

## Dierk Hoffmann

Netzwerke und Sonderinstanzen. Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der SBZ (1945-1949)

<http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.504>

Reprint von:

Dierk Hoffmann, Netzwerke und Sonderinstanzen. Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der SBZ (1945-1949), in: Vernetzte Improvisationen. Gesellschaftliche Subsysteme in Ostmitteleuropa und in der DDR, herausgegeben von Annette Schuhmann, Böhlau Köln, 2008 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 42), ISBN 978-3-412-20027-5, S. 43-56

Copyright der digitalen Neuausgabe (c) 2017 Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. (ZZF) und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk wurde vom Autor für den Download vom Dokumentenserver des ZZF freigegeben und darf nur vervielfältigt und erneut veröffentlicht werden, wenn die Einwilligung der o.g. Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: <[redaktion@zeitgeschichte-digital.de](mailto:redaktion@zeitgeschichte-digital.de)>



Zitationshinweis:

Dierk Hoffmann (2008), Netzwerke und Sonderinstanzen. Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der SBZ (1945-1949), Dokserver des Zentrums für Zeithistorische Forschung Potsdam,  
<http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.504>

Ursprünglich erschienen als: Dierk Hoffmann, Netzwerke und Sonderinstanzen. Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der SBZ (1945-1949), in: Vernetzte Improvisationen. Gesellschaftliche Subsysteme in Ostmitteleuropa und in der DDR, herausgegeben von Annette Schuhmann, Böhlau Köln, 2008 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 42), ISBN 978-3-412-20027-5, S. 43-56

# Inhalt

ANNETTE SCHUHMAN

Einleitung ..... 9

## *Forschungsbefunde*

PETER HEUMOS

„Der Himmel ist hoch, und Prag ist weit!“  
Sekundäre Machtverhältnisse und organisatorische Entdifferenzierung in  
tschechoslowakischen Industriebetrieben (1945–1968) ..... 21

DIERK HOFFMANN

Netzwerke und Sonderinstanzen.  
Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der  
Sozialversicherung in der SBZ (1945–1949)..... 43

ANDREAS OBERENDER

Die Partei der Patrone und Klienten. Formen personaler Herrschaft  
unter Leonid Brežnev ..... 57

HEINZ MESTRUP

Die Interessengemeinschaft „Territoriale Rationalisierung“ in Jena –  
 Offizielle Netzwerkstrukturen sowie Formen informellen  
 Zusammenwirkens ..... 77

MALGORZATA MAZUREK

„Filling the Gap between Plan and Needs: Social Networks in the Local  
 Government System in Communist Poland“ ..... 103

ÁRPÁD VON KLIMÓ

Katholische Jugendgruppen in Ungarn in der zweiten Hälfte der sechziger  
 Jahre. Die Gruppen um *Regnum Marianum* – ein religiöses Netzwerk? ..... 121

### *Methoden*

FRIEDERIKE SATTLER

Unternehmerische und kompensatorische Netzwerke.  
 Anregungen der Unternehmensgeschichte für die Analyse von  
 wirtschaftlichen Netzwerkstrukturen in staatssozialistischen  
 Gesellschaften ..... 139

Rafael Mrowczynski

„NEtakratie“? Sozialstrukturtheorien der sowjetischen Gesellschaft  
 und das Problem der inoffiziellen Netzwerkbeziehungen ..... 157

ARND BAUERKÄMPER

Lokale Netzwerke und Betriebe in der DDR.  
 Theoretische Ansätze, Untersuchungsdimensionen und methodische  
 Probleme der historischen Forschung ..... 179

PETER HÜBNER

Personale Netzwerke im lokalhistorischen Kontext.  
Überlegungen zur Sozialgeschichte der DDR ..... 193

CHRISTOPH BOYER

Ausblick ..... 217

Abkürzungsverzeichnis ..... 227

Literaturverzeichnis ..... 229

Autorenverzeichnis ..... 253

## Netzwerke und Sonderinstanzen.

### Die Marginalisierung der Länder bei der Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der SBZ (1945–1949)

Die politischen Funktionseliten der DDR stellten noch vor wenigen Jahren ein Desiderat der historischen Forschung dar. Das hat sich seitdem geändert. Mittlerweile liegen einige profunde Studien vor, die sich beispielsweise mit dem Militär- und Sicherheitsapparat oder aber auch mit den Wirtschaftseliten der ostdeutschen Planwirtschaft beschäftigen. Für den SED-Parteiapparat und die Regierungsadministration sieht die Lage dagegen immer noch etwas anders aus:<sup>1</sup> Nach wie vor ist in zahlreichen Untersuchungen häufig von der SED-Führung oder der DDR-Regierung als kollektiv handelndem Akteur die Rede. Einzelne erfolgversprechende Ansätze<sup>2</sup> können insgesamt nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Bereich noch weitgehend ein Schattendasein fristet. Dies hängt zweifellos auch mit der spezifischen Aktenüberlieferung zusammen. Da in den Protokollen der SED-Führungsgremien und den Sachakten des ZK-Apparates die Führungsspitze in der Regel als kollektive „Masse“ auftaucht, scheinen sozialhistorische Untersuchungen etwa zum SED-Politbüro – jenseits der vertrauten Zäsuren 1953, 1956/58, 1971 etc. – nicht möglich zu sein. Darüber hinaus wird in einigen Überblicksdarstellungen das von der SED propagierte und angewandte Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ sehr stark überbetont, was stellenweise sogar zur irreführenden Kennzeichnung der DDR als SED-Staat führt.<sup>3</sup>

Seit den sechziger Jahren beschäftigen sich Politikwissenschaftler ausgiebig mit der Analyse von Netzwerkstrukturen, um etwa die Entwicklung administrativer Strukturen oder bestimmte Entscheidungsprozesse transparent zu machen.<sup>4</sup> Entsprechende Studien konzentrieren sich jedoch weitgehend auf die westlichen Industriegesellschaften. Doch auch für die

---

1 Verdienstvolle Ausnahmen sind die stark politikgeschichtlich ausgerichteten Untersuchungen von Heike Amos, *Politik und Organisation der SED-Zentrale 1949–1963. Struktur und Arbeitsweise von Politbüro, Sekretariat, Zentralkomitee und ZK-Apparat*, Münster u. a. 2003; Andreas Malycha, *Die SED. Geschichte ihrer Stalinisierung 1946–1953*, Paderborn u. a. 2000.

2 Vgl. die entsprechenden Beiträge im Sammelband von Peter Hübner (Hg.), *Eliten im Sozialismus. Beiträge zur Sozialgeschichte der DDR*, Köln u. a. 1999. Vgl. für die mittlere Funktionärebene die umfangreiche Studie von Heinrich Best/Heinz Mestrup (Hg.), *Die Ersten und Zweiten Sekretäre der SED. Machtstrukturen und Herrschaftspraxis in den thüringischen Bezirken der DDR*, Weimar/Jena 2003.

