

Stadtwachstum Industrialisierung, Sozialer Wandel

Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung
im 19. und 20. Jahrhundert

Von

Peter Borscheid, Bruno Fritzsche, Friedrich-Wilhelm Henning,
Dietmar Petzina, Günther Schulz, Hans-Jürgen Teuteberg,
Richard H. Tilly und Clemens Wischermann

Herausgegeben von Hans-Jürgen Teuteberg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 156

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 156

Stadtwachstum
Industrialisierung, Sozialer Wandel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Stadtwachstum Industrialisierung, Sozialer Wandel

Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung
im 19. und 20. Jahrhundert

Von

Peter Borscheid, Bruno Fritzsche, Friedrich-Wilhelm Henning,
Dietmar Petzina, Günther Schulz, Hans-Jürgen Teuteberg,
Richard H. Tilly und Clemens Wischermann

Herausgegeben von Hans-Jürgen Teuteberg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Stadtwachstum, Industrialisierung, sozialer Wandel:

Beitr. zur Erforschung d. Urbanisierung im 19. u.

20. Jh. / von Peter Borscheid ... Hrsg. von Hans-Jürgen Teuteberg. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 156)

ISBN 3-428-06043-1

NE: Borscheid, Peter [Mitverf.]; Teuteberg, Hans-Jürgen [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06043-1

Vorwort

Dieser Sammelband enthält alle Referate, die für eine Sitzung des Wirtschafts-historischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-schaften vom 21.–23. März 1985 in Zürich unter Leitung von Professor Dr. rer. pol. Hansjörg Siegenthaler vorgelegt wurden. Für die Drucklegung sind die Abhand-lungen wie üblich überarbeitet und ergänzt worden.

Die Tagung war einer Anregung des Herausgebers folgend unter das in diesem Kreis bisher noch nicht erörterte Rahmenthema „Urbanisierung“ gestellt worden, um zunächst Teilergebnisse einiger inhaltlich wie methodisch eng verklammerter größerer Forschungsprojekte zu diskutieren, die seit einigen Jahren im Sonderfor-schungsbereich 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ der Universi-tät Münster betrieben werden. Zugleich war es auch die Absicht, einige ähnliche, thematisch eng benachbarte Untersuchungen von Wirtschaftshistorikern in Bonn, Köln und Bochum, aber auch in der Schweiz, dazu in Beziehung zu setzen und sich über neue historische Quellen und methodische Zugriffe für ihre Aus-wertung auszutauschen.

Wie die lebhafte Diskussion zeigte, besteht ein Konsens darüber, daß Ursa-chen, Umfang und Verlauf des modernen Verstädterungsprozesses seit dem 19. Jahrhundert im größeren Zusammenhang sowohl quantitativ wie qualitativ erst unbefriedigend erforscht sind. Bei Untersuchungen ist zwischen internen und externen Funktionen der Städte bzw. der inneren Stadtstruktur und ihrer äußeren Verflechtung im Rahmen der Gesamtwirtschaft und Gesamtgesellschaft zu unter-scheiden. Eine umfassend angelegte Analyse der Urbanisierung muß daher sowohl die Stadt, die als separierte kleine Welt für sich gedacht werden kann, als auch ihre Beziehungen zur äußeren Umwelt gleichermaßen erfassen. Erkenntnis-ebenen können demgemäß die einzelnen Stadtbewohner (der Städter als Typus), städtische soziale Gruppen und Schichten oder kommunale Institutionen und deren Funktionsstandorte, aber auch die Städte insgesamt als historische Indivi-duen sein. Nicht minder wichtig sind Untersuchungen über die innere Differen-zierung und Entwicklungsprozesse der Städte bezogen auf unterschiedliche so-zial- und funktionsräumliche Merkmale. Ferner interessieren Städte als Elemente regionaler und nationaler Städtesysteme sowie schließlich als Subsysteme und Innovationszentren einer jeweiligen Gesamtgesellschaft. Will man die Entwick-lung der modernen Städte in den letzten hundertfünfzig Jahren genauer verfol-gen, dann muß die spezielle Organisationsform des menschlichen Zusammenle-bens wie auch ihre räumliche Ausbreitung und Auswirkung in den größeren Dimensionen verfolgt werden. Die moderne Verstädterung, die sich an einer

Fülle von Einzeldeterminanten festmachen läßt, hat offensichtlich das moderne, sich selbst erhaltende Wirtschaftswachstum mancherorts initiiert und beschleunigt, aber auch umgekehrt sind von daher entscheidende Impulse für den demographisch-sozialen Wandel ausgegangen. Die Wirtschafts- und Sozialgeschichte hat sich, was aber auch für die Nachbardisziplinen historische Stadtgeographie, Stadtsoziologie, Stadtökonomie oder Raumwirtschaft gelten kann, bisher als relativ unfähig erwiesen, die gesamte Fülle des modernen verstädterten Daseins streng systematisierend zu durchdringen und generelle Erklärungen zu geben, worüber einzelne kluge Gedankenmodelle nicht hinwegtäuschen dürfen. Ein Hauptgrund für diesen mißlichen Stand der Forschung dürfte darin liegen, daß man in der herkömmlichen historischen Stadtforschung vielzuviel individuelle Stadtbeschreibung ohne abstrahierende Ansprüche und zu wenig zeitlich wie räumlich vergleichende Stadtanalysen in Anbindung an die größeren Prozesse der Industrialisierung und Modernisierung als Formen des sozialen Wandels betrieben hat.

Die Notwendigkeit einer umfassend angelegten Urbanisierungsforschung läßt sich anhand bekannter Einsichten demonstrieren: In den Städten konzentrierte sich frühzeitig nicht nur das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben, sondern von hier aus wurde auch ganz entscheidend der jeweilige gesamtwirtschaftliche und soziokulturelle Strukturwandel beeinflusst. Nahezu alle sozialen Innovationen im breiteren Sinne gingen vermutlich von den Städten aus. Der Prozentsatz der dort lebenden Menschen war aber jahrhundertlang sehr gering und ist erst seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts sprunghaft und kontinuierlich gestiegen. Heute kann die Bundesrepublik, wie die anderen vergleichbaren Industriestaaten, als eine nahezu verstädterte Industriegesellschaft angesehen werden. Alle städtischen Probleme sind in Wahrheit gesamtgesellschaftliche Fragen; der traditionelle Stadt-Land-Gegensatz, der noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine prägende Rolle spielte, ist fast gänzlich geschwunden. Wie zu Beginn der modernen Urbanisierungsphase treten neue soziale Spannungen der postindustriellen Gesellschaft wiederum zuerst in den Städten auf und stellen nun die Frage, ob wir erneut vor einer großen Umbruchsituation stehen, die mit den herkömmlichen Begriffsapparaten nicht mehr hinreichend erfaßt werden kann und für die wir die bis jetzt nur unbefriedigende Stichworte „Desurbanisation“, „Suburbanisierung“, „Dekonzentration“ oder „Regionalstadt“ verwenden.

