer Vollbeschäftigungspolitik die paradox erscheinende Koexistenz von Arbeitskräftemangel und versteckter Arbeitslosigkeit hervorbrachte.

VI. ZENTRALE FELDER DER SOZIALPOLITIK

Recht auf Arbeit

Das Recht auf Arbeit gehörte in der DDR zu den sozialen Grundrechten, war ein wichtiges Fundament ihres Selbstverständnisses und galt zudem als eine der »sozialistischen Errungenschaften«, auf die das Regime stolz war und die nicht zuletzt in der Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik wie auch in der Systemkonkurrenz insgesamt ein wichtiges propagandistisches Argument war.⁶⁷ Es konnte umso nachdrücklicher heraus-

65 Vgl. Uwe Vollmer, Vollbeschäftigungspolitik, Arbeitseinsatzplanung und Entlohnung der abhängig Beschäftigten in der DDR-Wirtschaft, in: Eberhard Kuhrt/Hannsjörg Buck/Gunter Holzweißig (Hrsg.), Die Endzeit der DDR-Wirtschaft. Analysen zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, Opladen 1999, S. 323–373, hier: S. 326 f.

66 Ebd., S. 329.

67 Als Gesamtüberblick vgl. Bouvier, DDR, S. 110 ff.; grundlegend vor allem Manfred G. Schmidt, Grundlagen der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv, Baden-Baden 2001, S. 685–798, hier: S. 703 ff.

gestellt werden, als sich in den westlichen Industrieländern seit den Siebzigerjahren das Ende des bis dahin anhaltenden Wirtschaftsbooms abzeichnete, die Vollbeschäftigung nicht mehr selbstverständlich war und vor allem die strukturelle Arbeitslosigkeit eine ständige Begleiterin der wirtschaftlichen Entwicklung und damit der sozialpolitischen Diskussion wurde. Für das Selbstverständnis der DDR war es hingegen fast schon eine historische Tat, dieser Problematik nicht ausgesetzt zu sein bzw. ihr durch das Recht auf Arbeit vorgebeugt zu haben. Es sollte vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit schützen, indem es durch eine Beschäftigungssicherung für den größten Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und ein Arbeitseinkommen umgesetzt wurde und die Menschen vor dem Absturz in die Armut bewahrte.

Mit dem Recht auf Arbeit hatte die DDR in gewisser Weise an einen alten Traum der Arbeiterbewegung angeknüpft. Denn mit der Industrialisierung und dem damit zusammenhängenden Problem der Arbeitslosigkeit stand seit dem frühen 19. Jahrhundert die Frage auf der Tagesordnung, wie dieser Krisenerscheinung zu begegnen war.⁶⁸ Die deutsche Sozialdemokratie hatte den Gedanken des Rechtes auf Arbeit im Erfurter Programm von 1891 nicht aufgenommen, obwohl dieses die wachsende Arbeitslosigkeit und die Unsicherheit der Verhältnisse beschrieb. Erst mit und nach der Jahrhundertwende rückte es stärker in den Vordergrund, als der Glaube an eine baldige Verwirklichung des Sozialismus in die Ferne gerückt war und man angesichts von Verelendung und Massenarbeitslosigkeit einerseits, sozial- und gewerkschaftspolitischen Erfolgen andererseits das Problem nicht länger auf die Zeit nach dem Sieg des Sozialismus meinte verschieben zu können.

Nach und nach kristallisierte sich als Forderung heraus, auch den Staat in die Pflicht zu nehmen, um durch seine Wirtschaftspolitik Verhältnisse zu schaffen, die es den Menschen ermöglichten, sich von ihrer Hände Arbeit zu ernähren. Dies wurde in der Weimarer Reichsverfassung verankert, doch unter den gegebenen Verhältnissen der Weimarer Republik fielen Theorie und Praxis weit auseinander.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde in der frühen Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) zunächst die Pflicht zur Arbeit in Form von Zwangseinweisungen praktiziert, die erst nach und nach abgemildert wurden. Dennoch wurde schon frühzeitig in den »Grundrechten des deutschen Volkes« vom September 1946 ein Recht auf Arbeit formuliert, das von Anfang an Eingang in die Verfassungsgebung der DDR fand.⁶⁹ So hieß es in Art. 24 der Verfassung von 1974: »Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Arbeit. Er hat das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation.«⁷⁰ Frühzeitig schon war das Recht auf Arbeit an die Planwirtschaft gekoppelt und mit dem Arbeitsrecht verbunden worden, sodass es das Gesetzbuch der Arbeit (GBA) von 1961 war, das das Recht mit einer Pflicht verband, auch wenn diese als eine »moralische« formuliert wurde: »Die Arbeit und die Entwicklung der Fähigkeiten zum eigenen und zum gesellschaftlichen Nutzen sowie die schöpferische Mitwirkung an der Ausarbeitung und Erfüllung der Pläne und an der Leitung der Betriebe und der Wirtschaft sind moralische Pflichten jedes arbeitsfähigen Bürgers.«⁷¹ Das unter Honecker verabschiedete Arbeitsgesetzbuch (AGB) verzichtete auf eine nochmalige Deklaration des Rechts auf Arbeit und stellte lediglich fest, das Arbeitsrecht gestalte die verfassungsmäßig garantierten Grundrechte. Das 1977 mit großer Eile verabschiedete Gesetzeswerk wurde propagan-

68 *Bouvier*, DDR, S. 115 f.

69 Ausführlich dazu *Mampel*, Die sozialistische Verfassung, S. 655 ff.

70 Zitiert nach ebd.

71 Ebd., S. 658.

distisch begleitet, stand es doch im Kontext der KSZE-Nachfolgekonferenz.⁷² Während es außenpolitisch mit dem Hinweis auf das Recht auf Arbeit eine Gegenoffensive gegenüber dem Westen darstellte, war es innenpolitisch in die Ziele der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik eingebettet. Da das Recht auf Arbeit zudem den Charakter eines sozialen Grundrechts hatte, konnte es nur verwirklicht werden, wenn Staat und Gesellschaft dem Bürger Leistungen erbrachten. Das stellte hohe Anforderungen an fast alle Felder der Sozialpolitik, diente sie doch auch dazu, vorwiegend die Erwerbsbevölkerung zu mehr Leistung zu animieren, um die Arbeitsproduktivität zu steigern. Dennoch sollten die Einschränkungen nicht übersehen werden, die sich aus der marxistisch-leninistischen Lehre über die gesellschaftlichen Erfordernisse und vor allem aus der hegemonialen Rolle der SED ergaben, die das Recht auf Arbeit (und auf einen Arbeitsplatz) in erheblichem Maße beschneiden konnten und dies gegebenenfalls auch taten.

Das Recht auf einen Arbeitsplatz und seine freie Wahl bedeuteten zunächst, dass jedem Bürger ein Arbeitsplatz zugesichert war, an dem er für sich und für seine Familie den Lebensunterhalt verdienen konnte. Der Staat seinerseits hatte für die Existenz von Arbeitsplätzen zu sorgen, dies freilich entsprechend den gesellschaftlichen (und ökonomischen) Erfordernissen. Zugesichert war irgendein Arbeitsplatz, der den wechselnden Bedingungen der gesellschaftlichen Erfordernisse unterlag. Der Arbeitnehmer hatte keineswegs das Recht, einen Arbeitsplatz zu wählen oder zu behalten, für den er sich selbst geeignet hielt. Von besonderer Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung des Rechts auf Arbeit war neben dem Kündigungsschutz, der beispielsweise für Ausreisewillige nicht galt, die ebenfalls im Arbeitsgesetzbuch geregelte Lohnfrage, wobei die Koppelung an die Leistungsvielfach ein Postulat blieb.

Nicht zu vergessen ist die Kombination mit der Pflicht zur Arbeit, wobei vor allem die Unterscheidung von Rechtspflichten und moralischen Pflichten höchst problematisch ist.⁷³ Zur Erfüllung der »Pflicht« konnte der Staat auch Zwang anwenden, wenn gesellschaftlicher Druck nicht ausreichte. Besonders schwerwiegend war der Vorwurf der sogenannten »Arbeits scheu«, der unter den Bedingungen eines diktatorischen Systems ein ausdehnungsfähiger Begriff sein konnte und jede Art von abweichendem Verhalten traf. Denn wer sich – obwohl arbeitsfähig – einer geregelten Arbeit entzog, beeinträchtigte das gesellschaftliche Zusammenleben oder sogar die öffentliche Sicherheit und Ordnung. In solchen Fällen waren auch Freiheitsstrafen möglich, ebenso Aufenthaltsbeschränkungen sowie vornehmlich eine staatliche Kontroll- und Erziehungsaufsicht. Es gab jedoch durchaus die Möglichkeit, sich dieser Pflicht bei bekundetem Arbeitswillen durch Arbeitsunfähigkeit zu entziehen. Arbeitsausfälle durch einen hohen Krankenstand waren nicht selten.

Unter den gegebenen Bedingungen war das Recht auf Arbeit mit seinen Garantien durch das Arbeitsrecht kein individuelles Recht des Bürgers gegenüber dem Staat oder dem Betrieb, sondern vielmehr eines, das den Staat an die Garantie der Vollbeschäftigung band.⁷⁴ Gewährleistet wurde es durch die spezifische Eigentums- und Wirtschaftsordnung mit ihren Lenkungs- und Planungsmechanismen sowie ihren voluntaristischen – im Politbüro festgesetzten – Wachstumsraten in Verbindung mit dem im Arbeitsgesetzbuch niedergelegten Arbeitsrecht mit seiner Vielzahl an Regelungen und Maßnahmen auch zur Arbeitsplatzsicherung und Verhinderung der Fluktuation. Die konkrete Umsetzung

72 Die DDR stellte ihr Arbeitsrecht, insbesondere das Recht auf Arbeit, als ihren Beitrag für die Entwicklung der Menschenrechte dar. Dem Westen wurde quasi als Gegenoffensive im Rahmen der Menschenrechtsdebatte eine permanente Menschenrechtsverletzung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts sowie des Rechts auf Arbeit und Ausbildung vorgeworfen. Vgl. Neues Deutschland (ND) vom 18. Mai und 17. Juni 1977.

73 Vgl. *Mampel*, Die sozialistische Verfassung, S. 672.

74 Vgl. *Vollmer*, Vollbeschäftigungspolitik, S. 325.

des Arbeitsrechts als wichtiger Teil der Sozialpolitik musste das stetige Anliegen haben, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu erhöhen, die nach dem marxistischen Primat des Faktors Arbeit von der Nutzung der menschlichen Arbeitskraft abhing. Dessen möglichst vollständige Nutzung setzte »Pflege« voraus.