3 Klaus Schroeder, *Der SED-Staat. Geschichte und Strukturen der DDR*, München 1998.

4 Einen informativen Überblick bietet Klaus Schubert, *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen 1991, S. 89–100.

staatssozialistischen Systeme in Osteuropa bietet die methodische Herangehensweise der Netzwerkanalyse<sup>5</sup> Möglichkeiten, um von einer monokausalen zu einer differenzierten Betrachtung der politischen Funktionselite zu gelangen. Im Fall der SBZ/DDR bleibt etwa der Aufstieg Walter Ulbrichts zum wichtigsten Mann in der SED-Führung ohne Berücksichtigung seiner gezielten Personal- und Kaderpolitik sowie der Herausdrängung von möglichen Konkurrenten aus der Parteiführung (z. B. Franz Dahlem) weitgehend unverständlich. Ulbrichts politisches „Überleben“ in der zentralen Krise vom 17. Juni 1953 ist ohne den Hinweis auf die fehlenden Netzwerkstrukturen seiner innerparteilichen Opponenten kaum nachvollziehbar. Ebenso ist der Wechsel von Ulbricht zu Honecker Anfang der siebziger Jahre ohne die Untersuchung der Verbindungslinien seiner Kritiker zur Moskauer Führung kaum plausibel zu machen. Darüber hinaus kann eine Analyse der Netzwerkstrukturen mit dazu führen, die oftmals anzutreffende isolierte und voneinander getrennte Betrachtung von Partei- und Regierungsapparat zu überwinden. Im Folgenden soll eine solche Verzahnung an einem Fallbeispiel demonstriert werden: der Zentralisierung der Sozialversicherung.

## Sozialpolitische Akteure und ihre Netzwerke beim Aufbau der Einheitssozialversicherung

Beim Aufbau der ostdeutschen Sozialversicherung nach 1945 nahm Helmut Lehmann eine zentrale Position ein. Er gilt zu Recht als „Gründungsvater“ der Einheitsversicherung. Lehmann, Mitglied der SPD seit 1903, war von 1914 bis 1933 geschäftsführender Vorsitzender des Hauptverbandes Deutscher Krankenkassen, was ihm die Bezeichnung „Krankenkassenkönig“ einbrachte. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Wiedezulassung der Parteien in der SBZ avancierte er schnell zum sozialpolitischen Experten des Zentralaussschusses der SPD und verfasste im Wesentlichen alleine das sozialpolitische Programm der Partei.<sup>6</sup> Dabei konnte er rasch die politische Rückendeckung durch die Führungsriege um Otto Grotewohl gewinnen. Aufgrund seiner Sachkompetenz wurde er bei der personellen Besetzung der Leitungsfunktionen in den neu gegründeten Zentralverwaltungen mitberücksichtigt. Präsident der Zentralverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge (ZVAS) wurde zwar der Kommunist Gustav Gundelach, doch der eigentliche Kopf der Behörde war der 1. Vizepräsident Lehmann. Diese Funktion nahm er für ungefähr neun Monate ein. Mit der Zwangsvereinigung von KPD und SPD im April 1946, die er grundsätzlich unterstützte, eröffneten sich für ihn neue Möglichkeiten zur Netzwerkbildung. Da die KPD Sozialpolitik bis dahin relativ stiefmütterlich behandelt hatte, übernahm die neu gebildete SED-Führung die sozialpolitischen Vorstellungen Lehmanns weitgehend unverändert. Aus seiner Feder

5 Vgl. Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hg.), *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg 1995.

6 Helmut Lehmann (1882–1959), 1903–1907 Abteilungsleiter der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin, 1914–1933 geschäftsführender Vorsitzender des Hauptverbandes Deutscher Krankenkassen, Juni 1945 Mitglied des ZA der SPD, 1.–31. 7. 1945 stellv. Leiter der Versicherungsanstalt Berlin (VAB), August 1945–April 1946 Vizepräsident der ZVAS, seit 1946 Präsident der Volkssolidarität. Vgl. zu den biographischen Angaben auch die Kaderakte Lehmanns: SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/11/v.261.

stammten schließlich auch die sozialpolitischen Richtlinien der SED, die am 30. Dezember 1946 veröffentlicht wurden und bis Mitte der sechziger Jahre Bestand haben sollten. Wilhelm Pieck und Walter Ulbricht hatten letztlich an der inhaltlichen Ausrichtung der Programmatik Lehmanns nichts auszusetzen, die somit offizielle SED-Linie wurde. Lehmann konnte sich in kürzester Zeit zum unangefochtenen Sozialpolitikexperten der SED entwickeln. Innerhalb des Zentralsekretariats arbeitete Lehmann besonders eng mit Paul Merker zusammen, was vor allem mit der paritätischen Besetzung der Führungspositionen mit jeweils einem Kommunisten und einem Sozialdemokraten zusammenhing.<sup>7</sup> Am 6. August 1948 hob das Zentralsekretariat die paritätische Besetzung in der zuständigen Hauptabteilung IV auf, so dass Merker die alleinige Verantwortung erhielt und Lehmann nur noch „konsultativ [und] in grundsätzlichen Fragen in Anspruch genommen wird.“<sup>8</sup> Besonders hervorzuheben sind noch Lehmanns Verbindungen zu Otto Grotewohl, der vor 1933 selbst aktiv Sozialpolitik betrieben hatte und von daher die Position Lehmanns in der SED-Führung nachdrücklich unterstützte.<sup>9</sup> Abschließend sei noch auf Lehmanns Kontakte zur SMAD und der zuständigen Abteilung Arbeitskraft hingewiesen. Da er auch noch die sowjetischen Vertreter im Alliierten Kontrollrat in sozialpolitischen Fragen beriet, besaß er vermutlich das uneingeschränkte Vertrauen der östlichen Besatzungsmacht.

Das von Lehmann de facto angeführte sozialpolitische Netzwerk war ein kleiner, informeller Kreis, dem weitere Funktionsträger der Gewerkschaften und der Berliner Sozialverwaltung angehörten. Einen nicht zu unterschätzenden Erfahrungshintergrund bildete vor allem die zeitweilige Mitarbeit einiger Akteure aus diesem Kreis in der Versicherungsanstalt Berlin (VAB), in der die Vereinheitlichung der Sozialversicherung als Vorbild für Gesamtdeutschland durchgeführt werden sollte.<sup>10</sup> Zu den Akteuren dieses sozialpolitischen Netzwerkes um Lehmann zählten anfangs vor allem Martha Arendsee (Leiterin der Abteilung Sozialpolitik beim FDGB Groß-Berlin)<sup>11</sup>, Fritz Buchow (Leiter des Referats Sozialversicherung beim FDGB-Bundesvorstand), Ottomar Geschke (Stadtrat für Sozialwesen beim Magistrat von Berlin)<sup>12</sup> und Bernhard Göring (2. FDGB-Vorsitzender und Leiter der Hauptab-

- 
- 7 Paul Merker (1894–1969), seit Dezember 1920 KPD-Mitglied und in Führungsgremien der Partei vertreten, 1942 Emigration nach Mexiko, Juli 1946 Rückkehr nach Deutschland, 1946–1950 Mitglied des Parteivorstandes der SED, seines Zentralsekretariats und Politbüros, August 1950 Ausschluss aus der SED wegen Verbindung zum angeblichen US-Agenten Noel H. Field, März 1955 in einem Geheimprozess zu acht Jahren Zuchthaus verurteilt. Helmut Müller-Enbergs/Jan Wielgoths/Dieter Hoffmann (Hg.), *Wer war wer in der DDR? Ein biographisches Lexikon*, Bonn 2000, S. 573.
- 8 SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.1/222, Bl. 6.
- 9 Otto Grotewohl (1894–1964), 1919–1921 Angestellter der Ortskrankenkasse Braunschweig, 1921/22 Innen- und Bildungsminister und 1923/24 Minister für Justiz im Land Braunschweig, 1928–1933 Präsident der Landesversicherungsanstalt Braunschweig, 1945 Vorsitzender des ZA der SPD, 1946–1954 Vorsitzender der SED (zusammen mit Wilhelm Pieck), 1949–1964 Ministerpräsident bzw. Vorsitzender des Ministerrats der DDR.
- 10 Vgl. Eckart Reidegeld, *Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration. Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB)*, Frankfurt a. M. 1982.
- 11 Martha Arendsee (1885–1953), seit Dezember 1920 KPD-Mitglied, 1934–1945 Emigration in die UdSSR, 1946/47 Mitglied des Parteivorstandes der SED, 1949/50 Vorsitzende der SVA Berlin. Vgl. auch SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/11/v.7.
- 12 Ottomar Geschke (1882–1957), seit 1919 KPD-Mitglied, 1947–1953 Vorsitzender der VVN, 1948–Mai 1950 Hauptreferent in der Abt. Arbeit und Soziales der DWK bzw. in der Abt. VVN im Ministeri-