Auf jeden Fall ist erst jetzt am Ende des 20. Jahrhunderts, was die beiden Weltkriege und die anomalen Jahrzehnte dazwischen nur allzulange verdeckt haben, die Tatsache voll ins wissenschaftliche Bewußtsein getreten, welche tiefgreifenden und manchmal geradezu revolutionären strukturellen Umwälzungen dieser langanhaltende Urbanisierungsprozeß in fast allen Lebensbereichen erzeugt hat. Die Befriedigung der Alltagsbedürfnisse wie auch Abläufe täglicher Daseinsformen haben sich im Kern durch den Prozeß der durchgehenden Verstädterung verändert, was das soziale Handeln wie das Rollenverhalten tief beeinflusst hat. Manche Probleme der Gegenwart hängen wahrscheinlich weniger mit der immer

wieder zitierten „Krise der Stadt“ (Lewis Mumford, Jane Jacobs, Alexander Mitscherlich) als vielmehr mit der immer noch nicht überall gelungenen Anpassung an die total urbanisierte Lebensweise zusammen, für die es in der Geschichte bisher noch kein Vorbild gab. Wie immer man auch zu solchen Hypothesen stehen mag: Wissenschaftlichen Analysen über den Prozeß der Urbanisierung seit dem 19. Jahrhundert sowie seinen bisher ungeklärten Gesamtfolgen gebührt Priorität.

Über die bisherigen Forschungen und ihre Methoden ist an dieser Stelle nicht zu referieren. Zusammengefaßt kann man lediglich feststellen, daß die angelsächsische Forschung im letzten Jahrzehnt hier unter dem Anstoß der „New Urban History“ einen gewaltigen Vorsprung gewonnen hat, den man nur mit verstärkten Bemühungen aufholen kann. Die so deutlich hervorgetretene Vernachlässigung der Urbanisierungsforschung in der Bundesrepublik, die in letzter Zeit gleich mehrfach und unabhängig festgestellt worden ist, hängt offensichtlich mit der fast ausweglosen Vieldeutigkeit des Stadtbegriffes zusammen. Die Abgrenzung des Gegenstandsbereiches der Urbanisierung bzw. Verstädterung wird dadurch ungemein erschwert. In der wissenschaftlichen Debatte ist in letzter Zeit darauf hingewiesen, daß z. B. die zahlreichen Eingemeindungen seit dem 19. Jahrhundert wie auch die neueren Gebietsreformen den traditionellen Stadtbegriff noch problematischer gemacht haben als vorher. In den Gemeindeordnungen tritt uns oft ein rein administrativer Stadtbegriff entgegen, der sich keineswegs mit dem Bewußtsein und dem Sprachgebrauch der in einer Stadt Lebenden deckt. Der Erfahrungsbegriff „Stadt“ bezieht sich häufig nur auf die Kernstadt oder einen bestimmten Stadtteil. Durch die Entstehung von Industriedörfern oder „Schlafstädten“ für stadtbezogene Pendler ist, was heute auch für kleinere und mittlere Städte gilt, die überlieferte Vorstellung von der Stadt ebenfalls verändert worden. Eine richtig zupackende Urbanisierungsforschung muß daher auch den jeweiligen Charakter einer Stadt als deutlich unterscheidbare Siedlungsfunktion und Träger bestimmter Funktionen beachten. Es dürfen nicht nur Städte mit ihren Einzelbewohnern, Gruppen und Schichten sowie kommunalen Institutionen und der Stadt-Land-Gegensatz, sondern es müssen auch ganze Regionen und sogar der Einfluß städtischer Elemente auf das agrarische Dasein erforscht werden.

Jürgen Reulecke hat gerade in einer Zusammenfassung des Forschungsstandes vorgeschlagen, folgende zeitliche Zäsuren zur besseren Systematisierung des umfänglichen Wandlungsprozesses zu setzen:

1. Vorgeschichte und erste Ansätze der Urbanisierung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts
2. Der eigentliche Durchbruch zur Urbanisierung
3. Verstädterung und Urbanisierung in der Phase der Hochindustrialisierung
4. Die Posturbanisierungsphase seit dem 1. Weltkrieg

In diesem zeitlichen Rahmen erscheinen dann folgende Unterprobleme in der nächsten Zeit als besonders erforschenswert:

Die Entstehung und Wandlung des städtischen Baukörpers sowie das Bevölkerungswachstum (Gebürtigkeit, Sterblichkeit, räumliche Mobilität) müssen wie schon früher natürlich im Vordergrund der Betrachtung stehen. Auch der Gang der Eingemeindungen und die Entwicklung größerer städtischer Regionen sowie die Geschichte der Stadt- und Raumplanung haben gleich den Problemen der Wohnungsmärkte und der kommunalen Wohnungspolitik inzwischen ein neues steigendes Interesse gefunden. Große Desiderata sind noch die Geschichte der kommunalen Finanzpolitik sowie die eng zusammenhängenden Fragen der Bodenpreise, der Bodenpolitik und tatsächlichen Bodennutzung in den Städten. Die Veränderungen der städtischen Binnendifferenzierung, insbesondere die Fragen der Citybildung und der Standorte gewerblich-industrieller sowie dienstleistender Unternehmen in der Vergangenheit sind bisher mehr von der historischen Stadtgeographie untersucht worden. Weitere Desiderata wären Untersuchungen über den Ausbau der kommunalen Daseinsvorsorge und die Entstehungsursachen der modernen bürgernahen Leistungsverwaltung, was natürlich eng mit dem Wandel der kommunalen Aufgabenstellungen zusammenhängt.

Den Wirtschaftshistoriker muß die Stadt vor allem als Markt- und Dienstleistungszentrum im 19. und 20. Jahrhundert interessieren. Der Sozialhistoriker wird dagegen mehr den sich wandelnden Funktionen kirchlicher, kultureller und pädagogischer Institutionen in den Städten, den Problemen des abweichenden Verhaltens (z. B. dem oft behaupteten Anstieg der Kriminalität infolge der Verstädterung) oder den Fragen des speziellen Stadtviertelbewußtseins zusätzlich Beachtung schenken. Die wachsende politische Einflußnahme des Bürgers an der Selbstverwaltung seiner Stadtgemeinde und das damit eng verkoppelte Eindringen der politischen Parteien in den kommunalen Raum sind zwar schon vermehrt in jüngster Vergangenheit untersucht worden, doch mangelt es noch an vergleichenden und im größeren Zusammenhang angelegten Studien. Schließlich wäre an das noch wenig bekannte Verhältnis zwischen den Klein-, Mittel- und Großstädten und die Vernetzung insbesondere zwischen höherrangigen Zentren wie auch an die Ausformung spezifischer urbaner Mentalitäten und Verhaltensweisen (Stichworte: Urbanität als Lebensstil, Wechselbeziehungen zwischen öffentlicher und privater Sphäre, Heimatgefühl, Folgen der Urbanisierung für Familienleben, Sozialisation und Kommunikation usw.) zu denken.

Sicherlich ist ein solcher Katalog von Forschungsdesiderata unvollständig und bedarf insbesondere einer wohlüberlegten Ausdifferenzierung. Diese Aufzählung soll auch nur deutlich machen, daß es künftig nicht mehr wie bisher genügen wird, den gebauten Stadtkörper, die Einwohnerzahlen und die städtischen Institutionen zu erfassen. Es müssen auch die tatsächlichen Verhaltensweisen der in den Städten lebenden Bewohner quantitativ wie qualitativ gleichermaßen unter die Lupe genommen werden. Wie die Stadtsoziologie zu einer raumbezogenen Soziologie vorangeschritten ist, so muß auch die Stadtgeschichte nicht nur die äußeren und inneren Gestaltungsformen einer Gemeinde, sondern auch die psy-

chosozialen und soziokulturellen Raumbezogenheiten der Stadtbewohner in die Analyse einbeziehen.