Gesundheitspolitik

Auch andere Felder der Sozialpolitik hatten mit der »Pflege« – wenn auch nicht ausschließlich – des Faktors Arbeit zu tun und gehören zu dem, was als »soziale Sicherheit und Geborgenheit« propagiert wurde. Das Gesundheitswesen z. B., das nach Kriegsende ebenso umstrukturiert wurde wie die Sozialversicherung, ging damit anders als in der Bundesrepublik den Weg der Neuorientierung.⁷⁵ Während der Besatzungszeit war nach einem sowjetischen Befehl vom Oktober 1947 der Aufbau eines in erster Linie prophylaktisch ausgerichteten betrieblichen Gesundheitssystems initiiert worden, das später dem Arbeitsschutz gleichgeordnet werden sollte. Es sollte, so der Befehl, der Steigerung der Arbeitsproduktivität dienen. Dies wurde im Laufe der Sechzigerjahre korrigiert, was auch eine Warnung vor einer Überbewertung von ökonomischen und technischen Aspekten beinhaltete. Der Aufbau und Ausbau des Betriebsgesundheitswesens bildete auch in den Fünfzigerjahren einen Schwerpunkt der Gesundheitspolitik, wobei die Aufgabenstellung von Ärzten etwa in keiner Weise mit der von Werksärzten im traditionellen Sinn vergleichbar war.⁷⁶

Die Flucht vieler Ärzte in den Westen führte bis weit in die Sechzigerjahre zu krisenhaften Erscheinungen bei der ärztlichen Versorgung der Bevölkerung, sodass beim Amtsantritt Honeckers ausdrücklich betont wurde, dass »das körperliche und psychische Wohlbefinden und persönliche Glück« der Bürger eine unmittelbare Bedeutung habe: »Das Streben nach Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Lebensfreude bis ins hohe Alter wird immer mehr zum Bestandteil einer von der ganzen Gesellschaft getragenen, vom sozialistischen Staat geförderten und vom Bürger selbst mitgestalteten Lebensweise.«⁷⁷ Wohl auch als Reaktion auf die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung wurden Maßnahmen beschlossen, wonach allen Bürgern die Nutzung der Errungenschaften des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der medizinischen Forschung ermöglicht werden sollte. Strukturveränderungen waren damit nicht gemeint, wohl aber auch ein Abbau der Spannungen zwischen Staat und Ärzteschaft.⁷⁸

Trotz großer Anstrengungen blieb in der medizinischen Versorgung ein Rückstand vor allem im internationalen Vergleich, den Honecker auf dem XI. Parteitag der SED (1986) vorsichtig einräumte. In den Mittelpunkt der Anstrengungen wurden höhere Qualitätsmaßstäbe gesetzt sowie der weitere Ausbau des vorbeugenden Gesundheitsschutzes als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ganz im Sinne der gültigen Formeln sollte der »Schutz der Gesundheit wichtigstes Anliegen der sozialistischen Gesellschaft und Bestandteil der Sozialpolitik der Partei« bleiben.⁷⁹ Dass damit auch eine Kostenexplosion verbunden war, liegt auf der Hand.

75 Vgl. *Frerich/Frey*, S. 205 ff.; *Hartmut Rolf*, Sozialversicherung oder staatlicher Gesundheitsdienst? Ökonomischer Effizienzvergleich der Gesundheitssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1975.

76 *Frerich/Frey*, S. 213.

77 So Erich Honecker auf dem VIII. Parteitag 1971. Protokoll des VIII. Parteitags der SED, 1971, Berlin (Ost) 1971, Bd. 1, S. 34 ff.

78 Vgl. auch *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 178.

79 So der Direktive des XI. Parteitages der SED zum Fünfjahrplan für die Jahre 1986 bis 1990 entsprechend. Vgl. Protokoll des XI. Parteitages der SED, 1986, Berlin (Ost) 1986.

Grundlegendes Prinzip des Gesundheitswesens war die Einheit von Prophylaxe, Diagnostik, Therapie und Nachbehandlung, wobei die betriebsärztliche Betreuung der Beschäftigten und ihrer Familienangehörigen das Hauptinstrument war. Trotz aller Mängel und Beschwerden über die Qualität der ärztlichen Versorgung und vor allem der Hilfsmittel werden dem Gesundheitswesen der DDR Erfolge vor allem bei der präventiven Betreuung auch heute noch bescheinigt, so vor allem bei der Betreuung von Schwangeren, Säuglingen und Kleinkindern sowie im außerbetrieblichen Bereich bei Jugendlichen.⁸⁰ Ebenso unbestreitbar waren die Erfolge bei der Bekämpfung von Infektionskrankheiten aufgrund umfangreicher Impfprogramme.

Wie in allen Industrieländern nahmen auch in der DDR bestimmte chronische Erkrankungen zu. Und obwohl sich die Lebenserwartung seit den Fünfzigerjahren deutlich erhöht hatte, konnte die DDR hier wie in anderen Bereichen mit der internationalen Entwicklung nicht Schritt halten. Im Jahre 1987 in der DDR geborene Kinder hatten mit 72,9 Jahren eine um 2,6 Jahre geringere durchschnittliche Lebenserwartung als Kinder beispielsweise der Bundesrepublik.⁸¹ Dies dürfte auch mit dem Rückstand in der medizinischen Ausstattung und bei Geräten zusammenhängen, aber auch mit Ernährungsgewohnheiten, zunehmendem Alkohol- und Tabakgenuss und nicht zuletzt der Umweltverschmutzung. Die Realität sah stets anders aus als die postulierte »Pfleger«, um die Arbeitsproduktivität zu steigern.

Frauen- und Familienförderung

Die Frauen- und Familienförderung der DDR galt (und gilt) trotz ihrer Ambivalenzen als eine der »besonderen Errungenschaften« der DDR, und die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau gehörte nicht nur zu einem der erklärten Ziele des Sozialismus, sondern war ähnlich wie die Vollbeschäftigung eines der »Markenzeichen« der DDR.⁸² In Bezug auf die Emanzipation glaubte sich die DDR nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch anderen westlichen Ländern weit überlegen. Stets gab es Zahlen und Statistiken, die einen solchen Befund zu belegen schienen. Schneller als im Westen stieg der Anteil von Mädchen und weiblichen Jugendlichen in Schule, Ausbildung, Abitur und Studium, und die hohe Frauenerwerbstätigkeit galt als eine dies bestätigende soziale Grundtatsache.⁸³ In der Tat waren 1989 über 90 Prozent der weiblichen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter entweder erwerbstätig oder befanden sich in Schule, Universität oder Ausbildung.⁸⁴ Etwa 80 Prozent der Frauen mit Kindern übten gleichzeitig einen Beruf aus, von denjenigen mit vier Kindern immer noch 66 Prozent. Frauen und vor allem Frauenerwerbstätigkeit wurden in vielfältiger Weise gefördert, und mit symbolischen Gesten – etwa zum Internationalen Frauentag am 8. März – wurde nicht gespart.⁸⁵ Trotz Einschränkungen glaubte man sich mit dieser Politik und Entwicklung insgesamt bestätigt, denn die zeitweise in der DDR existierende Meinungsforschung hatte 1968 festgestellt, dass eine

80 Vgl. *Frerich/Frey*, S. 59.

81 Ebd., S. 262.

82 Vgl. u. a. *Gisela Helwig*, Frauen im SED-Staat, in: Materialien der Enquete-Kommission »Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland«, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1995, Bd. III/2, S. 1223–1274, hier: S. 1223 f.; *Stefan Wolle*, Die heile Welt der Diktatur. Alltag und Herrschaft in der DDR 1971–1989, Berlin 1998, S. 173 f.; *Bouvier*, DDR, S. 244 ff.

83 Vgl. auch *Gisela Helwig*, Frau und Familie. Bundesrepublik Deutschland – DDR, Köln 1987, S. 22 f.

84 *Gunnar Winkler* (Hrsg.), Frauenreport '90, Berlin 1990, S. 16; vgl. auch *ders.*, (Hrsg.), Sozialreport 1990. Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR, Berlin 1990, S. 78.

85 Vgl. *Wolle*, Die heile Welt der Diktatur, S. 174.

Mehrheit der Bevölkerung die Gleichberechtigung bejahe.⁸⁶ Mit großer Selbstverständlichkeit wurde Gleichberechtigung mit Berufstätigkeit, mit außerhäuslicher Erwerbsarbeit, gleichgesetzt. Und damit wusste sich die SED von Anfang an im Einklang mit den »Klassikern« der Arbeiterbewegung und den wichtigsten Grundgedanken der alten sozialistischen und marxistischen Emanzipationstheorie.⁸⁷

Zu den nicht gelegneten Einschränkungen gehörte das Dilemma der Verbindung von Beruf und Familie, für das unabhängig von der persönlichen Lebenssituation die materiellen Bedingungen der Gesellschaft den Rahmen für individuelle Entscheidungen abstecken. Und sie wurden und werden in modernen Gesellschaften sehr unterschiedlich gestaltet. Die staatssozialistischen Gesellschaften – so auch die DDR – hatten mit ihrer Frauen- und Familienpolitik in der Regel das Ziel, die Geburtenraten zu erhalten oder gar zu steigern und gleichzeitig Frauen möglichst vollständig und umfassend in den Arbeitsmarkt zu integrieren, was – vermeintlich – ihrer Gleichstellung mit dem Mann gleichkam.⁸⁸

Bis zum Ende wurde Frauen- und Familienpolitik als ein Maßnahmenbündel verstanden, mit dem Staat und Gesellschaft Bedingungen schaffen sollten, um den Frauen die Inanspruchnahme ihrer »gleichen Rechte« möglich zu machen. Konkret hieß das die Verbindung von Berufstätigkeit und Mutterschaft. Gekennzeichnet war die in einer späteren Phase unter Honecker festgeschriebene Definition von Frauen- und Familienförderung durch einen phasenweise zu kennzeichnenden Entwicklungsprozess. Zunächst ging es um die Planung und Lenkung des Arbeitskräfteeinsatzes von Frauen, dann um den Versuch der verstärkten Nutzung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials im Sinne der Ausschöpfung eines Reservoirs, das die berufliche Qualifizierung einschloss. Mit allen Mitteln, den ökonomischen Zwang und die ideologischen Offensiven eingeschlossen, sollten Frauen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, sodass Frauenpolitik vornehmlich Frauenarbeitspolitik war. Erst Mitte der Sechzigerjahre begann mit der Entwicklung eines eigenen Leitbildes von der sozialistischen Familie eine neue Phase. Basis dafür war das unter Hilde Benjamin ausgearbeitete Familiengesetzbuch von 1965⁸⁹. Es markiert auch den Beginn einer eigenständigen Familienpolitik in der DDR. Die Familie galt nun als die »kleinste Zelle der Gesellschaft«, durch deren festen Bestand man glaubte, Stabilität des Ganzen erreichen zu können. Herausgestellt wurde die Sozialisationsfunktion der Familie, was mit der Erkenntnis zusammenhing, dass die Loslösung der Familie von ihren Reproduktions- und Sozialisationsfunktionen auch demografische Folgen haben könnte.⁹⁰ Mit der Ära Honecker und den 1972 einsetzenden sozialpolitischen Maßnahmen zeichnete sich eine Wende dahingehend ab, dass bevölkerungspolitische Absichten in den Vordergrund rückten, wodurch die Reproduktionsfunktion der Familie stärker ins Blickfeld rückte. Da die Frauen das wichtigste Arbeitskräftereservoir blieben, konzentrierten sich die Fördermaßnahmen auf die Bemühungen zur Verbindung von Mutterschaft, Familie

86 Vgl. Heinz Niemann, *Hinterm Zaun. Politische Kultur und Meinungsforschung in der DDR – die geheimen Berichte an das Politbüro der SED*, Berlin 1995, S. 83 f., S. 159 f.