teilung Sozialpolitik)<sup>13</sup>. Dieses Netzwerk, dem anfangs sowohl Sozialdemokraten als auch Kommunisten angehörten, wurde schon ab 1946 zunehmend ergänzt durch ehemalige kommunistische Funktionäre (Gustav Brack<sup>14</sup>, Jenny Matern<sup>15</sup> und Paul Peschke<sup>16</sup>). Dies hing in erster Linie mit der beginnenden Etablierung der Zentralverwaltungswirtschaft zusammen. Das Ziel der Schaffung der Einheitsversicherung blieb zwar nach wie vor bestehen, neu war allerdings das Bestreben, das System sozialer Sicherheit in die allgemeinen Wirtschaftspläne mit einzubeziehen. Lehmann konnte seine Führungsposition zunächst noch halten. Ihm zur Seite traten nunmehr aber Kommunisten, die weniger sozial-, sondern vielmehr wirtschaftspolitische Zielvorstellungen besaßen. Weitere personelle Veränderungen setzten dann mit der DDR-Staatsgründung 1949 und der Bildung der Ministerien bzw. der Staatlichen Plankommission ein. In dem Zusammenhang ist vor allem der Minister für Arbeit, Fritz Macher, zu erwähnen.<sup>17</sup> Lehmann gehörte nur ein Jahr dem Politbüro an, schied dann aus der SED-Führung aus und konzentrierte sich in der Folgezeit auf seine Funktion als Präsident der Volkssolidarität.

Lehmans Einfluss basierte nicht nur auf seiner herausgehobenen Stellung, die er gegenüber der SMAD einnahm, sondern auch auf seinen Kontakten zu Führungspersonlichkeiten in der SED. Neben dem bereits erwähnten Co-Vorsitzenden Otto Grotewohl war dies offenbar auch Walter Ulbricht. So richtete das Kleine Sekretariat der SED am 31. Mai 1949 eine gewerkschaftliche Arbeitsgruppe beim Parteivorstand ein, der drei Politbüromitglieder angehörten: Lehmann, Merker und Ulbricht. In dieser Arbeitsgruppe waren außerdem noch der Leiter der 1947 umbenannten Abteilung Arbeit und Sozialfürsorge beim Parteivorstand sowie die Mitglieder des Sekretariats des FDGB-Bundesvorstandes vertreten.<sup>18</sup>

---

um für Arbeit und Gesundheitswesen. Müller-Enbergs u. a., *Wer war wer in der DDR?*, S. 250f. Vgl. außerdem SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/11/v.116.

- 13 Bernhard Göring (1897–1949), seit 1916 SPD-Mitglied, 1945/46 Mitglied des ZA der SPD, 1946–1949 Mitglied des Parteivorstandes der SED. Vgl. ferner SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/11/v. 122.
- 14 Gustav Brack (1892–1953), ab Juli 1945 Bezirksvorstand SPD Thüringen, September 1945–Juni 1946 Direktor des Landesamts für Arbeit und Sozialfürsorge Thüringen, seit 1946 Präsident der DVAS, 1948 Leiter der HVAS. SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945–1949. Im Auftrag des Arbeitsbereiches Geschichte und Politik der DDR an der Universität Mannheim und des Instituts für Zeitgeschichte München, hg. v. Martin Broszat und Hermann Weber, München 1990, S. 875.
- 15 Jenny Matern (1904–1960), 1919 SPD-Mitglied und 1923 KPD-Mitglied, 1941–1945 Exil in der UdSSR, 1945/46 Leiterin der Abt. für Soziale Fürsorge im Ressort Wirtschaft und Arbeit der Landesverwaltung Sachsen, 1946/47 1. Vizepräsidentin der DVAS, 1948/49 Hauptabteilungsleiterin in der HVAS, 1949/50 Hauptabteilungsleiterin im Ministerium für Arbeit und Gesundheitswesen, 1950–1959 Staatssekretärin und stellv. Ministerin für Gesundheitswesen. Müller-Enbergs u. a., *Wer war wer in der DDR?*, S. 557. Vgl. auch SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/11/v.289.
- 16 Paul Peschke (1890–1983), 1912 SPD-Mitglied und 1920 KPD-Mitglied, 1939 Flucht nach Schweden, 1946 Rückkehr nach Deutschland, 1946–1949 Vorsitzender der IG Metall, 1947–1955 Mitglied des FDGB-Bundesvorstandes, 1949/50 Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Gesundheitswesen, 1951–1954 Direktor der Sozialversicherung. Müller-Enbergs u. a., *Wer war wer in der DDR?*, S. 651.
- 17 Fritz (Friedrich) Macher (\*1922), 1946 SED-Mitglied, 1953–1958 Minister für Arbeit und Berufsausbildung. Andreas Herbst/Winfried Ranke/Jürgen Winkler, *So funktionierte die DDR. Bd. 3: Lexikon der Funktionäre*, Reinbek bei Hamburg 1994, S. 215.
- 18 SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/3/30.

Außerhalb der skizzierten sozialpolitischen Netzwerke gab es noch weitere Akteure, die in den ersten Nachkriegsjahren bei der Konzeptualisierung der Einheitssozialversicherung aktiv tätig waren, aber über keinen direkten Zugang zum Netzwerk um Helmut Lehmann verfügten. Dazu zählten zunächst einmal die Landes- und Provinzialverwaltungen, in deren Zuständigkeit die Sozialversicherung fiel. Da die SMAD eine zonale Lösung anfangs abblockte, besaßen sie durchaus Mitsprachemöglichkeiten. Der Dissens zwischen Lehmann und der Berliner Zentralverwaltung auf der einen Seite sowie den Ländern auf der anderen Seite entzündete sich jedoch nicht an der inhaltlichen Ausformung der Sozialversicherung, sondern vielmehr an der Partizipation der Länder in den neu zu bildenden Gremien und Organen. Dagegen befanden sich die Gewerkschaften von Anfang an in einer stark marginalisierten Position. Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) erschien in den offiziellen Verlautbarungen der SED stets als nahezu gleichberechtigter Akteur: Demnach sollte der Gewerkschaftsbund so schnell wie möglich die Verwaltung der Sozialversicherung übernehmen. Diese noch aus der Weimarer Zeit stammende gewerkschaftliche Forderung wurde in der DDR jedoch erst 1956 verwirklicht. An den zentralen sozialpolitischen Entscheidungen, welche die Einheitssozialversicherung betrafen, war die FDGB-Spitze aber nur ganz am Rande beteiligt.<sup>19</sup>

## Der Aufbau der Sozialversicherung auf der Länderebene (1945–1947)

Obwohl Lehmann für die ZVAS bereits im Sommer 1945 erste Konzeptionen zur Umgestaltung der Sozialversicherung in der SBZ vorgelegt hatte, blieb es zunächst den Landesverwaltungen vorbehalten, konkrete Schritte zur Umsetzung dieser Planungspapiere einzuleiten. Denn die Sowjetunion wollte den Ausgang der Verhandlungen im Alliierten Kontrollrat noch abwarten und untersagte deshalb bis Ende 1946 die Herausgabe einer Sozialversicherungsordnung, welche die ostdeutsche Sozialversicherung für alle Länder verbindlich reorganisiert hätte. So konnte der Aufbau der Einheitssozialversicherung zunächst nur auf der Länderebene erfolgen.<sup>20</sup> In dieser Frühphase arbeiteten die ZVAS und die Landesverwaltungen parallel am Aufbau des Systems sozialer Sicherheit, allerdings mit zum Teil gegensätzlicher Zielsetzung: Während die Berliner Zentralverwaltung daran interessiert war, ihren Zuständigkeitsbereich zu Lasten der Länder zu erweitern, waren die Landesregierungen darauf bedacht, ihren Handlungsspielraum zu bewahren. Dabei ging es jedoch nicht um unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen bei der Neuordnung der Sozialversicherung, sondern lediglich um die personelle Besetzung der neu zu schaffenden Versicherungsverwaltung, bei der die Länder beteiligt werden wollten.