Solche Erkenntnisse sind sicherlich sehr anspruchsvoll und erheischen die Heranziehung ganz neuer Quellengattungen und anderer Forschungsmethoden. Die bisherige historische Stadtforschung hat von der materiellen Umwelt oft zu vor-schnell auf die Bedürfnisbefriedigung und damit auf Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit städtischen Verhältnissen geschlossen. Wie die Qualität eines städtischen Daseins wirklich empfunden wurde, kann aber nur durch die zusätzliche Heranziehung von Zeugnissen rekonstruiert werden, die aus der persönlichen Erlebnisdimension stammen. Die Heranziehung von Quellen aus der persönlichen Alltagsgeschichte ist für eine weiter ausgreifende Urbanisierungsforschung daher unerlässlich. Das Wohnen in einer Stadt ist weit mehr als eine bloße emotionelle Bindung an einen vertrauten Ort. Es muß vom Wissenschaftler auch erfragt werden: Inwieweit determiniert der bereits vorgegebene Lebensraum das Sozialverhalten, und wie wirkt umgekehrt dieses Sozialverhalten auf die räumliche Gestaltung ein? Die spezifische Gesellungsform des Menschen in den Städten erscheint so gesehen als Folge des allgemeinen sozialen Wandels, aber auch als Voraussetzung dazu. Nur unter solchen größeren Gesichtspunkten lassen sich die bisherigen Teilaspekte des städtischen Daseins möglicherweise besser zusammensehen und generell erklären.

Der Historiker wird dabei allerdings zu bedenken haben, daß das Leben in einer Stadt von dem Individuum immer als relativ einheitlicher Komplex erlebt und sein tägliches soziales Handeln nicht rational differenziert wurde. Eine Stadtgeschichte als Prozeßgeschichte stößt sowohl bei zeitlichen Querschnitten wie auch bei Langzeituntersuchungen auf erhebliche Verständnisschwierigkeiten, da z. B. Wohnansprüche und Wohnzufriedenheit zeitlich, regional wie sozialschichtenmäßig regelmäßig auseinandergehen. Eine Übertragung heutiger Normen auf die Vergangenheit ist unhistorisch und verschließt oft den Zugang zu einer sachgerechten Interpretation. Viele ideologische Hypothesen sind bei einer solchen Forschung zusätzlich zu überwinden. Die gerade in Deutschland früher sehr verbreitete Stadtfeindschaft hat eine vorurteilslose Untersuchung über das Städtewesen oft erschwert. Wie René König aber zu Recht festgestellt hat, kommt es nicht darauf an, die Stadt zu verdammern oder zu glorifizieren, sondern zu untersuchen, welche Rolle sie im Entfaltungsprozeß anderer vergleichbarer gesellschaftlicher Gebilde gespielt hat.

Die nachfolgenden Beiträge können selbstverständlich nur einige ausgewählte Aspekte der hier skizzierten umfänglichen Urbanisierungsproblematik beleuchten. Behandelt werden zum einen Fragen des Bau-, Boden- und Wohnungsmarktes sowie der darauf aufbauenden kommunalen und staatlichen Wohnungspolitik, zum anderen Zusammenhänge zwischen Infrastruktur und Stadtwachstum bzw. Kommunalfinanzen und der großen Wirtschaftskrise um 1930; ferner die kaum zu überschätzende Rolle führender Stadtplaner und schließlich Auswirkungen der

Verstädterung auf den Lebensstandard einer Altersgruppe der größten sozialen Unterschicht.

Die Fortschritte der hier gebotenen Forschungen springen sofort ins Auge: Fast ausnahmslos wird keine traditionelle Städte-monographie, sondern durchweg ein Vergleich von Städten geboten. Die Hälfte der Autoren versucht, ihre narrative Darstellung mit selbst errechneten Datenreihen zu kombinieren und betont eine Konfrontierung des so gefundenen empirischen Materials mit wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Theorien. Die kritische Erörterung bisher ungesicherter Hypothesen wie scheinbar gesicherter „Gesetze“ bedeutet einen wirklichen Erkenntnisfortschritt. Ob alle der hier erstmals vorgelegten Quantifizierungen und die daraus gezogenen Schlüsse der nachprüfenden Forschung dann standhalten, muß die Zukunft wie immer erst erweisen. Als ein neuer Anlauf muß ferner auch gewertet werden, daß vielfach nach neuen urbanisierungsrelevanten Zäsuren gesucht wird, die den geschichtlichen Verlauf anders strukturieren.

Wenn die Hälfte der Referate die „Wohnungsfrage“ von den verschiedensten Seiten her angeht, so muß daran erinnert werden, daß die Bevölkerungsmehrheit hier am stärksten und nachhaltigsten von der Urbanisierung im 19. und frühen 20. Jahrhundert berührt wurde. Nicht zufällig haben die besten Köpfe der deutschen Nationalökonomie vor genau einhundert Jahren im „Verein für Socialpolitik“ darüber mit Vertretern der Verwaltungspraxis debattiert. Es ist sicherlich lehrreich, sich das ganze damalige Argumentationsgefüge noch einmal geschlossen vorzuführen und mit der inzwischen statistisch aufgehellten tatsächlichen Entwicklung zu vergleichen.

Hans-Jürgen Teuteberg

Inhaltsverzeichnis

Die Debatte der deutschen Nationalökonomie im <i>Verein für Socialpolitik</i> über die Ursachen der „Wohnungsfrage“ und die Steuermittel einer Wohnungsreform im späten 19. Jahrhundert Von Prof. Dr. <i>Hans-Jürgen Teuteberg</i> , Münster/Westf.	13
Wohnungsbauinvestitionen während des Urbanisierungsprozesses im Deutschen Reich 1870–1913 Von Prof. <i>Richard H. Tilly</i> , Ph. D., Münster/Westf.	61
Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in deutschen Großstädten 1870–1913 Von Dr. <i>Clemens Wischermann</i> , Münster/Westf.	101
Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik Von Dr. <i>Günther Schulz</i> , Bonn	135
Eisenbahnbau und Stadtentwicklung in der Schweiz Von Prof. Dr. <i>Bruno Fritzsche</i> , Zürich	175
Stadtplanerische Überlegungen in der Zwischenkriegszeit – dargestellt anhand des Planes von <i>Hans Bernhard Reichow</i> für Stettin Von Prof. Drs. <i>Friedrich-Wilhelm Henning</i> , Köln	195
Kommunale Finanzen und Handlungsspielräume in der Weltwirtschaftskrise: Das Beispiel der Stadt Bochum Von Prof. Dr. <i>Dietmar Petzina</i> , Bochum	231
Verdienst, Einkommen und Vermögen älterer städtischer Arbeiter während der Industrialisierung Von Prof. Dr. <i>Peter Borscheid</i> , Münster/Westf.	255

Die Debatte der deutschen Nationalökonomie im Verein für Socialpolitik über die Ursachen der „Wohnungsfrage“ und die Steuerungsmittel einer Wohnungsreform im späten 19. Jahrhundert*

Von *Hans J. Teuteberg*, Münster/Westf.