87 Als Überblick dazu Werner Thönessen, *Frauenemanzipation. Politik und Literatur der deutschen Sozialdemokratie zur Frauenbewegung 1863–1933*, Frankfurt/Main 1969; zur Frauenpolitik in der DDR mit ihren theoretischen Grundlagen vgl. den Artikel »Frauenpolitik« von Carola Winkler, in: Andreas Herbst/Gerd-Rüdiger Stephan/Jürgen Winkler (Hrsg.), *Die SED. Geschichte, Organisation, Politik. Ein Handbuch*, Berlin 1997, S. 442 ff.

88 Vgl. Gisela Erler, *Familienpolitik im Sozialismus und in der Marktwirtschaft. Eine Studie zum Umbruch in Osteuropa im Vergleich mit der Bundesrepublik*, in: *Diskurs* 1, 1991, S. 53.

89 Vgl. Heike Trappe, *Emanzipation oder Zwang? Frauen in der DDR zwischen Beruf, Familie und Sozialpolitik*, Berlin 1995, S. 38; vgl. Ute Schneider, *Hausväteridylle oder sozialistische Utopie? Die Familie im Recht der DDR*, Köln, Weimar 2004.

90 Vgl. Gesine Obertreis, *Familienpolitik in der DDR 1945–1980*, Opladen 1986, S. 265; Trappe, *Emanzipation oder Zwang?*, S. 63.

und Berufstätigkeit. Letzter Höhepunkt entsprechender Regelungen war das »Babyjahr«. Nicht zu vergessen ist überdies, dass es nicht allein um Förderung (im weitesten Sinn) von weiblicher Erwerbstätigkeit ging, sondern auch um ökonomischen Zwang, für den sozialpolitische Regelungen (im Rentenbereich etwa), vor allem jedoch eine entsprechende Familienrechtsprechung, nicht zu unterschätzende Hebel waren.⁹¹

Während viele Fördermaßnahmen für Frauen und berufstätige Mütter vorwiegend eine Verbesserung bestehender Regelungen waren, schlug die SED mit der gezielten Förderung junger Ehen einen neuen Weg ein, der ebenso wie die dann propagierte Drei-Kinder-Familie an der Geburtenförderung ausgerichtet war. Grundlage der Familienpolitik wurde so in den Siebzigerjahren der Versuch, die Reproduktionsfunktion der Familie zu beeinflussen, und Frauen hatten nach dieser Sicht zwei unentbehrliche Hauptfunktionen, die eine im Arbeitsprozess, die andere als Reproduzentin von Leben. Da jedoch der säkulare Trend des Geburtenrückgangs letztlich nur schwer zu beeinflussen war, mussten andere Hebel gefunden werden. Und das waren sozialpolitische Maßnahmen, um die bevölkerungspolitische Entwicklung möglichst günstig zu beeinflussen. Materielle Voraussetzungen waren zu schaffen, um die zur gesellschaftlichen Norm avancierte Drei-Kinder-Familie zu fördern, wobei die Berufstätigkeit von Frauen ebenso beibehalten wurde wie zur Kenntnis genommen wurde, dass sich die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Familie und auch im Beruf eher noch verfestigte.

Als grundsätzliche Vorbedingung der Berufstätigkeit von Frauen war – neben dem Dauerthema der Dienstleistungen – das System der Kinderbetreuung mit dem entsprechenden Versorgungsgrad, der in den Siebziger- und Achtzigerjahren kontinuierlich anstieg.⁹² Allein aus ökonomischen Gründen galten die Kinderbetreuungseinrichtungen als *die* zentrale Voraussetzung, wurden gleichzeitig aber ideologisch als Leistung und Unterstützung für Frauen herausgestellt. Daneben gab es finanzielle Unterstützungen, die als familienpolitische Maßnahmen vor allem jungen Ehepaaren bzw. jungen Müttern und kinderreichen Familien zugute kamen. Die Ziele wurden deutlich benannt: Die materielle Förderung von kinderreichen Familien sollte neben den finanziellen Anreizen auch durch die bevorzugte Versorgung mit dem so begehrten Wohnraum die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie schaffen und gleichzeitig bei Förderung der Schichtarbeit dem höchst unwillkommenen Trend zur Teilzeitarbeit entgegenwirken.⁹³ Zu dieser geburtenfördernden Strategie gehörte das so genannte Babyjahr, dessen Regelungen immer großzügiger wurden.⁹⁴ Und diese immer weiter ausgedehnten Sonderregelungen zugunsten der Frauen wurden ohne Zweifel angenommen. Denn die eindeutige Privilegierung von Müttern kam den Bedürfnissen und Interessen einer erheblichen Frauengruppe entgegen. Gleichwohl implizierte dies die quasi offizielle Anerkennung der doppelten Zuständigkeit von Frauen, deren Ausdruck auch die propagandistische und ermüdend wiederholte Formel von der »werktätigen Frau und Mutter« war.

Ungeachtet von Frauenförderplänen und Qualifizierungsmaßnahmen musste es bei dieser vorwiegend an ökonomischen und demografischen Bedürfnissen ausgerichteten Frauen- und Familienpolitik angesichts der Beibehaltung der geschlechtstypischen Arbeitsteilung innerhalb und außerhalb der Familie mit all den bekannten Zumutungen und Belastun-

91 Vgl. *Obertreis*, Familienpolitik, S. 70 ff.

92 Zur statistischen Entwicklung der Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen bis 1990 vgl. *Trappe*, Emanzipation oder Zwang?, S. 57.

93 Deutlich z. B. in Materialien und Berichten über sozialpolitische Maßnahmen, in: SAPMO-BArch, FDGB, Abt. Frauen DY 34/6529; Abt. Sozialpolitik DY 34/14295; Büro Rösel DY 34/9799.

94 Vgl. *Trappe*, Emanzipation oder Zwang?, S. 74 f.; zu den Regelungen im Detail vgl. auch *Freich/Frey*, S. 417 f.

gen für Frauen bei einer mangelnden Chancengleichheit bleiben.⁹⁵ Trotz gemeinsamer Erziehung von Jungen und Mädchen in der Schule gab es bereits dort eine geschlechtsspezifische Orientierung, die durch eine entsprechende staatliche Berufslenkung noch gefördert wurde. Da auch Betriebe für bestimmte Bereiche männliche Mitarbeiter bevorzugten, wurde auch der Arbeitsmarkt zunehmend geschlechtsspezifisch segmentiert. Trotz enorm hoher Erwerbstätigkeit und Integration von Frauen in den Arbeitsprozess insgesamt blieb es bei Defiziten nicht nur in der beruflichen Gleichstellung, sondern auch bei der Entlohnung und der sogenannten Leitungstätigkeit. Und gerade dort war die soziale Benachteiligung von Frauen unübersehbar.

Dennoch war insgesamt und ungeachtet aller Ambivalenz in den familien- und bevölkerungspolitischen Maßnahmen des Systems eine Interessenidentität von Staat und Betroffenen möglich, auch wenn die Vielfalt individueller Bedürfnisse und Interessen unberücksichtigt blieb und deren autoritäre Definition mehr als problematisch war. Emanzipation war somit Bestandteil einer »paternalistischen Fürsorgepolitik« von »oben«. Sie wurde gewährt. Dennoch musste der jahrzehntelange Mythos von der Emanzipation der Frauen, der eine kontinuierliche Erwerbsarbeit einschloss und eine eigene Lebensplanung unter den gegebenen Bedingungen möglich machte, tiefe Spuren hinterlassen, die sich vor allem nach der »Wende« zeigten. Nicht nur die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen änderten sich, sondern die Risiken der Lebensplanung erhöhten sich in dem Maße, wie sich die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt gerade bei Frauen stark auswirkten. Insofern gehören sie zu den Verlierern des Vereinigungsprozesses.

Rentner und Rentnerinnen – die schwachen Glieder der Erwerbsgesellschaft

Die Rentner und Rentnerinnen in der DDR waren die schwachen Glieder der Erwerbsgesellschaft. Sie waren eine Bevölkerungsgruppe, die anders behandelt wurde als die Träger der Leistungsgesellschaft, die man bei Laune halten wollte, weil man Unzufriedenheit, Leistungsverweigerung und eventuelle Ausreiseanträge fürchtete und vermeiden wollte. Die Rentner hingegen durften in den Westen gehen, wenn sie dies wollten. Die Reiseerlaubnis für die nunmehr »Privilegierten« war auch eine quasi amtliche Bestätigung, nunmehr einer benachteiligten Bevölkerungsgruppe anzugehören, nämlich einer Gruppe, die gesellschaftlich so unwichtig war, dass sich der Staat keine Mühe mehr geben musste, Kontakte mit dem »Klassenfeind« zu unterbinden.⁹⁶ Auch darin wird die hohe Wertigkeit deutlich, die die Beteiligung am Arbeitsleben in der DDR hatte, die sich selbst als bessere, weil von kapitalistischen Fesseln befreite und von rational gesteuerten Arbeitsverhältnissen bestimmte, als »sozialistische Leistungsgesellschaft«, verstand.⁹⁷

Wenn die Rentenversorgung bis zuletzt ein schwaches Glied oder gar das »schwächste Kettenglied der sozialen Sicherung« der DDR war, so übersieht dies, dass es ein noch