Über den institutionellen und personellen Aufbau der Einheitssozialversicherung entbrannte frühzeitig eine Kontroverse zwischen der ZVAS und den Landesverwaltungen. So

---

19 Vgl. dazu sowie zum Folgenden Dierk Hoffmann, *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956*, München 1996.

20 Vgl. ebd., S. 41–45.

hatte die Abteilung Sozialfürsorge und Sozialversicherung der Berliner Zentralverwaltung bereits am 4. September 1945 einen ersten Entwurf für eine Sozialversicherungsordnung vorgelegt, der die Errichtung einer Sozialversicherungsanstalt (SVA) für die gesamte sowjetische Besatzungszone vorsah.<sup>21</sup> Die Selbstverwaltungsorgane sollten sich demzufolge zu ungefähr zwei Dritteln aus Gewerkschaftsvertretern und zu einem Drittel aus Wirtschaftsvertretern (Industrie- und Handelskammern) zusammensetzen. Unterhalb der SVA sollten Zweiganstalten für die Bezirke und Verwaltungsstellen für die Stadt- bzw. Landkreise errichtet werden. Eine Beteiligung der Länder war in diesem Organisationsaufbau nicht vorgesehen. Dagegen protestierten die Landesverwaltungen umgehend, denn sie wollten eine Kompetenzverlagerung zu ihren Ungunsten nicht widerspruchslos hinnehmen. Der Präsident der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, Wilhelm Höcker, äußerte in einem Schreiben an die ZVAS vom 15. Oktober „große Bedenken“ gegen den geplanten Aufbau der Sozialversicherungsorgane, da die Gemeinden, Kreise, Provinzen und Länder an der Arbeit dieser Verwaltung „außerordentlich stark interessiert“ seien.<sup>22</sup> Er forderte, dass neben den Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden auch die Gebietskörperschaften in den neu zu schaffenden Gremien vertreten sein müssten. Die Provinzialverwaltung der Mark Brandenburg protestierte dagegen, dass die ZVAS die Vorstandsmitglieder und die Mitglieder des Ausschusses der Zweiganstalten in Brandenburg berufen wollte. Dieser „Zentralismus“ trage dem „demokratischen Prinzip nicht genügend Rechnung“.<sup>23</sup> Die Notwendigkeit zur Errichtung einer Einheitssozialversicherung wurde von Brandenburg nicht infrage gestellt, da nur so ein Lastenausgleich zwischen den Ländern und die Einführung eines einheitlichen Leistungssystems für möglich gehalten wurde. Bei der Ausarbeitung eines Statuts für die zonale SVA müsse aber den Interessen der Länder und Provinzen „etwas mehr Rechnung getragen werden“.<sup>24</sup> Daher wurde auch gefordert, dass Ländervertreter Sitz und Stimme in den SVA-Organen erhalten sollten.

In den Ländern, die sich beim Aufbau der Sozialversicherung eng an Lehmanns Entwürfe anlehnten, erfolgte als erstes der Zusammenschluss der Krankenkassen, der trotz anfänglichen Widerstandes einzelner, noch bestehender Kassen rasch abgeschlossen werden konnte. Die neu gebildete Krankenversicherung, die in der Folge zum Teil auch Aufgaben der Renten- und Unfallversicherung übernahm, war dann der Zellkern der Einheitssozialversicherung. Als Letztes nahmen die Landesverwaltungen Anfang 1946 die Rentenauszahlung wieder auf, wobei die schwierige Finanzlage dazu führte, dass mitunter nur die Hälfte des ursprünglich in der Reichsversicherungsordnung vorgesehenen Rentensatzes gewährt werden konnte. Auch der Aufbau der Arbeitslosenversicherung verlief nicht ohne Anlaufschwierigkeiten: Dieser Versicherungszweig war sogar im ersten Entwurf der Sozialversicherungsordnung noch gar nicht vorgesehen. Unter dem Dach der fünf Landesversicherungsanstalten wurden also die Orts-, Betriebs-, Innungs- und Landkrankenkassen sowie die Ersatzkassen und alle Renten- und Unfallversicherungsträger vereinigt. In begrenztem Um-

---

21 BArch, DQ 5/1727.

22 Mecklenburgisches LHA, Ministerium für Sozialwesen, Nr. 236.

23 Brandenburgisches LHA, Ld. Br. Rep. 206, Nr. 3150, Bl. 23, Schreiben der Abt. Arbeit und Sozialwesen der brandenburgischen Provinzialverwaltung am 14. 11. 1945 an die ZVAS.

24 Ebd.

fang konnten einzelne Betriebspensionskassen anfangs noch weiter existieren, bis dann auch diese 1951 endgültig aufgelöst wurden.

Die Errichtung einer einheitlichen Krankenversicherung in den Ländern und Provinzen der SBZ beobachtete die ZVAS mit Argusaugen, die in diesem Konflikt die sowjetische Militäradministration (SMAD) auf ihre Seite ziehen wollte. Dabei beklagte sich die ZVAS in einem Schreiben an die Abteilung Arbeitskraft in Karlshorst vom 17. September 1945, dass in den Ländern „die Krankenversicherung in der von den Faschisten eingerichteten unzulänglichen Form wieder in Gang gesetzt“ wurde, während beispielsweise eine Fürsorge für die Unfallverletzten und Invaliden völlig fehle.<sup>25</sup> Die Zentralverwaltung befürchtete, dass dadurch auf Länderebene Tatsachen geschaffen würden, die den Zentralisierungsplänen entgegenstünden. Bei der angestrebten Vereinheitlichung der Sozialversicherung würden somit „unnötige Komplikationen“ auftreten. Das Ziel der ZVAS, so rasch wie möglich eine Sozialversicherungsordnung zu verabschieden, scheiterte am Widerstand der SMAD, welche die Verhandlungen im Alliierten Kontrollrat noch offen gestalten wollte. Das bedeutete, dass für die Sozialversicherung in der SBZ noch keine zentrale Verwaltungsinstanz geschaffen werden konnte. Die Sozialversicherungsträger sollten stattdessen nach Ländern und Provinzen und innerhalb dieser nach Stadt- und Landkreisen gegliedert werden.<sup>26</sup> Durch die Intervention der sowjetischen Besatzungsmacht, die jedoch am Ziel einer zonal einheitlichen Einheitssozialversicherung festhielt, gewannen die Länder und Provinzen kurzfristig an Kompetenzen hinzu. Jedes Land erhielt nunmehr eine eigene SVA; der anvisierte Finanzausgleich zwischen den Ländern war zunächst nicht möglich. Der sowjetische Kurswechsel hatte sofort Konsequenzen für die Landesverwaltungen, die nun von der Zentralverwaltung angewiesen wurden, ihre Vorarbeiten so zu beschleunigen, so dass die Sozialversicherungsanstalten ihre Tätigkeit auf Landesebene zum 1. Januar aufnehmen konnten.<sup>27</sup> Die ursprünglich als Zweiganstalt für ein Land bzw. eine Provinz vorgesehenen Verwaltungseinheiten mussten nunmehr als selbständige Institutionen errichtet werden. FDGB und ZVAS erwarteten dadurch auch Auswirkungen auf die Finanzkraft der einzelnen Anstalten, da der Länderfinanzausgleich zwischen beitragsstarken und beitragschwachen Sozialversicherungsanstalten nicht mehr zu realisieren war.<sup>28</sup> Das neue Konzept der ZVAS sah nur noch ein zweistufiges System vor: Die Sozialversicherungsanstalt sollte die Auszahlung der sozialen Leistungen überwachen und kontrollieren; auf der unteren Ebene bei den Stadt- und Landkreisen sollten Sozialversicherungskassen als Verwaltungsstellen der jeweiligen SVA errichtet werden.