Der vorliegende Tagungsband des Wirtschaftshistorischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist dem Generalthema „Urbanisierung und Sozialer Wandel“ gewidmet worden, weil in letzter Zeit eine Reihe von neuen Forschungen auf diesem Gebiet unternommen wurden, die nun nach einer kritischen Erörterung verlangen. Der Zeitpunkt gibt zunächst zu einer historischen Reminiszenz Anlaß: Vor einhundert Jahren schlugen nämlich *Georg Friedrich Knapp* und *Gustav von Schönberg* im Anschluß an die Herbsttagung des „Vereins für Socialpolitik“ 1884 vor, die Wohnungsnot in den Großstädten zum Thema der nächsten Sitzung zu machen¹. Auf zwei weiteren Ausschußsitzungen am 13. April und 28. Dezember 1885 wurde das Thema beraten und endgültig angenommen. Am 24. und 25. September 1886 trat dann der „Verein für Socialpolitik“ im Hörsaal der Polytechnischen Gesellschaft in Frankfurt a. M. zusammen, um über die „Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten“ zu diskutieren². Als Grundlage dazu dienten zwei rechtzeitig fertiggestellte Materialbände, in denen verschiedene Experten ihre Ansichten zu den wichtigsten Einzelproblemen darlegten und anhand eines vorher ausgesandten Fragebogens Vertreter einzelner Städte erstmals einheitlich konzipierte und damit untereinander vergleichbare Schilderungen über die Wohnungsverhältnisse in größeren Städten untermauert von einer gesondert beigelegten Wohnstatistik abgaben³.

Es ist sicherlich nicht ohne Reiz, eine zentrale Problematik der beginnenden modernen Verstädterung in Deutschland in ihrem ganzen sozioökonomischen Ursachen- und Wirkungsgeflecht im Abstand eines Jahrhunderts noch einmal

* Diese Abhandlung beruht auf Resultaten des Forschungsprojekts „Wohnungsnot und Soziale Frage im 19. Jahrhundert“ des Sonderforschungsbereichs 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ der Universität Münster.

¹ *Franz Boese*: Geschichte des Vereins für Socialpolitik 1872–1932, Berlin 1939, S. 51.

² *Verein für Socialpolitik (Hg.)*: Verhandlungen der am 24. und 25. September 1886 in Frankfurt a. M. abgehaltenen Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik über die Wohnungsverhältnisse der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 33, Leipzig 1886.

³ *Verein für Socialpolitik (Hg.)*: Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe. Gutachten und Berichte. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik 30/31, Leipzig 1887.

geschlossen vor Augen zu führen und sich in die kontroversen Standpunkte damaliger Wissenschaftler erneut zu vertiefen. Dabei wird man nicht ohne Überraschung feststellen, daß einige der damals ausgetauschten Argumente noch fast nichts von ihrer Aktualität eingebüßt und die dahinterstehenden Probleme bis heute keine befriedigende Lösung gefunden haben.

Was hat den „*Verein für Socialpolitik*“ bewogen, angesichts der damaligen Fülle von Zeit- und Streitfragen sich gerade diesem Problembereich vorrangig zuzuwenden und damit ihn als besonders lösungsbedürftig zu charakterisieren⁴? Die Antwort ergibt sich aus dem Gang der zeitgenössischen sozialen Reformdebatte: Schon bei den ersten Anzeichen der zunehmenden Verstädterung und Industrialisierung um die Mitte des 19. Jahrhunderts hatten bekannte Persönlichkeiten des öffentlich-wissenschaftlichen Lebens wie *Victor Aimé Huber*, *Julius Faucher* und *Karl Knies*, dann aber auch der unter *Adolph Lettes* Leitung stehende, mit Unterstützung der preußischen Regierung 1844 ins Leben gerufene „*Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*“ und der etwas später gegründete „*Kongreß deutscher Volkswirthe*“ erstaunlich frühzeitig in den vierziger und fünfziger Jahren die Wohnungsfrage als einen Kernpunkt der neuen „*Arbeiterfrage*“ diagnostiziert, was sofort eine Fülle von praktischen Lösungsvorschlägen wie auch erste Bemühungen um eine theoretische Durchdringung provozierte⁵. Wenngleich diese Entschlüsse, Denkschriften und Abhandlungen noch sehr unbefriedigend blieben, so hatten sie doch das Verdienst, eine fortan nicht mehr verstummende Wohnungsreformdebatte in Deutschland zu entfachen, die nun eine zunehmend größere öffentliche Resonanz fand. Zugleich traten erstmals kleine *gemeinnützige Baugesellschaften* sowohl auf der Basis von Aktienunternehmungen wie auch von Genossenschaften durch diese fortwährende Erörterung auf den Plan⁶. Zahlen-

⁴ Als andere Tagungsthemen waren ferner vorgeschlagen worden: Sparkassenwesen, landwirtschaftliche Genossenschaften, Heimgewerbe, der Einfluß der Agrarimporte auf die inländischen Fleisch- und Getreidepreise, das Verhältnis der Brotpreise zu den Löhnen, die Wirkung der Lohnhöhe auf die Produktionskosten, Warenpreise und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf dem Weltmarkt, ferner das Verhältnis der Soziallasten zu den Steuern sowie die Altersversorgung.

⁵ Für eine ausführliche Darstellung dieser ersten Beschäftigungen mit der Wohnungsfrage in Deutschland vgl. *Hans J. Teuteberg*: Eigenheim oder Mietskaserne. Ein Zielkonflikt deutscher Wohnungsreformer 1850–1914, in: *Heinz Heineberg* (Hg.): Innerstädtische Prozesse im 19. und 20. Jahrhundert. Geographische und historische Aspekte. (= Städteforschung Reihe A) Köln/Wien, (im Erscheinen). Vgl. *Heinrich Bechtel*: Die ersten Kämpfe für eine Wohnungsreform. Ein Beitrag zum Gegensatz von Theorie und Praxis der Wohnungsfrage, in: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik* 122 (1924), H. 6, S. 813–826. – *Hans H. Lechner*: Wohnungsfrage, städtische Grundrente und Bodenspekulation. Ein theoriegeschichtlicher Abriß, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 92 (1972), 2. Halbb., S. 697–726. – *Carl Johannes Fuchs*: Die Wohnungsfrage, in: *S. P. Altmann u. a.*, Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert. Gustav Schmoller zur siebzigsten Wiederkehr seines Geburtstages, 24. Juni 1908, in Verehrung dargebracht, Bd. 2, Leipzig 1908, Abschnitt XXXIII, S. 1–24. – *Dorothea Berger-Thimme*: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen über die Anfänge staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873–1918) Frankfurt a. M./Bern 1976. – *Jürgen Reulecke*: Sozialer Frieden durch soziale Reform. Der Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen in der Frühindustrialisierung, Wuppertal 1983. – *Volker Hentschel*: Die deutschen Freihändler und der Volkswirtschaftliche Kongreß 1858–1885, Stuttgart 1975.

mäßig noch bedeutsamer erwies sich der bald danach einsetzende *Werkswohnungsbau*: Nach einer Enquête über die freiwilligen Wohlfahrtseinrichtungen der Arbeitgeber in Preußen 1875 hatten von 4850 erfaßten Betrieben bereits 1655 irgendeine wohnungsfürsorgende Maßnahme getroffen. In der Mehrzahl der Fälle waren relativ preiswerte Mietwohnungen für Belegschaftsangehörige geschaffen worden, insgesamt 8751 Häuser für 35 538 Menschen. Aber auch andere deutsche Bundesstaaten, vor allem Bayern und Sachsen, zeigten bei entsprechenden Erhebungen ähnliche Bemühungen beim beginnenden Werkswohnungsbau, der sich auf bestimmte ältere Vorläufer sowohl auf dem Lande wie bei den Manufakturen stützen konnte⁷.