95 Vgl. Helwig, Frauen im SED-Staat, S. 1263.

96 Vgl. Wolle, Die heile Welt der Diktatur, S. 183.

97 Als Überblick vgl. Rentner in der DDR. Altsein im »Sozialismus«. Die DDR – Realitäten, Argumente, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1987. Charakteristisch für das Rentensystem und die in ihm angelegten arbeitsmarktpolitischen Prioritäten war von Anfang an die Behandlung der Witwen bzw. das Problem der Witwenrenten. Witwen gehörten seit der Neuordnung des Sozialversicherungssystems zu dessen Verlierern, bekamen arbeitsfähige Witwen doch häufig keine Rente und wurden dadurch gezwungen, arbeiten zu gehen. Wenn sie unter bestimmten Bedingungen eine Rente bekamen, lag diese in der Regel unterhalb des Niveaus der Mindestrenten, sodass zahlreiche Witwen auf die Sozialfürsorge angewiesen waren. Zur Problematik insgesamt Dierk Hoffmann, Rentenversicherung und SED-Rentenpolitik in den achtziger Jahren, in: Kühr/Buch/Holzweißig, Die Endzeit der DDR-Wirtschaft, S. 375–419.

schwächeres Glied gab.⁹⁸ Das waren bis zum Ende der DDR neben den von der Sozialfürsorge abhängigen Menschen die Behinderten und die pflegebedürftigen Alten.⁹⁹ Sie bildeten eine Randgruppe, die bis auf wenige Ausnahmen bei der Verteilung des verfügbaren Sozialprodukts »den letzten Platz nie verlassen hat«.¹⁰⁰ Eine frühe Bestandsaufnahme aus der Ära Honecker vermeldete äußerst bedenkliche Zustände in der Mehrzahl der Alten- und Pflegeheime, die Grundsätze der Menschenwürde und Achtung der Persönlichkeit »gröblichst« verletzen. Daran änderte sich bis 1989 wenig. Für die Menschen blieb Enttäuschung und Resignation angesichts der eigenen Ohnmacht und Hilflosigkeit. Denn trotz der offiziellen Wertschätzung der älteren Bürger stand im Mittelpunkt der Sozialpolitik die überall zu lesende Parole »Alles zum Wohl des arbeitenden Menschen«.

Die DDR hatte beim Wiederaufbau des Systems sozialer Sicherheit den Weg zu einer Einheitsversicherung beschritten, die später durch eine Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) ergänzt wurde.¹⁰¹ Das grundsätzliche Problem der Rentenversicherung der DDR blieb bis in die Achtzigerjahre bestehen. Es lag in der fehlenden Dynamisierung und in der Beibehaltung der Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark. Auch die schließlich weithin akzeptierte Zusatzrentenversicherung mit der gleichen Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark hatte strukturell nichts geändert. Auch wenn das Rentensystem tendenziell nivellierend wirkte, schuf das Regime durch spezifische Versorgungsklassen ein neues Schichtungsgefüge, dessen Hebel der Auf- und Ausbau privilegierender Alterssicherungssysteme für bestimmte Berufsgruppen war. Insgesamt gab es vier selbständige Sonderversorgungssysteme (für Angehörige der Nationalen Volksarmee, der Zollverwaltung, des Ministeriums des Innern sowie des Ministeriums für Staatssicherheit [MfS]) und 27 Zusatzversorgungssysteme, die auf unterschiedliche Weise mit der Sozialversicherung verknüpft waren. Andere Sonderregelungen kamen hinzu. Beide Regelungen garantierten eine Alterssicherung auf hohem Niveau, in der Regel eine Rente, die sich auf 90 Prozent des letzten Nettoeinkommens belief.

Die sich öffnende Schere zwischen den schneller steigenden Löhnen und Gehältern und den konstant bleibenden Rentenzahlungen musste – jedenfalls ansatzweise – durch jeweils einmalige Zahlungen ausgeglichen werden. Sie blieben für die Rentner nicht nachvollziehbar und führten zu unendlichen Eingaben.¹⁰² Und anders als in anderen sozialpolitischen Bereichen wurden hier die zunehmenden finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Probleme offensiv ins Feld geführt. In den Achtzigerjahren bewegten sich die Alters- und Invalidenrenten zwischen 310 und 370 Mark. Frauen mit fünf und mehr Kindern, die mindestens 15 Jahre gearbeitet haben mussten, sollten einen Mindestbetrag von 370 Mark erhalten.¹⁰³ Eine letzte Rentenerhöhung wurde 1989 vor dem Hintergrund des 40. Jahrestages der DDR vorgezogen. Die Mindestrenten wurden um 30 Mark auf 330 Mark erhöht, und eine Staffelung nach Arbeitsjahren sollte eine Erhöhung bis maximal 100 Mark bedeuten können. Diese letzte Rentenmaßnahme wurde propagandistisch

98 Vgl. Sozial geborgen oder total verwaltet? Der Mensch im sozialen Netz der DDR. Die DDR – Realitäten, Argumente, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1984, hier: S. 43; auch Wolle spricht von den Rentnern als der »sozial am stärksten benachteiligten Gruppe der DDR-Gesellschaft«. Vgl. Wolle, Die heile Welt der Diktatur, S. 181.

99 Vgl. Monika Kohnert, Pflege und Umgang mit Behinderten in der DDR, in: Materialien der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit«, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1999, Bd. III, 2, S. 1726–1791, hier: S. 1727 f.

100 Ebd., S. 1727.

101 Vgl. Frerich/Frey, S. 335; Hofmann, Rentenversicherung, S. 383.

102 Zu den Eingaben vgl. Bouvier, DDR, S. 214; Während sich die Bruttoeinkommen in den Jahren zwischen 1980 und 1988 um etwa 24,3 % erhöht hatten, gab es bei den Altersrenten lediglich eine Steigerung um etwa 11,2 %.

103 Zu den einzelnen Regelungen vgl. Hoffmann, Rentenversicherung, S. 391 f.

herausgestellt, doch sie stieß weithin auf Unverständnis, weil nicht gesagt wurde, dass die angekündigten 100 Mark durch die Staffelung nach Arbeitsjahren (45 Jahre und mehr) nur für einen sehr begrenzten Personenkreis galten.

Wenn von Mindestrente die Rede ist, so sollte nicht übersehen werden, dass dies vor allem Frauen traf, denn die durchschnittliche Rentenhöhe lag bei ihnen erheblich unter der von Männern.¹⁰⁴ So betrug die durchschnittliche Altersrente bei Männern 1983 etwa 410 Mark, die von Frauen lediglich 314 Mark. Noch deutlicher waren die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR), denn aus ihr bezogen die Männer durchschnittlich eine gelegentlich dreimal so hohe Zusatzrente.¹⁰⁵ Die insgesamt niedrigen Renten wie das Rentensystem insgesamt trugen dazu bei, dass Menschen auch im Rentenalter noch erwerbstätig sein mussten. Gewollt war es außerdem. Auch wenn die Zahl der erwerbstätigen Rentner in den Achtzigerjahren von geschätzten 540.000 auf 279.000 im Jahr 1989 sank (76.000 Männer und 203.000 Frauen), so waren dies etwa zehn Prozent erwerbstätige Rentner, vor allem Rentnerinnen. Trotz aller Bemühungen und der auch ideologischen Einbettung der Erwerbstätigkeit von Rentnern war es bis zum Schluss nicht gelungen, die Erwerbstätigkeit von Rentnern zu steigern oder konstant zu halten, auch wenn manche Argumente des gleitenden Übergangs von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand so absurd nicht erscheinen.¹⁰⁶ Doch es war von Seiten des Regimes Arbeitskräfteknappheit, die letztlich die Haltung zur Erwerbsarbeit im höheren Alter prägte, und bei den Rentnern, dabei vor allem den Rentnerinnen, war es der unmittelbare Zwang, hinzuverdienen zu müssen. Ohne diesen Zwang nahm die Bereitschaft zur Weiterarbeit ab. Arbeitskräfteknappheit und andere sozialpolitische Prioritäten waren vermutlich auch die Hauptgründe, dass es nie zu einer Herabsetzung des Rentenalters kam, das bei Frauen (Verfassung, Art. 36) bei Vollendung des 60. Lebensjahres lag, bei Männern ab Vollendung des 65. Lebensjahres.¹⁰⁷

Ebenso wenig wie man für die Bundesrepublik von »dem Rentner« sprechen kann, wird man dies für die DDR tun können, auch wenn man insgesamt von einem homogenen und niedrigeren Rentenniveau ausgeht. Es gab auch dort finanzielle Unterschiede, etwa zwischen den Beziehern einer privilegierten Sonder- und Zusatzversorgung und vor allem alleinstehenden Menschen, insbesondere Frauen, oder denjenigen, die auf Hilfe angewiesen waren bzw. in einem Alten- oder Pflegeheim lebten. Es gab soziale Ungleichheit, aber Armut war offiziell tabu. Dennoch gab es sie, und 1988 waren 45 Prozent der Rentnerhaushalte als arm zu bezeichnen.¹⁰⁸ Damit waren im Vergleich zum Westen vor allem mehr alte Menschen arm, deren Lebensstandard sich durch die subventionierten Leistungen ein wenig verbesserte. Dazu zählte auch die Betreuung älterer Menschen durch

104 Die Statistischen Jahrbücher der DDR enthielten keine geschlechtsspezifisch getrennten Angaben zur durchschnittlichen Rentenhöhe. Sie ergeben sich erst aus den internen Materialien und entsprechenden Planungen der Führungen von SED und FDGB. Zu den Angaben vgl. *Hoffmann*, Rentenversicherung, S. 393 f.

105 Vgl. *Frerich/Frey*, S. 345; zu den Sonderversorgungssystemen vgl. auch *Manfred G. Schmidt*, Grundlagen der Sozialpolitik in der DDR, S. 715 f.; zur Problematik im Vereinigungsprozess vgl. *Hans Günter Hockerts*, Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik, in: *Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka/Hartmut Zwahr* (Hrsg.), Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 519–544, hier: S. 529 f.

106 Vgl. *Hoffmann*, Rentenversicherung, S. 386; vgl. *Grünert*, Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt, S. 92.

107 Vgl. *Mampel*, Die sozialistische Verfassung, S. 780.

108 Vgl. *Günter Manz*, Armut in der »DDR«-Bevölkerung. Lebensstandard und Konsumtionsniveau vor und nach der Wende, Augsburg 1992, insbesondere S. 83 f., 88, 106; *Stephan Leibfried/Lutz Leisering/Petra Buhr* u. a., Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt/Main 1995, vor allem S. 251 ff.

die »Volkssolidarität«, die Veteranenclubs und Treffpunkte unterhielt.¹⁰⁹ Dort gab es nicht nur billiges Mittagessen, sondern auch Diskussionsrunden, Tanz, Lesungen, Vorträge und Fernsehabende. Sie wurden wichtig für das Alltagsleben von Rentnern, und dieses Netzwerk und andere kostenlose soziale Leistungen und Vergünstigungen des obrigkeitstaatlichen Betreuungssystems mögen dazu beigetragen haben, sich weniger allein gelassen zu fühlen und nicht in den Westen überzusiedeln.