Der SMAD-Befehl Nr. 28 vom 28. Januar 1947, der sehr stark auf den Vorarbeiten von Helmut Lehmann basierte, leitete die Vereinheitlichung der Sozialversicherung auf zentraler Ebene ein.<sup>29</sup> Dabei wurden nahezu alle wesentlichen Bestandteile der bereits auf Länderebene bestehenden Einheitsversicherung übernommen. Die drei Teilverordnungen des sowjetischen Befehls bildeten das gesetzliche Fundament der Sozialversicherung. Die Verordnung

---

25 BArch, DQ 5/1727.

26 Brief Helmut Lehmanns vom 11. 12. 1945 an den FDGB, SAPMO-BArch, DY 34, 42/1035/4615.

27 Schreiben der ZVAS vom 11. 12. 1945 an die fünf Landes- bzw. Provinzialverwaltungen, BArch, DQ 5/1744.

28 Brief der ZVAS vom 15. 1. 1946 an Abt. Arbeitskraft der SMAD, BArch, DQ 5/1727.

29 Vgl. Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung, S. 67–76.

über die Sozialpflichtversicherung schrieb das Prinzip der Volksversicherung fest. Somit wurde keine versicherungsrechtliche Unterscheidung mehr zwischen einzelnen Berufsgruppen getroffen. Diese Einebnung sozialrechtlicher Ungleichheiten betraf besonders den in Deutschland stark ausgeprägten Unterschied zwischen Arbeitern und Angestellten. Für die Angestellten wurde keine eigenständige Versicherung mehr aufgebaut. Außerdem verloren die Beamten ihre bisherige Sonderstellung im System sozialer Sicherheit: Der Beamtenstatus wurde mit dem Argument der kollektiven Unterstützung des NS-Regimes durch diesen Berufsstand ersatzlos abgeschafft.

An den Vorarbeiten zum SMAD-Befehl Nr. 28 wurden die Landesregierungen nicht beteiligt. Lehmann konnte offenbar seinen privilegierten Zugang zur sowjetischen Besatzungsmacht ausnutzen und dafür sorgen, dass Vertreter der Länder von den deutsch-sowjetischen Verhandlungen ausgeschlossen blieben. Der thüringische Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Georg Appell, der zufällig von dem in Arbeit befindlichen Befehl zur Einheitssozialversicherung erfahren hatte, beschwerte sich sofort beim Präsidenten der Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge (DVAS) Gustav Brack. Appell verwies darauf, dass die Berliner Zentralverwaltung verpflichtet sei, solche „grundlegenden Verordnungen im Einvernehmen mit den Provinzen und Ländern herbeizuführen“.<sup>30</sup> Er bat Brack, seinen „ganzen Einfluß dahingehend geltend zu machen, daß der Entwurf der Verordnung noch vor der Genehmigung an die Beteiligten zur Kenntnisnahme gelangt“. Appell zeigte sich außerdem verwundert über die Tatsache, dass der SED-Landesleitung Thüringen der Entwurf bereits vorlag, nicht jedoch der Landesregierung. Die Kritik des thüringischen Ministers brachte keine Veränderungen: Die Länder erhielten keine Mitspracherechte bei der Ausarbeitung der neuen Sozialversicherungsordnung. Auch daran zeigte sich, dass sich die politischen Gewichte zugunsten der Zentralverwaltung verschoben hatten. Darüber hinaus verfügten die zuständigen Landesministerien nicht wie Helmut Lehmann über vergleichbare, exzellente Kontakte zur sowjetischen Militäradministration. Mit seiner Kritik hatte sich der ehemalige Sozialdemokrat Appell gegenüber der DVAS, aber auch gegenüber der SED exponiert. Etwa zweieinhalb Jahre später kam für ihn das politische Ende. Basierend auf einem Untersuchungsbericht der Landes-Partei-Kontroll-Kommission (LPKK) wurde Appell am 23. Juni 1949 aus seinem Ministeramt entlassen; Amtsnachfolger wurde am 6. Juli 1949 das frühere KPD-Mitglied Willi Albrecht.<sup>31</sup> Im Bericht der LPKK wurde Appell vorgeworfen, dass er „nicht mit den Grundsätzen und Zielen der SED vertraut ist“.<sup>32</sup> Als Begründung wurde ganz allgemein eine angeblich verfehlte Personalpolitik des Ministers und die „mangelnde Führung und Zusammenfassung der Arbeit des Ministeriums“ durch Minister Appell angegeben.

Schon ab Herbst 1948 hatte sich die Tätigkeit der Sozialversicherungsanstalten der Länder im Visier der SED befunden, die damit begann, ihre personalpolitischen Vorstellungen umzusetzen. Dabei befand sich die SVA Thüringen im Sperrfeuer der Kritik. So wies Lehmann gegenüber der Hauptverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge (HVAS) darauf hin, dass sich die dortige Anstaltsleitung „seit einiger Zeit in Auffassungen“ bewege, die man

30 Schreiben Appells vom 14. 1. 1947 an Brack, BArch, DQ 2/3761.

31 SBZ-Handbuch, S. 186.

32 Protokoll der Sitzung des Kleinen Sekretariats am 25. 4. 1949, SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/3/23. Teile des LPKK-Berichts sind in den Beschluss des Kleinen Sekretariats eingeflossen.

nicht billigen könne.<sup>33</sup> Er forderte die HVAS auf, „das Erforderliche zu veranlassen“ und die Leitung der SVA personell zu erneuern. Lehmanns Intervention hatte zur Folge, dass der komplette Vorstand der SVA Thüringen ausgewechselt wurde. Die Eingriffsmöglichkeiten beschränkten sich nicht nur auf die Ebene der Landesregierungen, sondern auch auf die dortige Versicherungsverwaltung. Auf diese Weise konnte der Widerstand der Länder langfristig gebrochen werden.