Ein gewisser Anstoß zur Wohnungsreform ging auch von der sich verschärfenden *Landarbeiterfrage* aus. Wegen der seit den vierziger Jahren steil anwachsenden Auswanderung, die dann später in eine ebenso starke Binnenwanderung in die entstehenden Industriestädte umschlug, begann man vor allem zunächst in den ostelbischen Gebieten erstmals über die gezielte Anlage moderner Landarbeiterwohnungen nachzudenken. Nachdem der Gutsbesitzer und bekannte national-ökonomische Schriftsteller *Johann Heinrich von Thünen* auf seinem mecklenburgischen Gut Tellow bei Rostock und andere Reformer musterhafte Tagelöhnerbehausungen geschaffen hatten, schickte die preußische Regierung einen Fachmann nach England, um die dortigen Erfahrungen bei der ländlichen Cottage-Bauweise zu erkunden und deren Baupläne sowie Kosten näher zu studieren⁸. Ein ostpreussischer Landarzt, der aus seiner Praxis die Zusammenhänge zwischen Wohnen und Volkskrankheiten nur zu gut kennengelernt hatte, legte 1863 einen Plan zur Gründung ländlicher Baugenossenschaften vor, die sich speziell mit der Lösung

⁶ *Walter Voßberg*: Die deutsche Baugenossenschaftsbewegung, Berlin 1906. — *Kai-Detlev Sievers*: Anfänge der Baugenossenschaftsbewegung in Norddeutschland zur Zeit des zweiten deutschen Kaiserreiches, in: *Hans J. Teuteberg (Hg.): Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit (= Studien zur Geschichte des Alltags Bd. 4)* Münster 1985, S. 339–356.

⁷ *Paul Mieck*: Die Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen der industriellen Arbeitgeber in den preußischen Provinzen Rheinland und Westfalen und ihre volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung, Berlin 1904. *A. Günther-René Prevôt*: Die Wohlfahrtseinrichtungen der Arbeitgeber in Deutschland und Frankreich, Leipzig 1905. — *R. Hundt*: Bergarbeiter-Wohnungen im Ruhrrevier, Berlin 1902. — *A. Heinrichsbauer*: Industrielle Siedlung im Ruhrgebiet in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Essen 1936. — *Adolf F. Heinrich*: Die Wohnungsnot und die Wohnungsfürsorge privater Arbeitgeber in Deutschland im 19. Jahrhundert, Phil. Diss., Marburg 1970. — *Günther Schulz*: Der Wohnungsbau industrieller Arbeitgeber in Deutschland bis 1945, in: *Teuteberg, Homo habitans* (s. Anm. 6), S. 373–390, — *Gertrud Milke-reit*: Betriebliches Wohnungswesen im Duisburger Norden 1880–1974, in: Ebenda, S. 391–420.

⁸ *Franz Wachenhausen*: Der Bau vorbildlicher Landarbeiterwohnungen in Tellow durch Johann Heinrich von Thünen in den Jahren 1830–1840, Diss. Masch. Schr., Schwerin 1945. — *Leopold von Orlich*: Über einige Vereine zur Hebung des sittlichen und leiblichen Wohls des Volkes. Mit sieben Ansichten und Grundrissen von Wohnungen für Arbeiter auf dem Lande. Ein Wort der Nachfolge, Leipzig 1840. Vgl. *John Burnett*: A Social History of Housing 1815–1970, London 1970, S. 30–53. — *Ders.*: Die Entwicklung englischer Arbeiterhäuser und ihre Raumnutzung im 19. Jahrhundert, in: *Teuteberg: Homo habitans* (s. Anm. 6), S. 227–256.

der ländlichen Wohnungsfrage beschäftigen sollte⁹. Die Landwirtschaft war, wie die Berichte über die „*Versammlungen Deutscher Landwirte*“ zeigen, wegen des damals steigenden Arbeitskräftemangels an diesem Problem nicht uninteressiert. Die Insten und Tagelöhner konnten nämlich auf die Dauer nur durch den Bau entsprechender Wohnungen auf den großen Gütern gehalten werden. Das größte Aufsehen erzielte das Buch des staatlichen Domäneninspektors *Theodor Freiherr von der Goltz*, der die Wohnungsfrage auf dem Lande zusammen mit einem Baumeister erstmals von allen Seiten her beleuchtete¹⁰. Die Verfasser, die beide auch an einer Landwirtschaftlichen Akademie lehrten, beriefen sich bei ihren detaillierten Vorschlägen zur Schaffung von ländlichen Behausungen ausdrücklich auf *Victor Aimé Hubers* Anregungen für eine genossenschaftliche Selbsthilfe, die in erster Linie von den Gutsbesitzern getragen werden sollte. Das Buch schloß mit der ersten Mahnung, daß

„ohne eine gründliche Reform der Wohnungsverhältnisse alle Anstrengungen der Kirche, der Schule, des Staates und der Gesellschaft zur sittlichen, geistigen, sozialen und wirtschaftlichen Rettung von hunderten Tausenden von Familien vergeblich sind“¹¹.

Der große Einfluß des „*Landwirtschaftlichen Centralvereins*“ in Ostpreußen sicherte dem Buch eine relativ weite Verbreitung, doch kam es dort kaum zu Umsetzungen in der Praxis. Erst 1868 konnte Goltz von der Gründung einer einzigen neuen Landarbeiterkolonie berichten, bei der seine Grundsätze befolgt wurden, doch war selbst diesem Projekt wenig Erfolg beschieden¹². *Goltz*, der sich später als Agrarwissenschaftler einen bedeutenden Namen machte, gelang es offenbar nicht, der ländlichen Arbeiterwohnungsfrage die ihr gebührende Beachtung vor der Reichsgründung zu sichern. Die wenigen sonstigen Vorschläge auf diesem Gebiet beschäftigten sich nur mit speziellen technischen und hygienischen Fragen und versuchten nicht, die ökonomisch-sozialen Ursachen zu analysieren¹³.

⁹ *Hugo Senfleben*: Über einen Plan zur Gründung von Baugesellschaften für die Herstellung zweckmäßiger Wohnungen für ländliche Arbeiter, in: Ostpreussische landwirtschaftliche Jahrbücher, Jg. 1863. — *Ders.*: Die Bedeutung und der Fortschritt der Wohnungsfrage. In: Der Arbeiterfreund 7 (1869), S. 385 ff. — *Ders.*: Die gesundheitsmäßige Einrichtung von ländlichen Arbeiterwohnungen, in: Der Arbeiterfreund 3 (1865), S. 173–186.

¹⁰ *Theodor Freiherr von der Goltz und W. Kienel*: Ländliche Arbeiterwohnungen in Vorschlägen und Zeichnungen zu ihrer zweckmäßigen Ausführung, Königsberg-Tilsit 1865.

¹¹ Ebenda, S. 48.

¹² Als der Rittergutsbesitzer Neumann auf seinem Gut Poseneck bei Gerbaum die Landarbeiterwohnungen errichtet hatte, erhielt er vom zuständigen Landrat die Auflage, weitere Siedlungsplätze einzustellen und die Häuser wieder abzureißen. Dies geschah auf Betreiben der benachbarten Landwirte, die Klage führten, die Bewohner solcher neuer Landarbeiterwohnungen „würden leicht zu einem trägen, unordentlichen Lebenswandel gelangen und außerdem den benachbarten Besitzern Schaden zufügen.“ Die Aufhebung dieses unsinnigen Verbots konnte erst nach einem langen Rechtsstreit erreicht werden und zeigt, auf welche Schwierigkeiten in der Praxis erste Versuche zur Lösung der ländlichen Wohnungsfrage stießen. Vgl. *Theodor Freiherr von der Goltz*: Über einige Einrichtungen zur Verbesserung der Lage der ländlichen Arbeiter, in: Der Arbeiterfreund 6 (1868), S. 149–161, besonders S. 159.