Die Wohnungsfrage – das ungelöste soziale Problem

Herausgeputzte Innenstädte in den neuen Bundesländern, zum großen Teil renovierte Plattenbausiedlungen und überflüssiger, ja abzureißender Wohnungsbestand erinnern kaum noch an die Realität der Wohnungsfrage in der DDR, die ein bis zum Schluss ungelöstes Dauerproblem war.¹¹⁰ Augenfällige Merkmale waren die schlechte Altbausubstanz der Städte und die graue Tristesse der Trabantenstädte und Plattenbausiedlungen. Sie waren die sichtbarsten Zeichen und Überreste des Kernstücks der Honecker'schen Politik der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die bis zum Schluss nach außen daran festhielt, die Wohnungsfrage als seit Kriegsende drängendes und zentral gebliebenes soziales Problem sei bis 1990 zu lösen.

Neben der Versorgungslage waren Wohnungsprobleme stets ein ebenso zentrales Thema wie heute das Problem der Arbeitslosigkeit und die Suche nach einem Arbeitsplatz. Doch auch wenn sich der Wohnungsbestand in den Achtzigerjahren vergrößert hatte, blieben die Wohnverhältnisse nicht nur im Vergleich mit dem bundesrepublikanischen Standard schlecht, sondern das SED-Regime war weit davon entfernt, das Wohnungsproblem den eigenen Ansprüchen gemäß quantitativ und qualitativ gelöst zu haben, auch wenn die offiziellen Statistiken nichts als Erfolge vermeldeten.

Das stets drängende Wohnproblem war für das System umso gravierender, als selbstverständlich auch die Wohnungsfrage ein soziales Problem war, das man von Anfang an zu lösen hatte, und das, anderen Problemen vergleichbar, ideologisch entsprechend unterfüttert wurde. Das bedeutete, die »Klassiker« auch in diesem Fall zu bemühen und sich dort eine zusätzliche Legitimation zu holen.¹¹¹ Danach war die Lösung der Wohnungsfrage mehr als die Befriedigung des Bedürfnisses nach einem Obdach. Vielmehr sollte sie der Maßstab dafür sein, so jedenfalls Friedrich Engels schon in seiner Schrift »Lage der arbeitenden Klasse in England« von 1845, wie alle übrigen Bedürfnisse [der Arbeiter] befriedigt würden.¹¹² Unter Berücksichtigung des Selbstanspruchs, dass Wohnen umfassende Lebensbereiche einschloss, war das Konsumtionsmittel Wohnung von herausragender Bedeutung. Das langfristige Wohnungsbauprogramm Honeckers für die Zeit bis 1990 galt somit auch als Verwirklichung eines »Traumes« der alten Arbeiterbewegung, des Traumes von »sozialistischen Siedlungen mit zweckmäßigen, ausreichenden und gesunden Wohnstätten«.¹¹³ Wohnen war schließlich eine wichtige Bedingung für die Re-

109 Zur Geschichte und Entwicklung der Volkssolidarität vgl. *Philipp Springer*, Da konnt' ich mich dann so'n bisschen entfalten. Die Volkssolidarität in der SBZ/DDR 1945–1969, Frankfurt/Main etc. 1999. Deren Bedeutung wird auch in den Interviews deutlich, die Niethammer, von Plato und Wierling in den Achtzigerjahren in der DDR geführt haben. Vgl. *Lutz Niethammer/Alexander von Plato/Dorothee Wierling*, Die volkseigene Erfahrung. Eine Archäologie des Lebens in der Industrieprovinz der DDR, Berlin 1991, S. 136 ff., 147 ff.

110 *Bouvier*, DDR, S. 152 ff.; vgl. auch *Wolle*, Die heile Welt der Diktatur, S. 182 f.

111 Vgl. *Günter Manz/Gunnar Winkler* (Hrsg.), Sozialpolitik, Berlin (Ost) 1985, passim, insb. S. 164 ff.; zu den »Klassikern«, die ausführlich zitiert wurden, gehörte vor allem *Friedrich Engels'* Schrift »Zur Wohnungsfrage« von 1872/73, in: MEW, Bd. 18, S. 213–287.

112 Vgl. MEW, Bd. 2, S. 297.

113 *Manz/Winkler*, Sozialpolitik, S. 166.

produktion der Arbeitskraft und setzte jene gesellschaftlichen Bedingungen voraus, die dafür unerlässlich waren und die gleichzeitig zur Herausbildung einer »sozialistischen Lebensweise« beitragen sollten. Damit war die gesamte Lebenswelt der Menschen gemeint und nicht nur die notwendige Infrastruktur von Neubausiedlungen.¹¹⁴

Voraussetzung und zugleich Folge dieser allumfassenden »Fürsorge« waren sowohl die vom Staat gelenkte und kontrollierte Bewirtschaftung des Wohnraums als auch die Eigentums- und Nutzungsformen und vor allem die Gestaltung der Mietpreise.¹¹⁵ Ausgangspunkt war der Gedanke eines Grundrechts auf Wohnraum, der später zu einem in der Verfassung verankerten sozialen Grundrecht weiterentwickelt wurde.¹¹⁶ Damit wurden in der Verfassung wichtige Prinzipien der Wohnungsbaupolitik festgeschrieben. Dazu gehörte nicht zuletzt die Miete, die als politischer Preis zu verstehen war.¹¹⁷ Diese politische Mietpreisgestaltung mit ihren ideologischen Begründungen hatte vor allem in den Sechzigerjahren immer auch den Westen im Blick, der in der Wohnungspolitik völlig andere Wege gegangen war. Trotz steigender Kosten blieben die Mieten in der DDR im Wesentlichen auf dem seit den Fünfzigerjahren bestehenden Niveau. Die Folge war ein ständig wachsender staatlicher Subventionsbedarf, und für den nach wie vor existierenden privaten Hausbesitz bedeutete dies eine »kalte Sozialisierung«, da die immer dringenderen Instandsetzungsarbeiten nur noch über eine wachsende Verschuldung gegenüber dem Staat zu finanzieren waren.¹¹⁸

Auch oder gerade in der Ära Honecker blieb es bei einer vom Staat für alle Mieter einheitlichen Miete auf niedrigstem Niveau. Noch am Ende der DDR kostete demnach eine kleine Altbauwohnung nur 30 bis 40 Mark, die äußerst begehrten sogenannten »Vollkomfort-Wohnungen« mit mehreren Zimmern nur wenig über 200 Mark Miete pro Monat. Die privaten Haushalte mussten kaum mehr als fünf Prozent ihres Nettoeinkommens, das 1989 für einen Drei-Personen-Haushalt durchschnittlich zwischen 1.600 und 2.000 Mark betrug, für das Wohnen aufwenden.¹¹⁹ Diese Form der Subventionierung bot keine Anreize für Sparsamkeit etwa im Energiebereich, auch nicht zur Aufgabe von ungenutztem Wohnraum, und sie machte die Instandhaltung der Häuser so gut wie unmöglich. Die Überalterung der Bausubstanz kam bald einer volkswirtschaftlichen »Zeitbombe« gleich. Noch 1989/90 stammten mehr als die Hälfte der Wohnungen aus der Zeit vor 1945. Doch alle Ressourcen wurden in den Plattenbau gesteckt, denn darauf hatte sich das ehrgeizige Wohnungsbauprogramm konzentriert, auch wenn es genossenschaftlichen und werkseigenen Wohnungsbau sowie den Eigenheimbau nach wie vor gab.

114 Vgl. *Hansjörg Buck*, Die Sozialpolitik der SED am Beispiel des Wohnungsbaus, in: Deutschland Archiv 4, 1993, S. 507.

115 Vgl. auch zum Folgenden Wohnungs- und Städtebau in der DDR. Zur Wohnungsfrage. Die DDR – Realitäten, Argumente, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1981; zur Entwicklung seit 1945 vgl. den Artikel von *Hansjörg Buck* über Wohnungspolitik in der SBZ, in: *Udo Wengst* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1: 1945–1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesarchiv, Baden-Baden 2001, S. 891 ff.; zur Situation in den Westzonen im gleichen Band den entsprechenden Artikel von *Günther Schulz*, in: ebd., S. 873 ff.; vgl. auch *Axel Schildt*, Wohnungspolitik, in: *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 178 ff.

116 Vgl. *Mampel*, Die sozialistische Verfassung, S. 784.

117 Vgl. *Manfred Melzer*, Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in beiden deutschen Staaten – ein Vergleich, Berlin 1983, S. 159.

118 Vgl. *Melzer*, Wohnungsbau, S. 160 f.

119 Vgl. *Winkler*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 164; *Hansjörg Buck*, Wohnungsversorgung, Stadtgestaltung und Stadtverfall, in: *Kuhrt/Buck/Holzweißig*, Die wirtschaftliche und ökologische Situation der DDR in den 80er Jahren, S. 67–109, hier: S. 87.

Nach Jahren der Vernachlässigung und der Versäumnisse hatte es beim Wechsel von Ulbricht zu Honecker nahe gelegen, eine Wende in der Wohnungsbaupolitik einzuleiten und dies in der Form zu überhöhen, dass sie zum »Kernstück« der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik avancierte.¹²⁰ Diese oberste Priorität war mit dem Versprechen verbunden, in der »historisch« kurzen Zeit von knapp 20 Jahren die Wohnungsfrage als soziales Problem zu lösen und in dieser Zeit bis zu 3, 5 Millionen Wohnungen neu zu bauen oder durch Reparatur und Rekonstruktion von Altbauwohnungen diese vor dem weiteren Verfall zu retten und zugleich durch eine Modernisierung zu höherem Wohnkomfort zu verhelfen. Dies erwies sich bald als unerreichbar. Die Kostensteigerungen waren kaum beherrschbar, Ressourcen, vor allem Material und Arbeitskräfte, waren immer schwerer aufzutreiben, und die Bevorzugung von Berlin ging zu Lasten der Regionen, sodass Planerfüllung und entsprechende Statistiken in der Realität obsolet oder entsprechend »kreativ« dargeboten wurden. Hinzu kam eine höchst unterschiedliche Zählweise, die es der SED erlaubte, »runde« Etappen in propagandistisch groß herausgestellten Inszenierungen zu verkünden.¹²¹ Dass die Planerfüllung und Erfolgsmeldungen in Sachen Wohnungsbauprogramm mehr als »geschönt« waren, mochte statistisch exakt erst im Nachhinein bewiesen worden sein. Doch die Zeitgenossen – zumindest die in verantwortlichen Positionen – wussten, dass die offiziellen Statistiken nicht stimmen konnten.¹²²

Allein die bis zum Ende der DDR anhaltenden Eingaben zu Wohnungsfragen zeigen, dass die Wohnungsfrage nicht gelöst war. Die Kombination von forcierter Neubaupolitik und gleichzeitiger Vernachlässigung der Altbausanierung und -modernisierung führte zum Scheitern der Wohnungspolitik. Doch nicht der Mangel, der in gewisser Weise künstlich erzeugt war, war von Bedeutung. Vielmehr wirkte sich »die gleiche Kausalkette von sozial [und politisch] motivierten Billigpreisen, Verschwendung, Mangel, Bürokratie, Missbrauch und Anarchie« verheerend aus, wie sie auch in anderen Bereichen zu beobachten war.¹²³ Trotz großer Anstrengungen bis hin zur Selbstüberforderung konnten die eigenen Zielstellungen nicht erreicht werden. Erwartungen waren geweckt worden, die das System immer weniger befriedigen konnte.¹²⁴

VII. DIE VERSORGUNGS- LAGE ALS KRISENSYMP- TOM

Der überall auftretende Mangel und die Probleme bei der Umsetzung und Verwirklichung des ehrgeizigen sozialpolitischen Programms wurden nicht erst im nachhinein bekannt, die Verantwortlichen des Regimes waren sich dessen bewusst und wurden von den Bürgern immer wieder darauf hingewiesen. Die rapide ansteigenden Eingaben waren ein mehr als deutliches Indiz.¹²⁵ Als besonders bedenklich, bedrohlich und krisenhaft erwies

120 Vgl. Bouvier, DDR, S. 180 ff.; Manfred Hoffmann, Wohnungspolitik in der DDR – das Leistungs- und Interessenproblem, Düsseldorf 1972, S. 343 ff.