## Der sozialpolitische Beirat als Sonderinstanz der SED-Führung

Gegen die Machtkonzentration auf sozialpolitischem Gebiet bei der SED-Parteiführung um Helmut Lehmann formierte sich bei den SED-Landesvorständen vorsichtiger Widerstand, weil diese bei der Formulierung sozialpolitischer Ziele beteiligt werden wollten. So stellte die Vertreterin des sächsischen Landesvorstandes, Olga Körner, auf einer Sitzung des SED-Parteivorstandes den Antrag, einen zonalen Beirat bei der Abteilung Arbeit und Sozialfürsorge des Parteivorstandes zu bilden.<sup>34</sup> Die SED-Spitze und die DVAS unterstützten diesen Vorschlag, verfolgten aber andere Ziele: Ihnen ging es primär darum, die sozialpolitischen Maßnahmen für die gesamte SBZ zu vereinheitlichen. Gleichzeitig machte die SED deutlich, dass sie dem Beirat nur im begrenzten Maße ein Mitspracherecht einräumen wollte. Der Beirat sei trotz der sozialpolitischen Richtlinien der SED erforderlich, solle aber „selbstverständlich nur zu den wichtigsten Fragen Stellung nehmen.“<sup>35</sup> Das Aufgabengebiet des neuen Gremiums und seine Kompetenzen sollten nicht näher festgelegt werden. Damit behielt sich die Parteiführung das letzte Entscheidungsrecht auch auf sozialpolitischem Gebiet vor und war nicht verpflichtet, den Beirat zu unterrichten. Die ZK-Abteilung Arbeit und Sozialpolitik sprach sich dagegen aus, Unterausschüsse zu einzelnen Themengebieten einzurichten, da „dieselben beim Landesvorstand bestehen“.<sup>36</sup> Demzufolge sollte jedes Land fünf Vertreter in den Beirat entsenden: jeweils einen Mitarbeiter der Abteilung Arbeit und Sozialfürsorge des Landesvorstandes, des Ministeriums für Arbeit und Sozialfürsorge der Landesregierung, des Landesarbeitsamtes, der Sozialversicherungsanstalt sowie des FDGB-Landesvorstandes.

Helmut Lehmann legte am 19. Januar 1948 einen eigenen Entwurf vor, der Zusammensetzung und Aufgaben des sozialpolitischen Beirates festlegen sollte.<sup>37</sup> Demnach stieg die Zahl der Beiratsmitglieder auf insgesamt 53: elf Mitglieder kamen vom SED-Zentralsekretariat und von den Abteilungen des Parteivorstandes, weitere elf Mitglieder stellten die SED-Landesvorstände; die Zentralverwaltungen für Arbeit und Sozialfürsorge, Gesundheitswesen sowie Finanzen durften 19 Mitglieder stellen, und zwölf Mitglieder wurden von den Massenorganisationen (FDGB, DFD, FDJ und Volkssolidarität) ernannt. Damit besaßen

---

33 Schreiben Lehmanns vom 25. 9. 1948 an die HVAS, SAPMO-BArch, DY 34, Buvo, 0151.

34 Protokoll der Parteivorstandssitzung am 14./15. 1. 1948, SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/1/38, Bl. 41.

35 Aktenvermerk der ZK-Abt. Arbeit und Sozialpolitik vom 15. 1. 1948, SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.022/21, Bl. 2.

36 Ebd.

37 SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.022/21, Bl. 4.

die zentralen Partei- und Verwaltungsinstanzen ein eindeutiges Übergewicht gegenüber den SED-Landesvertretern. Dennoch kann nicht daraus geschlossen werden, dass zwischen der SED-Führung in Berlin und den SED-Landesvorständen tiefgreifende inhaltliche Gegensätze bestanden. Mit dem Instrument der Kaderpolitik war es vielmehr dem Zentralsekretariat gelungen, für eine seinen Interessen und Zielvorstellungen entsprechende personelle Zusammensetzung der parteieigenen Führungsgremien auf Landesebene zu sorgen. Die Zusammensetzung des sozialpolitischen Beirats sollte daher die führende Stellung des Zentralsekretariats und des Parteivorstandes deutlich machen. Lehmanns Entwurf sah im Gegensatz zum ersten Entwurf die Bildung von Arbeitsausschüssen vor (u. a. für Arbeitsrecht, Gewerkschaftspolitik, Sozialversicherung, Sozialfürsorge, Arbeitslenkung, Berufsausbildung und Berufsumschulung).

Das SED-Zentralsekretariat beschloss daraufhin am 19. Januar 1948 die Bildung eines sozialpolitischen Beirats.<sup>38</sup> An der Zusammensetzung des Gremiums änderte sich nichts; graduelle Veränderungen ergaben sich aber bei der Aufgabenstellung. So sollte der Beirat das Zentralsekretariat in „wichtigen sozialpolitischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung beraten“. Zur Erörterung solcher Fragen sollte der Beirat „in größeren Zeitabständen“ zusammentreten. Vorgesehen war zudem, wie schon im Lehmannschen Entwurf, die Einrichtung von Kommissionen, die der Beirat auf seiner konstituierenden Sitzung zu bilden hatte, um auf aktuelle sozialpolitische Probleme schneller reagieren zu können.

Paul Merker, der innerhalb des Zentralsekretariats in zunehmendem Maße alleine für sozialpolitische Fragen zuständig war und damit Helmut Lehmann verdrängen konnte, bis seine politische Karriere im August 1950 abrupt endete, verfasste seinerseits eine Denkschrift über die zukünftigen Aufgaben des Beirates.<sup>39</sup> Eingangs betonte Merker, dass die sozialpolitischen Richtlinien von 1946 „in unserer schnelllebigen Zeit in einigen Punkten überholt“ seien und überprüft werden müssten. Die wichtigste Frage, die sich in der Praxis stelle und die „baldigst“ beantwortet werden müsse, sei die nach der Sicherung „der Erfüllung der Wirtschaftspläne“ durch die Sozialpolitik. Eine Verbesserung der sozialen Leistungen sei dagegen zunächst einmal zurückzustellen. Merker kritisierte, dass die Fragen der „planmäßigen Verwendung, Betreuung und Bewirtschaftung der Arbeitskraft“ von der Sozialpolitik „allzulange“ vernachlässigt worden seien. Diese „organisatorischen Mängel“ seien durch die „mangelhafte Bearbeitung der grundsätzlichen Fragen, die mit dem Schutz der Arbeitskraft und ihrer planmäßigen Verwendung zusammenhängen“, verursacht worden. Was Merker unter der „mangelhaften Bearbeitung der grundsätzlichen Fragen“ im Einzelnen verstand, ließ er unbeantwortet. Dabei hatte er den Schuldigen schon ausgemacht: Weder die zentralen noch die kommunalen Verwaltungen hätten diese Aufgaben in den Griff bekommen. Ausdrücklich ausgenommen von der Kritik blieb der FDGB, der nach Meinung Merkers „bisher offenbar nicht die Möglichkeit [hatte], führend auf diesem Gebiet zu sein“. Daraus zog er die Konsequenz, dass der FDGB nunmehr in die Verantwortung genommen und mit dieser Aufgabe betraut werden sollte. Als Fernziel nannte Merker etwas vage die Schaffung einer „Verwaltung der Arbeitskraft“ als Selbstverwaltungskörperschaft, „die Arbeitsschutz, Umschulung und Fachbildung, aber auch Arbeitsvermittlung und Arbeitslo-

---

38 Schreiben Lehmanns vom 4. 2. 1948 an die SED-Landesvorstände, SAPMO-BArch, DY 30/IV 23/2.022/21, Bl. 8f. Vgl. Aufstellung der Mitglieder des sozialpolitischen Beirats, ebd., Bl. 25–29.

39 SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.022/21, Bl. 30–33.

senversicherung umfasst“. Auch wenn die Dominanz der Wirtschafts- gegenüber der Sozialpolitik schon zuvor erkennbar gewesen war, so fällt doch die zunehmende Instrumentalisierung in diesem Kontext auf. Mit anderen Worten: Angesichts des bevorstehenden Wirtschaftsplanes für das 2. Halbjahr 1948 sollte die Sozialpolitik den Zielen der zentralen Wirtschaftsplanung untergeordnet werden. Diesem Ziel diene letztlich auch die Einrichtung des sozialpolitischen Beirats, mit dem mögliche Eigeninteressen vor allem der Länder ausgeschaltet werden sollten. Des Weiteren schlug Merker zur besseren Vorbereitung der Beiratsarbeit die Schaffung von insgesamt drei Arbeitsausschüssen vor: für Gewerkschaftsfragen, zu Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Arbeitslenkung und schließlich zur Sozialversicherung, Sozial- und Familienfürsorge. Die drei Ausschüsse sollten sich mit allen „in ihr Gebiet fallenden theoretischen und praktischen Fragen beschäftigen, auch wenn sie ihnen nicht unmittelbar vom Plenum zugewiesen werden“. Die Ausschussvorsitzenden waren nicht etwa dem Plenum des Beirats, sondern dem Zentralsekretariat gegenüber verantwortlich.