¹³ Vgl. *F. Schubert*: Bau und Einrichtung ländlicher Arbeiterwohnungen in gesundheitlicher Rücksicht, Bonn 1869. — *Albrecht Thae*r: Über ländliche Arbeiterwohnungen, Berlin 1872.

Zwar wurde von den wenigen Sachkennern übereinstimmend frühzeitig erkannt, daß sich die Wohnungsfrage nicht allein auf die Großstädte und Industriezentren beschränkte und sich gerade in ländlichen Gegenden die krassen Mißstände bei den Behausungen zeigten, doch sind solche Hinweise immer wieder schnell von den massenhaft zusammengeballten Wohnungsproblemen Berlins und anderer Großstädte überschattet worden.

Das sprunghaft steigende Interesse an den Wohnungsverhältnissen entzündete sich an mehr spektakulären Ereignissen, z. B. an dem *Berliner Generalbebauungsplan* von 1862. An den großen Straßendurchbrüchen in Paris sich orientierend wollte der Berliner Magistrat in ähnlicher Weise seine Stadt in den sechziger Jahren einem mehr großräumig angelegten Nahverkehr erschließen. Ohne daß die Mehrzahl der vorgesehenen Straßen zunächst angelegt wurde, gab der Plan Veranlassung, die Grundstückspreise in den zur Bebauung vorgesehenen Gebieten in die Höhe schnellen zu lassen. Eine der Folgen dieses Plans war es, daß die dichte Bebauung in einigen Berliner Randgebieten rasch zunahm, wo nun die bis heute bekannten Berliner Mietskasernen entstanden. Die Planung und Ausführung dieser mehrstöckigen Massenmietshäuser mit ihren Seitenflügeln und Hinterhöfen bildete eines der umstrittensten Projekte städtebaulicher Planung in Deutschland, dessen Auswirkungen das Bild Berlins vor allem nach außen hin prägten¹⁴. Als Folge dieser und anderer Diskussionen wurde die Wohnungsfrage seitdem zu einem Dauerthema publizistischer Berichterstattung und gesellschaftlicher Vorschläge.

Von protestantischer Seite wurde die Wohnungsfrage erstmals in einem größeren Kreise auf der vom Stuttgarter Kirchentag initiierten *Zweiten Industriekonferenz* in Bonn am 14. und 15. Juni 1870 aufgegriffen. Die von dem Bonner Nationalökonom *Erwin Nasse* einberufene Tagung stellte den ersten Versuch deutscher Industrieller dar, den Mißständen der Fabrikarbeit nachzugehen. In seinem Referat zu den Arbeiterwohnungsverhältnissen umriß der Baseler Fabrikant und Stadtrat *Carl Sarasin* seine Erfahrungen mit dem Bau von Werkwohnungen und verwies auf die seiner Meinung beispielhafte *cité ouvrière* in Mühlhausen. Die Ver-

¹⁴ *Johann Friedrich Geist und Klaus Kürvers*: Das Berliner Mietshaus 1740–1862, München 1980, S. 464–524. — *Ingrid Thienel*: Städtewachstum im Industrialisierungsprozess. Das Berliner Beispiel, Berlin–New York 1973. — *Dies.*: Verstädterung, städtische Infrastruktur und Stadtplanung — Berlin zwischen 1850 und 1914, in: Die Alte Stadt. Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege 4 (1977), S. 55–84. — *Manfred Hecker*: Die Berliner Mietskaserne, in: *Ludwig Grothe* (Hg.): Die deutsche Stadt im 19. Jahrhundert. Stadtplanung und Baugestaltung im industriellen Zeitalter, München 1974, S. 173–194 (hier besonders viele Abbildungen). — *Werner Hegemann*: Das steinerne Berlin. Geschichte der größten Kasernenstadt der Welt, Berlin 1930, S. 207–233. — Vgl. als wichtige zeitgenössische Schriften: *James Hobrecht*: Über öffentliche Gesundheitspflege und die Bildung eines Central-Amtes für öffentliche Gesundheitspflege im Staate, Stettin 1868. — *Gustav Rasch*: Die dunklen Häuser von Berlin, 2. Aufl., Wittenberg 1863. — *A. Gessler*: Das deutsche Mietshaus, München 1909. — *K. E. O. Fritsch*: Wie kann die Baukunst wieder volkstümlich gemacht werden? In: Deutsche Bauzeitung, Jg. 1876, S. 383 ff. — *Ders.*: Die Bedeutung der Gegenwart, in: Deutsche Bauzeitung, Jg. 1874. — *Das Berliner Voigtland*. Abdruck aus dem in Duisburg im Diakonissenhause erscheinenden Sonntagsblatt für innere Mission, Duisburg 1862. — *Ernst Bruch*: Berlins bauliche Zukunft und der Bebauungsplan, Berlin 1870.

sammlung erkannte daraufhin an, daß besonders die Wohnungsverhältnisse grundlegend seien für „Familienleben, Stabilität und Patriotismus in der Arbeiterschaft“¹⁵. Der „*Evangelische sociale Kongreß*“ und der katholische „*Verein Arbeiterwohl*“ führten anschließend diese Reformbestrebungen weiter.

Aber auch bei den Arbeitnehmern wurde unmittelbar nach Ende des Deutsch-Französischen Krieges in mehreren großen Versammlungen in Berlin erstmals ein eigener Standpunkt in der Wohnungsfrage deutlich. Eine von 6000 Menschen besuchte Massenveranstaltung der *Berliner Sozialdemokraten* faßte am 24. September 1871 folgende für Regierung und Öffentlichkeit bestimmte Resolution:

„Die Versammlung erklärt die Wohnungsnoth und Steigerung der Miethen in großen Städten als Folge der heutigen socialen Zustände, welche es den Grundbesitzern ermöglichen, durch die Bodenrente das arbeitende Volk auszubeuten und nicht die Bedürfnisse des Volkes, sondern schwindelhafter Speculationen halber den Wohnungsbau zu betreiben . . . Die Versammlung erklärt daher, daß nur durch den socialdemokratischen Staat, wo aller Grund und Boden Gemeingut ist und den Bedürfnissen des Volkes gemäß Arbeiter-Productivgenossenschaften die Wohnungen herstellen, aber nicht nur Palliativmittel der heutigen Wohnungsnoth und den großartigen Krankheiten, welche sie in der Folge hat, ein Ende gemacht werden könne“¹⁶.

Dieser Aufruf und die dahinter stehende allgemeine Unruhe veranlaßten *Friedrich Engels*, 1872 eine längere Artikelserie unter der Überschrift „*Zur Wohnungsfrage*“ in dem Leipziger Organ „*Volksstaat*“ zu veröffentlichen, die sowohl gegen den kleinbürgerlichen Sozialismus wie auch gegen die Wohnungsreformvorstellungen Christlich-Konservativer und Linksliberaler gerichtet war¹⁷. Darin wandte er sich zunächst dagegen, in der Wohnungsfrage eine wichtige Aufgabe der Sozialdemokratie zu sehen. Für *Engels* war die Wohnungsnot nur ein „sekundärer Übelstand“, nämlich eine Folge der kapitalistischen Produktionsweise. Man müsse diese beseitigen, dann würde sich die Wohnungsfrage von selbst lösen¹⁸. Die Hausbesitzer waren ihm insgesamt nur eine relativ harmlose „Unterart von Kapitalisten“, weil sie keine Arbeitskraft kauften und keinen Mehrwert produzier-

¹⁵ Vgl. Verhandlungen der Bonner Konferenz für die Arbeiterfrage im Juni 1870, Berlin 1870. Für die Förderung des Arbeiterwohnungsbaus setzten sich auch die von Unternehmern herausgegebenen Zeitschriften „*Concordia*“ (1871 ff.) und „*Arbeiterwohl*“ (1881 ff.) ein. Einzelne Unternehmer befaßten sich hier in Artikeln oder in gesonderten Schriften mit der Förderung der Werkwohnungen als Mittel der betrieblichen Sozialpolitik. Vgl. *Julius Post u. Heinrich Albrecht*: Musterstätten persönlicher Fürsorge von Arbeitgebern für ihre Geschäftsangehörigen, 2 Bde., Berlin 1889–1893.