121 Zu den statistischen Problemen vgl. Buck, Wohnungsversorgung, S. 72 ff.; vgl. auch Information [8.9.1973] zur Planabrechnung des Wohnungsbaus per 31.8.1973, in: SAPMO-BArch, vorl. SED DY 30/18098.

122 Vgl. Bouvier, DDR, S. 191.

123 Wolle, Die heile Welt der Diktatur, S. 184.

124 Zu den nicht endenden Eingaben zur Wohnungsfrage vgl. Bouvier, DDR, S. 194 ff., vgl. auch Alphons Silbermann, Das Wohnerlebnis in Ostdeutschland. Eine soziologische Studie, Köln 1993, S. 18.

125 Vgl. zum Kontext dieses Aufsatzes Bouvier, DDR, S. 311 ff.; zur Problematik insgesamt Ilko-Sascha Kowalczyk, Artikulationsformen und Zielsetzungen von widerständigem Verhalten in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, in: Materialien der Enquete-Kommission »Aufarbeitung und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland«, Bd. VII, 2, Baden-Baden 1995, S. 1249 ff.; Steffen H. Elsner, Flankierende Stabilisierungsmechanismen diktatorischer Herr-

sich die Versorgungslage in den Achtzigerjahren. Adressat von unzähligen Beschwerden in Form von Eingaben war in diesem Fall das Ministerium für Handel und Versorgung, das in den Jahren zwischen 1983 und 1987 eine Erhöhung der Eingaben auf 152 Prozent verzeichnete. Hauptthema war die so genannte »Warenbereitstellung«, wobei die Anzahl und Qualität von Industriegütern und hochwertigen Konsumgütern bemängelt wurden, etwa Farbfernseher, Tiefkühlchränke, Kleinkrafträder, die kontinuierliche Versorgung mit Obst und Gemüse, modische Kleidung, zahlreiche Dinge des Alltags, Ersatzteile für technische Geräte, zu lange Wartezeiten für Telefonanschlüsse und nicht zuletzt für PKWs. Nicht zu vergessen sind überdies ständige Beschwerden über die Bevorzugung Berlins. Vermittelt wird das Bild von zunehmender ökonomischer Frustration. Wenn es heute Allgemeingut ist, die DDR als eine Mangelgesellschaft zu bezeichnen, so haben ihre Bürger dies vor allem in den Achtzigerjahren auch so empfunden.¹²⁶ Die SED stand vor dem Dilemma, dass auch ihren überzeugtesten Verteidigern die Argumente ausgingen, diese materielle Situation zu rechtfertigen. Vor dem Hintergrund der wiederholten Versprechen, die materiellen Lebensbedingungen zu verbessern, zu denen die Bürger auch den Konsum rechneten, mussten die Verantwortlichen den Dauervergleich mit dem Westen aushalten. Diese für das Regime notwendige materielle Stützung wurde immer instabiler, obwohl die DDR in den Siebziger- und Achtzigerjahren den Vergleich mit den anderen sozialistischen Staaten nicht scheuen musste. Aber sie waren für die Bürger nicht der Vergleichsmaßstab, und für sie zählte auch nicht, dass es keinen Hunger mehr gab, und dass – abgesehen von den Rentnern – die Armut zurückgegangen war.

Die wachsende ökonomische Unzufriedenheit war offenkundig, doch die Frage bleibt, ob es die tatsächliche Verschlechterung der Versorgungslage allein war, die dazu führte oder ob nicht auch andere Faktoren berücksichtigt werden müssen. Da ist und bleibt zunächst der immer wieder anzuführende Vergleich mit der Bundesrepublik, deren Überlegenheit als Konsumgesellschaft jedem DDR-Bürger offenkundig war. Die von der SED groß herausgestellten eigenen Wohlfahrtsleistungen in Gestalt niedrig gehaltener Preise und hoher Subventionsleistungen für zahlreiche Güter und Dienstleistungen bedeuteten in diesem Vergleich wenig, weil sie schnell als selbstverständlich und gegeben hingenommen wurden, während negativ auffiel, was man selbst nicht hatte oder bekommen konnte und was es im Westen gab. Hinzu kamen als ungerecht empfundene soziale Unterschiede, die sich aus dem unterschiedlichen Zugang zur westdeutschen Währung ergaben, ermöglichte diese doch den Erwerb der begehrten westlichen Produkte und erleichterte den Zugang zu anderen raren Gütern und Dienstleistungen.¹²⁷

schaft: Das Eingabewesen in der DDR, in: *Boyer/Skyba*, Repression und Wohlstandsversprechen, S. 77 ff.; *Wolfgang Bernert*, Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung der DDR, in: *Jens-Uwe Heuer* (Hrsg.), Die Rechtsordnung der DDR. Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden 1995, S. 415–426; *Jochen Staadt*, Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbroiler, Kaffee-Mix, Büttensreden, Ausreiseanträge und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen, Arbeitspapiere des Forschungsverbundes SED-Staat Nr. 24/1996, Berlin 1996; *Christina Schröder*, Sozialismus und Versorgungsprobleme: Die Zunahme materieller Unzufriedenheit und das Ende der DDR, in: *Hallische Beiträge zur Zeitgeschichte* H. 10, 2001, S. 43–90; *Ina Merkel* (Hrsg.), »Wir sind doch nicht die Meckerecke der Nation«: Briefe an das Fernsehen der DDR, Köln etc. 1998; vor allem *Ina Merkel* und *Felix Mühlberg* sind der Meinung, dass Eingaben und Briefe einen »unverfälschten Eindruck von Stimmungslagen und Befindlichkeiten zu DDR-Zeiten« vermitteln. Vgl. *Ina Merkel/Felix Mühlberg*, Eingaben und Öffentlichkeit, in: *Merkel*, »Meckerecke der Nation«, S. 9–32, hier: S. 11.

126 Vgl. *Schröder*, Sozialismus und Versorgungsprobleme, S. 45.

127 Zur Problematik der Intershop-Läden und des Versandhauses Genex, die durch die seit 1974 existierende Erlaubnis, die DM zu besitzen, eine Art Zwei-Klassengesellschaft von Konsumenten in der DDR besiegelten, vgl. *Ina Merkel*, Utopie und Bedürfnis. Die Geschichte der Konsumkultur in der DDR, Köln etc. 1999, S. 243 ff.

Das gesamte Ausmaß der augenfälligen Verschlechterung der Versorgungslage (Schlangenbildung in den Geschäften) ist nur schwer auszumachen, da die entsprechenden Materialien darüber keineswegs Auskunft geben, und darüber hinaus Faktoren wie Selbstversorgung, Tauschhandel, Schwarzmarktgeschäfte und Versorgung aus dem Westen schwer einzuschätzen sind.¹²⁸ Dennoch ist festzuhalten, dass die Konsumgüterproduktion punktuell immer wieder angekurbelt wurde, dass sie jedoch die ebenfalls steigende Nachfrage nie decken konnte. Dass Produktionssteigerungen häufig auf Kosten der Qualität gingen und Verteilungsprobleme hinzukamen, schuf zusätzlichen Ärger. Insofern bleibt die von der Bevölkerung und Beobachtern wahrgenommene Verschlechterung der Versorgungslage eine offenkundige Tatsache. Mochte auch die registrierte Wut ein subjektiver Faktor sein, aber die vieldiskutierte Obst- und Gemüseversorgung funktionierte nicht. Viele Waren verschwanden aus den »normalen« Geschäften und wurden zu höheren Preisen in den Exquisit- und Delikat-Läden verkauft. Das allein war für den Normalbürger eine fühlbare Verschlechterung. Indiz für eine Verschlechterung waren auch die steigenden Sparguthaben, da die gestiegenen Löhne zwar zu einer tendenziell höheren Kaufkraft führten, das Geld aber nicht ausgegeben werden konnte, weil es vor allem die begehrten Waren und Konsumgüter nicht gab. Auch durch Preiserhöhungen waren die überschüssigen Geldmengen nicht abzuschöpfen. In der Folge wurde immer mehr Geld für Nahrungsmittel ausgegeben, was zu stets neuen Engpässen führte, die auch nicht durch Importe ausgeglichen werden konnten.

VIII. EINE MOMENTAUFNAHME DER KRISE: DIE KRISE VOR DER FINALKRISE

Die Kritik an der Versorgungslage war für das Regime umso beunruhigender, als die wirtschaftliche Unzufriedenheit mit wachsendem politischem Unmut einherging. Da wirtschaftliche Fragen politisch an zentraler Stelle entschieden wurden, mussten die offenkundigen Versorgungsprobleme dem System politisch angelastet werden. Und dessen Problemlösungskompetenz insgesamt wurde mit dieser – wie mit jeder – Kritik infrage gestellt. Die Kritik an der Versorgung wurde dem Gesamtversprechen der Sozialpolitik zugeordnet, das eines der umfassenden »Fürsorge« war und das wie andere Versprechen nicht eingehalten wurde.