Der sozialpolitische Beirat entwickelte sich rasch zu einem Instrument der SED-Führung, die mit der Einrichtung dieses Gremiums einem weitverbreiteten Wunsch der eigenen Landesvorstände entgegenkam. Der Beirat trat nur wenige Male zusammen und verschwand ungefähr ein Jahr später wieder von der politischen Bildfläche. Bei den wenigen Treffen beschränkte sich der Beirat darauf, der Linie des Zentralsekretariats zu folgen. So lehnte er jede Durchbrechung des Systems der Einheitssozialversicherung ab und sprach sich gegen die Wiedererrichtung privater Versicherungseinrichtungen aus. Auch die Forderungen einzelner Betriebe nach Schaffung betrieblicher Altersversorgungseinrichtungen wies er vehement zurück.<sup>40</sup> Die betrieblichen Versorgungseinrichtungen waren nach Ansicht Bunzels „weniger als Mittel zu einer echten sozialen Existenzsicherung gedacht“, sondern dienten „in erster Linie dem Ziel, durch Beschränkung der Freizügigkeit und durch Heranzüchtung eines Betriebsegoismus die einheitliche Kampffront der Arbeiterklasse zu schwächen“. Für die Anhänger der Privatversicherung – so Bunzel weiter – seien diese Versorgungssysteme ein Mittel im Kampf gegen die Einheitssozialversicherung. Stattdessen biete sich für die Betriebe die Möglichkeit, kollektive Zusatzversicherungen abzuschließen, um dadurch dem Interesse der Belegschaften nach zusätzlichen Sozialleistungen entsprechen zu können. Mit der Institution des sozialpolitischen Beirats war es letztlich der SED-Führung gelungen, Forderungen der eigenen Landesvorstände und des FDGB aufzugreifen, um sie schließlich ins Leere laufen zu lassen.

## Kaderpolitik als Sand im Getriebe?

Welche Auswirkungen hatte nun die Kaderpolitik auf die Funktionsweise des sozialpolitischen Netzwerkes? Um diese Frage angemessen beantworten zu können, muss an dieser Stelle auf die Entnazifizierungs- und die Personalpolitik getrennt eingegangen werden. Beide Instrumente dienten in der SBZ dem Aufbau einer „antifaschistisch-demokratischen“ Verwaltung. Dienten diese Maßnahmen letztlich auch zur Verdrängung von ehemaligen

---

40 Entschließungsentwurf (o. D.) von Erwin Bunzel (FDGB-Vertreter im Beirat), SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.022/21, Bl. 34f.

Sozialdemokraten aus dem sozialpolitischen Expertenkreis? Die ersten Säuberungen verliefen noch relativ unsystematisch und lagen im Ermessensspielraum der Landes- bzw. Provinzialverwaltungen. So prüfte das Landesamt für Arbeit in Thüringen im Sommer und Herbst 1945 nur die allgemeinen Ortskrankenkassen: Bei sechs von insgesamt 21 Kassen wurden leitende Angestellte aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der NSDAP registriert; dabei wurden 33 Angestellte entlassen.<sup>41</sup> Entscheidend für die Entlassung war die Frage, ob die Tätigkeit des zu Entlassenden sofort von einem anderen Mitarbeiter übernommen werden konnte. War das nicht der Fall, so wurde die Entlassung ausgesetzt.

Die Entnazifizierungspolitik lässt sich für die ersten beiden Nachkriegsjahre nur an Hand einzelner Bezirksamter rekonstruieren. Im Folgenden wird das Bezirksamt für Arbeit in Merseburg exemplarisch untersucht, um den Personalwechsel auf der mittleren Verwaltungsebene deutlich zu machen. Hier lag am 1. Juli 1945 der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder an der Gesamtbelegschaft (638) bei 26 Prozent.<sup>42</sup> Zum 1. September 1945 war dieser Anteil auf 16 Prozent gesunken und betrug am 1. November nur noch acht Prozent. Zum 1. Februar 1946 lag der Wert bei fünf Prozent und stieg am 1. April auf sechs Prozent. Dieser Prozentsatz hielt sich bis zum 1. Februar 1947, als er nochmals um die Hälfte auf nunmehr drei Prozent sank. Anhand der absoluten Zahlen lässt sich belegen, dass ab Anfang 1946 eine Wiederanstellung ehemaliger NSDAP-Mitglieder einsetzte. Das war darauf zurückzuführen, dass dringend ausgewiesene Fachkräfte benötigt und somit die Säuberungsaktionen vorerst beendet wurden. Diese Ergebnisse decken sich mit Angaben aus anderen Verwaltungsbereichen. So erklärte das Kreisamt für Arbeit und Sozialfürsorge in Weißenfels, dass sich auf Grund der Neuorganisation der Arbeitsämter ein Entlassungstermin für „gute“ Fachkräfte nicht festlegen ließe, da sie für die Arbeit „dringend“ benötigt würden.<sup>43</sup> Seit dem 1. August 1946 seien keine weiteren NSDAP-Mitglieder mehr entlassen worden.

Die Neueinstellung ehemaliger Nationalsozialisten in Sachsen-Anhalt erfolgte durch die Bezirks- bzw. Kreisämter für Arbeit und Sozialfürsorge unter Umgehung des Personalamtes der Provinzialverwaltung. Daraufhin ordnete der Präsident der Provinzialverwaltung an, dass alle neu- bzw. wiedereingestellten NSDAP-Mitglieder sofort zu entlassen seien.<sup>44</sup> Damit setzte im Herbst 1946 eine zweite Entnazifizierungswelle in Sachsen-Anhalt wie auch in den übrigen Ländern der SBZ ein. Ende Januar 1947 saß kein ehemaliges NSDAP-Mitglied mehr in einer leitenden Position des Bezirksamtes für Arbeit und Sozialfürsorge in Merseburg.<sup>45</sup> Mit dem Befehl Nr. 35 löste die SMAD am 26. Februar 1948 die Entnazifizierungskommissionen in der SBZ auf. Damit begann auch ein Umschwenken in der Behandlung ehemaliger Nationalsozialisten, die nun wieder in den Verwaltungsdienst eingestellt werden

---

41 Thüringisches HStA, Land Thüringen, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Nr. 3970, Prüfungen der AOK in Thüringen durch das Landesamt für Arbeit (o. D.).

42 LHA Sachsen-Anhalt, Rep. K, MW, Nr. 7445, Bl. 48, Statistik über die Gesamtzahl der im Bezirksamt Merseburg beschäftigten ehemaligen NSDAP-Mitglieder (o. D.). In der Statistik wurden die Angestellten des Bezirksamtes und der unterstellten Kreisämter zusammengefasst.