¹⁶ Zitiert nach *Ernst Engel*: Die moderne Wohnungsnoth, Leipzig 1873, S. 29.

¹⁷ *Friedrich Engels*: Zur Wohnungsfrage, in: *Volksstaat* Nr. 51 v. 26. 6. 1872 – Nr. 16 v. 22. 2. 1873. 2. durchgesehene selbständige Aufl. Singen o. J. (1887). Neudruck in: *Karl Marx – Friedrich Engels*: Werke (MEW) 18, Berlin(-Ost) 1973, S. 209–287. Engels Aufsätzen ging eine ebenfalls der Wohnungsnot gewidmete Serie des Arztes Arthur Mülberger aus Crailsheim in der gleichen Zeitschrift im Februar-März 1872 voraus, der sich gewisse Vorstellungen Proudhons zu eigen gemacht hatte. Engels wollte seine falschen kleinbürgerlichen Vorstellungen zurechtrücken, da sie auch bei anderen Sozialdemokraten grassierten.

¹⁸ Wörtlich bei *Engels*: „Solange die kapitalistische Produktionsweise besteht, solange ist es eine Torheit, die Wohnungsfrage oder irgendeine andere die Geschicke des Arbeiters betreffende Frage einzeln lösen zu wollen. Die Lösung liegt in der Abschaffung der kapitalistischen Produktionsweise.“ *Engels*: Wohnungsfrage, MEW 18, S. 59.

ten. Von einer Umwandlung der Mietwohnung in eine Eigentumswohnung hielt Engels ebenfalls nichts, weil die „Heimatlosigkeit des Proletariats“ diesen immer wieder zwingt, den Arbeitsplatz und Wohnort zu wechseln. Die gescheiterten Führer der herrschenden Klassen hätten außerdem „stets ihre Anstrengungen darauf gerichtet, die Zahl der kleinen Eigenthümer zu vermehren, um sich eine Armee gegen das Proletariat zu erziehen“^{19a}. Bei einer kommenden sozialen Revolution würde im übrigen der alte Gegensatz zwischen Stadt und Land aufgehoben und alle großen Städte beseitigt^{19b}.

Wie ein Schlag ins Gesicht aller derer, die mit statistischem Material das städtische Wohnungselend zu untermauern trachteten, wirkte eine andere Passage seiner Ausführungen:

„Soviel ist aber sicher, daß schon jetzt in den großen Städten hinreichend Wohngebäude vorhanden sind, um bei rationeller Benutzung derselben jeder wirklichen ‚Wohnungsnot‘ sofort abzuhelpen“²⁰.

Engels setzte sich dann insbesondere mit dem 1869 erschienenen Buch *„Die Wohnungszustände der arbeitenden Classen und ihre Reform“* von Emil Sax auseinander, weil dieser erstmals den Versuch gemacht habe, alle vorhandene Literatur auf dem Gebiet der Wohnungsfrage zusammenzufassen. Die dort vorhandenen Appelle an die Arbeiter zur Ordnung und Sauberkeit und an den Staat zum Erlaß von Wohnungsgesetzen nach englischem Beispiel wurden verständlicherweise völlig verworfen. Nochmals erneuerte er hier seine völlige Ablehnung der Eigenheimförderung, weil sie für den Arbeiter nur eine Fessel bedeute. Für den mobilen Teil der Arbeiterschaft könne man ohnehin keinen bedürfnisgerechten Wohnraum schaffen, der Eigenheimerwerb komme nur für den materiell besser gestellten Arbeiter in Frage. Die damit unter Umständen verbundene Preiserniedrigung bei den Wohnausgaben sei aber ein Scheinvorteil, da dies ein entsprechendes Fallen beim Lohn bewirke. Werkwohnungen der Kapitalisten seien nur rentierliche Kapitalanlagen und keine philanthropischen Taten. Die Proletarier müßten wegen fehlender Konkurrenz Monopolpreise an den Unternehmer zahlen und riskierten bei einem Streik Obdachlosigkeit. Weder die Selbst- noch die Staatshilfe fand vor seinen Augen eine Gnade²¹.

Wie die *Engelschen* Ausführungen, die 1887 als gesonderte Broschüre erschienen, vielfach erkennbar belegen, bezog sich der Autor fast ausschließlich auf seine in den vierziger Jahren in Manchester gesammelten Erfahrungen, die er dann in seinem berühmten Buch *„Die Lage der arbeitenden Klasse in England“* niedergelegt

^{19a} Ebenda, S. 23.

^{19b} Wörtlich bei Engels: „Die Wohnungsfrage lösen zu wollen und die modernen großen Städte erhalten wollen, ist ein Widersinn“. Ebenda, S. 41.

²⁰ Ebenda S. 26.

²¹ Wörtlich bei Engels: „Daß der heutige Staat der Wohnungsfrage weder abhelfen kann noch will, ist sonnenklar. Der Staat ist nichts als eine organisierte Gesamtmacht der besitzenden Klassen, der Grundbesitzer und Kapitalisten, gegenüber den ausgebeuteten Klassen, den Bauern und Arbeitern. Was die einzelnen Kapitalisten nicht wollen, das will auch der Staat nicht“. Ebenda, S. 53.

hatte²². Die hastig verfaßte Elendsreportage, die schon bei den Zeitgenossen wegen ihrer übertriebenen Schwarzweißmalerei und offensichtlichen Fehlurteile begründete Kritik gefunden hatte, diente ihm allein zur Beurteilung der Wohnungsfrage, nicht aber eine empirische Erforschung der deutschen Zustände²³. Die auch von *Emil Sax* gerügte Ineffektivität englischer Gesetze und Erlasse im Bau- und Sanitätswesen, vor allem die Mängel der behördlichen Wohnungsinpektion waren ihm Beweis genug für seine These, daß der Staat die Wohnungsnot gar nicht ernsthaft beheben wolle. Etwas glimpflicher in Engels Kritik kamen lediglich die Baugesellschaften (*Building societies*) weg, doch hielt er sie auch für wenig geeignet, die Wohnungsfrage zu lösen²⁴. Letztlich blieb Engels die Lösung der Wohnungsfrage gleichgültig; er verspürte wenig Lust, sich mit den Detailfragen einer Reform innerhalb des kapitalistischen Systems auseinanderzusetzen, was seiner Argumentation nach freilich logisch war²⁵.