Die Kritik auf allen Ebenen und die Sozialpolitik mit ihren nicht eingehaltenen Versprechen sowie dem Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit lassen das Bild einer zunächst latenten, dann zunehmend offenen Legitimationskrise entstehen. Dies wird durch eine noch in der DDR durchgeführte soziologische Studie zur Sozialstruktur der DDR bestätigt, die eine Momentaufnahme des Jahres 1987 war.¹²⁹ Bei der Auswertung der Studie, die Berlin ausgeklammert hatte, ergab sich zusammengefasst: »Die Renten, Löhne und Gehälter sind viel zu niedrig, und was man sich dafür kaufen kann, taugt nichts.«¹³⁰ Da nur 20 Prozent der Befragten Zufriedenheit zum Ausdruck gebracht hat-

128 Vgl. *Schröder*, Sozialismus und Versorgungsprobleme, S. 71.

129 Vgl. *Siegfried Grundmann*, Die Sozialstruktur der DDR. Versuch einer Rekonstruktion auf der Basis einer 1987 durchgeführten soziologischen Untersuchung (= FS III 97–402, Veröffentlichungen der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung), Berlin 1997, S. 77 ff. Die Studie wurde ursprünglich vom Institut für Soziologie an der Akademie für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED durchgeführt. Da bis zum Ende der DDR nicht mehr viel Zeit blieb, wurden die Ergebnisse nur in Teilen ausgewertet, dann wurde die Auswertung abgebrochen. In den 1990er-Jahren sollten die Daten genutzt werden, um den Problemen einer retrospektiven Befragung zu entgehen.

130 Ebd., S. 78.

ten, war dies eine durchaus massive Kritik an der Partei- und Staatsführung und deren Politik der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie war umso eindringlicher, als in diese Befragung unterschiedliche soziale und demographische Gruppen einbezogen waren. Will man einen Schwerpunkt setzen, so war die Altersgruppe zwischen 35 und 45 am unzufriedensten. Und die Kritik an der Konsumgüterqualität war keineswegs dort am größten, wo diese am schlechtesten war, nämlich in den Kleinstädten und Dörfern, sondern dort, wo sie besser war, also in den Bezirksstädten.

Erschwerend kam hinzu, dass sich ein Gegensatz zwischen Partei (Funktionäre und »Leiter« jedweder Art) und Gesellschaft aus dieser Befragung nicht konstruieren ließ. »Die Spaltung der DDR-Gesellschaft betraf *alle* sozialen, demographischen und politischen Gruppen, also auch die SED.«¹³¹ Schwieriger gestaltete sich hingegen das Meinungsbild im Hinblick auf andere Variablen, wobei mit über 50 Prozent die Außenpolitik der DDR das höchste Maß an Zustimmung erreichte. Die Studie kam durch die Korrelation von verschiedenen Faktoren zu einer Unterscheidung von Gruppen, von denen ausgehend zusammen mit den Variablen Renten, Löhne, Konsumgüterqualität ein Index der Zufriedenheit/Unzufriedenheit mit der DDR-Politik gebildet wurde. Dem war zu entnehmen, dass die Bevölkerung grundsätzliche Veränderungen in der Innen- und Außenpolitik erwartete. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass bei der Rangfolge von untersuchten Werten der Wunsch nach einer sauberen Umwelt und der nach einem schönen Wohnort ganz oben rangierte, wird das Ausmaß der Unzufriedenheit sichtbar. Und diese hatte alle Bevölkerungsgruppen erfasst, alle Schichten, die Funktionsträger eingeschlossen. So hieß es im Ergebnis: »Die Unzufriedenheit mit der Versorgungslage, dem Zustand der Infrastruktur, der Umweltzerstörung, dem Niveau der Beziehungen zu den ökonomisch überlegenen kapitalistischen Staaten und [...] mit den begrenzten demokratischen Rechten und Freiheiten war allgemein und *kein schichtenspezifisches Problem*.«¹³² Unterschiedlich war dann allenfalls die Suche nach Wegen und Lösungsmöglichkeiten für diese Krise. Nicht wenige verließen das Land oder wollten es verlassen, andere hatten die Hoffnung auf die Reformierbarkeit der DDR noch nicht aufgegeben. Umfassende Reformen wurden erwartet, das Ende der DDR zu denken war jedoch außerhalb des zeitgenössischen Vorstellungsvermögens. Die Flut von Berichten, Eingaben und auch Lageeinschätzungen des MfS hätten die SED-Führung informieren können, welches Ausmaß die Unzufriedenheit hatte. Deren Wahrnehmung war jedoch durch Perspektivverengung auf einzelne Symptome begrenzt, die man durch einzelne Maßnahmen glaubte kurieren zu können.

Die Symptome einer umfassenden Krise waren unübersehbar, ohne dass dies als Finalkrise, als die des bevorstehenden Untergangs hätte interpretiert werden können. Das ist erst nachträglich möglich. Dennoch ging man zeitgenössisch bereits so weit, in der Sprache der Zeit zu schreiben, dass die sozialen Unterschiede in der DDR nicht kleiner, sondern teilweise größer geworden seien und dass die Fortsetzung einer solchen Entwicklung die politische Stabilität »negativ beeinflussen« könne.¹³³ Zusammengefasst betraf die Unzufriedenheit die Versorgungslage, den Zustand der Infrastruktur, das Ausmaß der Umweltzerstörung, das Niveau der Beziehungen zu den ökonomisch überlegenen kapitalistischen Staaten sowie die begrenzten demokratischen Rechte und Freiheiten.

Die Momentaufnahme der zeitgenössisch so empfundenen und teilweise schriftlich fixierten Krise muss als Ergebnis eines längeren Prozesses verstanden werden. Unter Einbeziehung von Sozialstruktur, Wirtschaftssystem und vor allem betrieblichem Alltag gelten die späten Siebziger- und Achtzigerjahre bereits als eine Periode latenter Krisenhaftigkeit, als eine Art Inkubationszeit, ohne die der Zusammenbruch der DDR in den spä-

131 Ebd., S. 79.

132 Ebd., S. 80.

133 Ebd., S. 84.

ten Achtzigerjahren nicht verständlich wird.¹³⁴ Das Bedürfnis nach Information und Partizipation war gewachsen, die Systemloyalität der breiten Masse nahm tendenziell ab, sodass das entstand, was als widerwillige, distanzierte und auch misstrauische Akzeptanz der Verhältnisse oder wie es Alf Lüdke formulierte, als »missmutige Loyalität« beschrieben werden kann.¹³⁵ Diese Krise, in der wichtige Elemente der Sozialpolitik deutlich werden, zeigt auch, dass diese Politik mit ihren Ansprüchen und der dazu kontrastierenden Wirklichkeit nicht von dem Gesamtkontext des diktatorischen Staates, der die DDR war, abzukoppeln ist. Dessen Charakter mit seinen repressiven Seiten könnte bei isolierter Betrachtung der Sozialpolitik in den Hintergrund treten, sodass leicht zu übersehen ist, dass der Sozialpolitik in Diktaturen, die dem Wählervotum nicht unterliegen, eine wichtige Legitimationsfunktion zukommt.¹³⁶ Sie kann Menschen ruhig stellen und damit Zufriedenheit suggerieren und auch erzeugen.

IX. BESONDERHEITEN UND WIRKUNGEN DER SOZIALPOLITIK IN DER DDR

Die spezifisch ausgeformte Sozialpolitik der DDR verweist auf Traditionen des obrigkeitstaatlichen Versorgungsstaates, den sie mit älteren Vorstellungen der Arbeiterbewegung und einigen Positionen der Weimarer Republik verband, ohne an die dort entwickelten und formulierten Demokratisierungsvorstellungen anzuknüpfen. Die SED wollte bewusst Brüche, die durch die Errichtung der Diktatur mehr waren als nur sozialpolitische Brüche, sich also auf mehr als auf einzelne Aspekte von Versicherungen o. Ä. erstrecken und deshalb wohl auch eines Mehr an Legitimierung bedurften.

Wenn man von einer anderen als der eingangs dargelegten Wertorientierung ausgeht, das Fehlen von Demokratie und individuellen Freiheitsrechten außer Acht lässt und vor allem die repressiven Seiten der DDR nicht berücksichtigt, kommt man zu anderen Ergebnissen allein hinsichtlich des Anspruchs und der Wirklichkeit. So benennen ehemalige Sozialpolitik-Experten der DDR zwar Defizite, Mängel und grundsätzliche Fehler, halten jedoch als positiv fest, dass die DDR relativ radikal Mängel und Defizite der Sozialpolitik bis 1933 habe überwinden können, durch das verwirklichte Recht auf Arbeit neue Akzente habe setzen, eine staatshaushaltsfinanzierte Sozialpolitik realisiert habe und ein eigenständiges System sozialer Sicherung habe aufbauen können.¹³⁷ Alle elementaren Grundbedürfnisse seien gesichert gewesen. Dass es um einen Mindestanspruch ging, wird lediglich indirekt eingeräumt und vor allem durch den Hinweis auf gegenwärtige Probleme als löbliche »Bescheidenheit« relativiert. Freilich habe dies die Entscheidung für ein anderes System nicht verhindern können, sodass in der Tat Grundanliegen nicht erreicht worden seien, eingeschlossen das Anliegen »unterschiedlichster politischer Systeme«, die politischen Machtverhältnisse sozial zu stützen.¹³⁸ Das impliziert die Gleichrangigkeit aller politischen Systeme, die die gleichen Legitimitätsressourcen hätten, und es übergeht einmal mehr den diktatorischen Charakter der DDR. So wird auch im nachhinein nicht analysiert, sondern eher beklagt, dass die sozialpolitische Legitimierung nicht griff,

134 Vgl. dazu *Renate Hürtgen/Thomas Reichel* (Hrsg.), *Der Schein der Stabilität. DDR-Betriebsalltag in der Ära Honecker*, Berlin 2001; vgl. auch *Potsdamer Bulletin für Zeithistorische Studien*, Nr. 23/24, Oktober 2001, S. 89.

135 *Alf Lüdke*, »Helden der Arbeit« – Mühen beim Arbeiten. Zur missmutigen Loyalität von Industriearbeitern in der DDR, in: *Kaelble/Kocka/Zwahr*, *Sozialgeschichte der DDR*, S. 188 ff.

136 Vgl. auch *Hockerts*, *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, S. 13; *ders.*, *Soziale Errungenschaften?*, S. 790.

137 Vgl. *Günter Manz, Ekkehard Sachse, Gunnar Winkler* (Hrsg.), *Sozialpolitik in der DDR. Ziele und Wirklichkeit*, Berlin 2001, S. 18 f.