43 LHA Sachsen-Anhalt, Rep. K, MW, Nr. 7445, Auflistung ehemaliger NSDAP-Mitglieder im Bezirksamt für Arbeit Merseburg.

44 Ebd., Bl. 55f., Rundschreiben des Präsidenten der Provinzialverwaltung von Sachsen-Anhalt vom 31. 10. 1946.

45 Ebd., Bl. 24f., monatliche statistische Meldung der Säuberung der Verwaltung durch das Merseburger Bezirksamt vom 20. 1. 1947.

konnten, sofern sie keine aktiven Mitglieder gewesen waren. So fasste der Vorstand der SVA Sachsen-Anhalt am 22. März 1948 den Beschluss, nominelle NSDAP-Mitglieder wieder in unteren und mittleren Positionen der Verwaltung einzustellen. Voraussetzung dafür war aber, dass es sich beim Bewerber um eine Fachkraft handelte und andere geeignete Bewerber nicht vorhanden waren. Leitende Funktionen blieben jedoch für sie nach wie vor gesperrt.<sup>46</sup>

Die SED-Kaderpolitik erstreckte sich nicht nur auf die Personalpolitik innerhalb der Hegemonialpartei, sondern erfasste auch die staatliche Verwaltung und die Blockparteien. Die Kaderpolitik war somit ein wichtiges Instrument der kommunistischen Herrschaftspraxis und Herrschaftssicherung. Die SED-Führung schickte Kommissionen zu den Landesvorständen der eigenen Partei und den Landesverwaltungen, um die Personalpolitik vor Ort unter die Lupe zu nehmen. Dabei stellte eine Untersuchungskommission bei der Kontrolle der SVA Mecklenburg sowie der Sozialversicherungskasse (SVK) Schwerin fest, dass sich der SED-Landesvorstand nicht in die Personalpolitik der beiden Anstalten eingemischt habe.<sup>47</sup> Die SED nahm bei der personellen Zusammensetzung der Verwaltungsspitze in der Sozialversicherung rasch eine dominierende Stellung ein und stellte zahlenmäßig mit Abstand die meisten Vertreter in den Gremien der Sozialversicherungsanstalten. Die SED beschränkte sich allerdings nicht nur darauf, die leitenden Verwaltungspositionen mit eigenen Genossen zu besetzen. Ihr Ziel war es vielmehr, die personelle Zusammensetzung bis in die untere Verwaltungsebene (Kreisämter für Arbeit und Sozialfürsorge) zu kontrollieren und überall eine Mehrheit an SED-Mitgliedern sicherzustellen.<sup>48</sup>

Während sich das Personalkarussell auf der unteren und mittleren Verwaltungsebene sowie in den Gremien der Sozialversicherung relativ schnell drehte, blieben die oberen Ebenen, vor allem die Leitungen der Sozialversicherungskassen und -anstalten von den Auswirkungen der Kaderpolitik weitgehend verschont. Einzelne Ausnahmen, wie der geschilderte Fall der SVA Thüringen und die Absetzung von Minister Appell, machten zumindest deutlich, dass die Personalsäuberung auch vor einem Minister nicht Halt machte. Gleichwohl wurde das sozialpolitische Netzwerk von dieser Entwicklung nicht erfasst. Ihre Mitglieder, vor allem Helmut Lehmann, besaßen immer noch die Aura des unverzichtbaren Sozialpolitikexperten. Darüber hinaus erschien diese Gruppe bei der Mitgliederüberprüfung der SED nicht im Fadenkreuz der parteiinternen Ermittler (ZPKK, LPKK).

## Fazit

Der Aufbau der Einheitssozialversicherung wurde in der SBZ von einer kleinen Gruppe sozialpolitischer Experten konzeptionell vorbereitet. Dabei handelte es sich um ein informelles Netzwerk ohne hierarchische und klar gegliederte Strukturen, lediglich geeint durch

---

46 LHA Sachsen-Anhalt, Rep K, Versicherungsanstalt Sachsen-Anhalt, Nr. 10, Bl. 342, Vermerk über die Vorstandssitzung am 22. 3. 1948.

47 Mecklenburgisches LHA, Ministerium für Sozialwesen, Nr. 2288, Überprüfungsbericht vom 27. 11. 1948.

48 Ausführlicher dazu Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung, S. 105f.

den Willen zur Neuordnung des Sozialversicherungssystems. Vor allem die SPD hatte vor 1933 die Vereinheitlichung der Sozialversicherung gefordert. Unter den völlig geänderten politischen Rahmenbedingungen nach 1945 schien dieses Ziel greifbar nahe zu sein. Nukleus des Netzwerkes war zunächst ein Kreis von Verwaltungsfachleuten und Politikern, die nach Kriegsende bei der Versicherungsanstalt Berlin einige Monate zusammengearbeitet hatten. Wichtigste Bezugsperson des Netzwerkes war Helmut Lehmann, um den sich andere sozialdemokratische Sozialpolitiker, aber auch kommunistische Funktionäre gruppierten. Seine herausragende Stellung beruhte auf seinem besonderen Verhältnis zur sowjetischen Besatzungsmacht, für die er ebenfalls versicherungsrechtliche Denkschriften und Expertisen erarbeitete. Im Laufe der Zeit stießen weitere kommunistische Funktionäre hinzu, was vor allem auf den Halbjahresplan und die sich etablierende Planwirtschaft zurückzuführen ist. Die Kooperation innerhalb des Netzwerkes war – das sei nochmals betont – auf die Verwirklichung des gemeinsamen Zieles ausgerichtet. Mit der Durchsetzung der Zentralisierung und Vereinfachung der Verwaltung entfiel die Notwendigkeit, das Netzwerk weiter bestehen zu lassen. Insofern diente es nicht der Konservierung sozialdemokratischer Werte und Positionen in einer kommunistischen Diktatur, sondern vielmehr der Umsetzung einer von Seiten der organisierten Arbeiterbewegung bereits vor 1933 aufgestellten Forderung.

Die Position Lehmanns innerhalb der hier dargestellten Netzwerkstrukturen war unangefochten; sie wurde auch von den kommunistischen Mitgliedern nicht in Frage gestellt. Konfliktlinien bestanden stattdessen zwischen der ZVAS auf der einen und den Landesverwaltungen auf der anderen Seite. Die Länder bzw. Provinzen, die vom sozialpolitischen Netzwerk stets ausgeschlossen blieben, wollten an der organisatorischen Ausgestaltung und vor allem bei der personellen Besetzung der neuen Gremien beteiligt werden. Dagegen war das inhaltliche Ziel (Neuordnung der Sozialversicherung nach primär sozialdemokratischen Vorstellungen) unstrittig. Nachdem der Widerstand der Länder, der weder abgestimmt noch organisiert war, gebrochen werden konnte, musste sich die SED-Führung mit den parteieigenen Landesleitungen auseinandersetzen, die ebenfalls ein Mitspracherecht beanspruchten. Scheinbar darauf eingehend bot ihnen das Zentralsekretariat die Mitarbeit in einem neu zu schaffenden Beirat an. Auf diese Weise konnte die Forderung einzelner Landesleitungen aufgegriffen und im Sinne der Parteileitung kanalisiert werden. Am Führungsanspruch der SED-Führung wurde auch in diesem Fall nicht gerüttelt. Abschließend sei nochmals auf die besondere Rolle der sowjetischen Besatzungsmacht hingewiesen, die bei der Zentralisierung der Sozialversicherung sowohl als Bremser als auch als Katalysator auftrat. Alles deutet darauf hin, dass sie von der Konzeption Lehmanns überzeugt war, die letztlich auch Eingang in die Verhandlungen des Alliierten Kontrollrats fand. Da aus sowjetischer Sicht eine Einigung mit den Westmächten in puncto Einheitssozialversicherung bis Ende 1946 noch möglich schien, bremste die SMAD deutsche Bestrebungen, zu einer zonalen Lösung zu gelangen. Erst als die gesamtdeutsche Karte ausgereizt war, gab Karlshorst grünes Licht für eine einheitliche Neuordnung in der SBZ. Damit verloren die Landes- bzw. Provinzialverwaltungen automatisch ihren bisherigen Gestaltungsspielraum.