138 Ebd., S., 19.

dass das sozialpolitische Leistungssystem nicht hinreichend »positiv« habe wirken können, um die Menschen davor zu bewahren, was dann kam, vor den Auswüchsen des globalisierten Kapitalismus mit Arbeitslosigkeit und anderen negativen Folgen.¹³⁹

Die Sozialpolitik hat trotz unbestreitbarer positiver Effekte nicht das leisten können, was sich das Regime von ihr als Legitimierung erhofft hat. Die Effekte gingen keineswegs immer in die gewünschte Richtung und waren nicht selten widersprüchlich, weil sie, die Sozialpolitik, sowohl Anerkennung als auch Protest hervorrief.¹⁴⁰ Die Forschung ist sich weitgehend einig, dass die Legitimationskrise, die auch als gesellschaftliche Krise zu beschreiben ist, bereits in den Siebzigerjahren einsetzte, als das politische System die nicht mehr gelingende »Legitimationsbeschaffung auf wirtschaftliche und soziale Felder« umzulenken begann.¹⁴¹ Und gerade darin wird die Paradoxie von relativ langer Agonie (oder begrenzter Stabilität) und gleichzeitiger Krise gesehen, die einsetzte, als die ökonomische Basis für die sozialpolitische Befriedung zu bröckeln begann und die erwartete und erhoffte Loyalität immer teurer erkaufte werden musste.

Um sich der abschließenden Frage zu nähern, was die DDR war, wenn sie nicht als Sozialstaat bezeichnet werden soll, seien einige Aspekte hervorgehoben: Die DDR-Sozialpolitik grenzte sich bewusst und dezidiert von der »bürgerlichen« Sozialpolitik ab, erschöpfte sich aber nicht darin.¹⁴² Sie zielte nicht in erster Linie auf das Wohl und die Arbeit des Einzelnen, sondern vorwiegend auf das Kollektivwohl (»Dem Wohl des Volkes«), und sie sollte dem Klassenkampf dienen. Sie sollte keinen Schutz vor ausufernden Marktkräften bieten, die es nicht gab, sondern sollte der Verwirklichung und Erfüllung meist ehrgeiziger Pläne dienen und diese mit ihren Mitteln sicherstellen. Dafür war ein Schutz vor den Wechselfällen des Lebens notwendig, sofern sie auf den Arbeitsprozess bezogen waren, und es galt, die Menschen (im erwerbsfähigen Alter) dafür zu mobilisieren und vorzubereiten. Im Ergebnis sollte dies zur notwendigen Entfaltung der Produktivkräfte beitragen, und die verbal enge Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik (Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik als Formel) enthielt die (Fehl-)Annahme und Hoffnung, Sozialpolitik und Arbeitsproduktivität würden sich wechselseitig positiv beeinflussen.

Die Sozialpolitik der DDR konnte sich zwar auf die verfassungsmäßige Verankerung von sozialen Grundrechten berufen, von denen das »Recht auf Arbeit« (mit dem Kündigungsschutz als Garantie) als Kernstück anzusehen ist, doch die Einschränkungen der Verfassungswirklichkeit dürfen nicht übersehen werden. Auch nicht, dass es vorwiegend paternalistische Schutzversprechen eines Staates waren, in dem es weder liberale Grundrechte noch das Recht auf eine freie Artikulation und Organisation von Interessen gab. Die SED war Hegemonialpartei und allein für den von ihr gelenkten Staat zuständig und hatte dadurch einen großen Handlungsspielraum. Es gab weder institutionelle Gegenkräfte und Sicherungen noch zwischen der Gesellschaft und der allzuständigen politischen Führung vermittelnde Instanzen. Auch der FDGB, der bei der Umsetzung der Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielte, war lediglich ein »Transmissionsriemen«, auch wenn er für die Menschen als eine Art »Service-Einrichtung« eine zentrale Instanz war.

139 Vgl. ebd.

140 Vgl. vor allem M. Rainer Lepsius, Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR, in: Kaelble/Kocka/Zwahr, Sozialgeschichte der DDR, S. 17–30; Schmidt, Grundlagen der Sozialpolitik in der DDR, S. 767 ff.

141 Vgl. Stefan Hornbostel, Spätsozialismus, Legitimierung und Stabilität, in: Boyer/Skyba, Repression und Wohlstandsversprechen, S. 13.

142 Zur Gesamteinordnung und Beurteilung der Sozialpolitik in der DDR vgl. den komprimierten und die neueste Forschung berücksichtigenden Artikel von Manfred G. Schmidt in dem Grundlagenband des vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Verbindung mit dem Bundesarchiv herausgegebenen Werk über die Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Schmidt, Grundlagen der Sozialpolitik in der DDR.

Die zentrale Entscheidungsinstanz für die Sozialpolitik war das Politbüro, und Erich Honecker betrachtete sie als sein ganz persönliches Anliegen. Im Vergleich zu den komplexen Willensbildungsprozessen im Westen wirken deshalb die fallweisen und spezifischen Partei- und Jahresrhythmen folgenden sozialpolitischen Entscheidungen der DDR einerseits einfacher, andererseits aber völlig intransparent, da willkürlich.

Der Spielraum der SED-Führung erscheint groß, aber es gab Begrenzungen. Dazu gehörte die Abhängigkeit von der Sowjetunion ebenso wie die pure Existenz der Bundesrepublik, die das anziehende Gegenmodell für weite Teile der Bevölkerung blieb. Diese Attraktivität setzte die SED-Spitze immer wieder unter Zugzwang, der sie mit dem Ausbau der Sozialpolitik, den Hinweisen auf die »sozialen Errungenschaften«, »Sicherheit und Geborgenheit« und die Beibehaltung des umfangreichen Subventionswesens zu begeben versuchte.¹⁴³

Ebenso wichtig wie diese beiden äußeren Faktoren war der Einfluss, der in den Nachwirkungen der Traumatisierung durch den 17. Juni 1953 lag. Er hatte gezeigt, in welchem Ausmaß es der SED an politischem Rückhalt fehlte. Nie wieder wollte sie in eine ähnliche Lage geraten. Der unter Honecker eingeschlagene Kurs wurde trotz der sich verschlechternden außenwirtschaftlichen Bedingungen und der sich in Richtung existenzbedrohender Höhe entwickelnden Kosten beibehalten. Die partiell vorhandene Einsicht und alle Mahnungen wurden zugunsten der politischen Prioritäten zurückgestellt. Dass der Zielkonflikt zwischen expansiver Sozialpolitik und wirtschaftlicher Leistungskraft nicht zu bewältigen war, zeigte sich in den Achtzigerjahren mit den benannten Krisensymptomen. Die SED konnte die Probleme von zunehmendem Konsum, abnehmender Investition, aufwendigen Sozialmaßnahmen und Subventionen und insgesamt schwächer werdender Leistungskraft nicht lösen.

Die vielfältig bedingten wirtschaftlichen Probleme der DDR mit ihrer zunehmenden ökonomischen Ineffizienz und ihrer hohen Verschuldung mussten – zwangsläufig? – persönlich erfahrbare Verbesserungen mindern, weil der Spielraum für die paternalistische soziale Befriedungspolitik schwand. Das wiederum trug mit dazu bei, die Legitimationskraft zu schwächen, weil das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz abnahm.¹⁴⁴ Die Sozialpolitik hat, so die gängige Auffassung, die Wirtschaft der DDR überlastet, auch wenn damit nicht die sozialen Leistungen im engeren Sinn allein gemeint sind, sondern die kostensprengende Gesamtlast der Subventionierungspolitik hinzugerechnet werden muss.¹⁴⁵

Da die Mitglieder der Partei- und Staatsführung die Alleinverantwortlichen und Hauptakteure dieser aus politischen Gründen beibehaltenen Politik des »Hier und jetzt« waren, blieben sie Gefangene der eigenen Politik und Weltanschauung. Sie wurden für jedes Ärgernis und jeden Mangel verantwortlich gemacht. Die dem Überwachungsstaat geschuldete Bereitschaft zum Gehorsam konnte bei der gegebenen Wahrnehmungsverengung leicht mit Loyalität verwechselt werden.

Die Janusköpfigkeit zwischen dem Mehr an sozialer Sicherheit und dem Mehr an Überwachung war das Charakteristikum der DDR. In der hier vorrangig behandelten »Ära Honecker« war die Sozialpolitik nur die eine, die »weiche« Seite der Diktatur, die Re-

143 Dazu wie zum Folgenden vgl. auch *Timothy Garton Ash*, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München, Wien 1993, S. 202; *Hockerts*, *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, S. 24; *Klaus Schröder*, *Der SED-Staat. Partei, Staat, Gesellschaft 1949–1990*, München 1998, S. 119 ff.; *Hans-Hermann Hertle*, *Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates*, Opladen 1996, S. 34 ff.

144 *Schmidt*, *Grundlagen der Sozialpolitik in der DDR*, S. 771

145 Vgl. dazu insgesamt *Boyer/Skyba*, *Repression und Wohlstandsversprechen*, passim; *Hockerts*, *Grundlinien; ders.*, *Soziale Errungenschaften?*; *Schmidt*, *Grundlagen der Sozialpolitik in der DDR*, S. 772.

pression mit ihrem gleichzeitig ausgebauten Apparat und die Unfreiheit die andere. Im Sinn einer Politik von »Zuckerbrot und Peitsche« war die DDR in der Ära Honecker auch mehr als nur ein »autoritärer Versorgungsstaat«¹⁴⁶, was auf ältere Traditionen des obrigkeitsstaatlichen Versorgungsstaates verweist, aber die diktatorische Seite der Epoche zu wenig berücksichtigt. Angesichts des Wandels der DDR in ihrer relativ langen Existenz war sie in den Honecker-Jahren auch nicht mehr der nur »totalitäre« Versorgungs- und Überwachungsstaat, da Formen und Methoden der Unterdrückung sich gewandelt hatten, sozusagen »weicher« geworden waren als in der stalinistischen Frühzeit.¹⁴⁷ Der Begriff »Versorgungsdiktatur«¹⁴⁸ statt Sozial- oder Wohlfahrtsstaat trifft am ehesten den Charakter, da hier die legitimatorische Funktion der Sozialpolitik, deren Grenze allerdings bald sichtbar wurde, besonders klar hervortritt: Sie stabilisierte ohne Zweifel das Regime in den Siebzigerjahren. Doch das Trauma des 17. Juni blieb und verhinderte letztlich eine Lösung des früh erkannten Zielkonflikts zwischen Expansion der sozialen Leistungen und ökonomischer Leistungsfähigkeit. Die darin angelegte Krise weitete sich in dem Maße aus, wie die abnehmende ökonomische Leistungsfähigkeit aus politischen Gründen ignoriert wurde. Und die Legitimierung durch die allseits akzeptierte Sozialpolitik schwand, weil Leistungen selbstverständlich wurden und das Regime Versorgung garantierte, aber wachsenden Ansprüchen nicht gerecht werden konnte. Es fürchtete soziale Proteste – es fürchtete eine Wiederholung des 17. Juni.

146 *Leibfried/Leisering/Buhr* u. a., *Zeit der Armut*, S. 241.

147 Vgl. *Schröder*, *SED-Staat*, S. 643.

148 Vgl. *Bouvier*, *DDR*, S. 337.