Bezeichnenderweise war die Mehrheit der Sozialdemokraten nicht bereit, diesem rigiden Standpunkt von *Friedrich Engels* überall zu folgen. Eine Versammlung unter dem Vorsitz *Hasenclevers* am 8. Juni 1872 betonte ganz im Gegenteil die Pflicht der Gemeinden für eine umfassende soziale Wohnungsfürsorge für ihre Beschäftigten und forderte ein kommunales Enteignungsrecht für unbebaute Grundstücke. Der Vorschlag, eine entsprechende Petition an den Reichstag zu richten, wurde allerdings als „reactionär“ abgelehnt, weil man vom Staat keine Almosen erflehe. Die Arbeiter Berlins wurden aufgefordert, dem „*Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein*“ beizutreten, „damit auf diesem Wege die Arbeiterfrage und mit ihr selbstverständlich die Wohnungsfrage gelöst werden“²⁶.

Ganz anderer Meinung war dagegen ein anderer Flügel der aufkommenden Arbeiterbewegung, nämlich die am 26. September 1871 ebenfalls in Berlin tagende

²² *Friedrich Engels*: Die Lage der arbeitenden Klasse in England, Leipzig 1845.

²³ Zur zeitgenössischen und heutigen Kritik des Engelschen Buches vergl. *Hans J. Teuteberg*: Zeitgenössische deutsche Reflexionen über die Rolle des Faktors Arbeit in den frühen Phasen der britischen Industrialisierung (1750–1850), in: *Hermann Kellenbenz* (Hg.): Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt, Wien 1974, S. 238–270. Auch Marx hat sich bei der Kritik der Arbeiterwohnverhältnisse nur auf die Zustände der englischen Frühindustrialisierung bezogen. Vergl. *Karl Marx*; Das Kapital, in: *Karl Marx – Friedrich Engels*: Werke 23, Berlin (-Ost) 1962, wo er die Wohnverhältnisse der städtischen Arbeiter (S. 686–693), der Bergleute (S. 695–697) und der Landarbeiter (S. 710–721) zur „Illustration des allgemeinen Gesetzes der kapitalistischen Akkumulation“ (Kap. 23, 5. Abschn.) beschreibt. Als Quelle diente wie zuvor Engels die „meisterhafte Arbeit“ des Public Health Reports, der für das englische Parlament in den 1830er Jahren erstellt worden war.

²⁴ Engels wies darauf hin, daß wegen der hohen Baustellenpreise dem normalen Arbeiter ein genossenschaftlicher Hausbau nur auf dem Lande möglich sei, was aber das von ihm abgelehnte Cottage-System voraussetzte. Letztlich sei allen diesen kleinen Baugesellschaften die spekulative Natur gemeinsam. Sie ständen nur den besser verdienenden Arbeitern offen, so daß die Masse nicht daran teilnehmen könne.

²⁵ Bürgerliche Neo-Marxisten pflegen sich immer noch zuweilen auf Engels zu berufen: Vergl. *Jörn Janssen*: Sozialismus, Sozialpolitik und Wohnungsnot, in: *Hans G. Helms und Jörn Janssen* (Hg.): Kapitalistischer Städtebau, 2. Aufl., Neuwied-Berlin 1971, S. 53 ff. – *Theo Rasehorn u. a.*: Wohnen in der Demokratie. Soziales Mietrecht in der Bundesrepublik, Darmstadt-Neuwied 1976, S. 68.

²⁶ Zitiert nach *Engel*: Wohnungsnoth (s. Anm. 16), S. 35.

Versammlung Deutscher Gewerkvereine unter Leitung von *Max Hirsch*. Sie protestierte sowohl gegen einen Erlaß des Magistrates und Polizeipräsidiums von Berlin, worin eine Wohnungsnot in Abrede gestellt wurde, als auch gegen die Proklamation der Sozialdemokraten nach Überführung des Grundbesitzes in Gemeineigentum. Statt dessen wurde von den Unternehmen eine kürzere Arbeitszeit mit längeren Pausen gefordert, um auch ein entfernteres Wohnen zu ermöglichen, die Unterstützung der Baugenossenschaften durch verbilligte Darlehen und Beschaffung preisgünstiger Bauplätze sowie die verstärkte Einrichtung von Kleinwohnungen. Von den Arbeitern erwartete man vor allem Initiativen zur Gründung von eigenen Baugenossenschaften, die zum Erwerb von Wohneigentum führen sollten. Staat und Gemeinden wurden zu Reform der Baupolizeivorschriften und des Hypothekenwesens aufgefordert sowie zur Unterstützung der Baugenossenschaften und Erbverpachtung öffentlicher Ländereien sowie zur Gewährung von billigen Hypothekarkrediten. Unter dem Eindruck der zum Osterquartal 1872 besonders wieder hervorgetretenen Wohnungsnot fand 1872 eine weitere Versammlung der liberalen Gewerkvereine statt, auf der *Hermann Schulze-Delitzsch* sein Konzept zur Abhilfe der Wohnungsnot vortrug, in dessen Mittelpunkt die Baugenossenschaften standen, die sowohl als Kapital- wie auch als Personalvereinigung fungieren sollten.

Überblickt man das Spektrum der öffentlichen Diskussion zu Beginn der Reichsgründung, so zeichneten sich drei Hauptströmungen zur Bewältigung der Wohnungsfrage ab²⁷:

- Die Richtung der ausschließlichen Selbsthilfe.
- Die Verbindung von Selbsthilfe, Kommunalhilfe und Staatshilfe.
- Die Übernahme des gesamten Wohnungswesen in die alleinige Kompetenz des Staates.

Vor dem Hintergrund dieser erregten öffentlichen Debatten trat nach vorbereitenden Gesprächen am 8. Juli 1872 in Halle eine aufsehenerregende „*Versammlung zur Besprechung der sozialen Frage*“ in Eisenach am 6. und 7. Oktober 1872 zusammen, aus der nur ein Jahr später ebenfalls in Eisenach der „*Verein für Socialpolitik*“ hervorging²⁸.

²⁷ Engel: Wohnungsnoth (s. Anm. 16), S. 35. – Andere Wohnungsreformer wollten dagegen nur zwei Strömungen anerkennen: Die Vertreter der Selbsthilfe und die Staatshilfe. Vgl. Otto Trüdinger: Die Arbeiterwohnungsfrage und ihre Bestrebungen zur Lösung derselben, Jena 1888, S. 158.

²⁸ Auf die Vor- und Gründungsgeschichte dieser Vereinigung und ihre anderen bekannten Aktivitäten braucht an dieser Stelle nicht weiter eingegangen zu werden. Vgl. u. a. die bekannten Schriften von *Else Conrad*: Der Verein für Socialpolitik und seine Wirksamkeit auf dem Gebiet der gewerblichen Arbeiterfrage, Jena 1906. – *Eugen von Philippovich*: Das Vordringen der sozialpolitischen Ideen in der Literatur, in: *S. P. Altmann u. a.*: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, Leipzig 1908, Teil XXI. – *Hans Gehrig*: Die Begründung des Prinzips der Sozialreform. Eine literaturhistorische Untersuchung über Manchesterismus und Kathedersozialismus, Jena 1914. – *Adolph Wagner*: Die Strömungen in der Sozialpolitik und der Katheder- und Staatssozialismus, Berlin 1912. – *Hans Freiherr von Berlepsch*: Sozialpolitische Erfahrungen und Erinnerungen, M. Gladbach 1925. *Boese*: Geschichte des Vereins für Sozialpolitik (s. Anm. 1). –

Kein Wunder, daß *Gustav Schmoller* als einer der geistigen Initiatoren dieser Vereinigung schon in seiner Eröffnungsansprache auf das Wohnungsproblem besonders hinwies und auf der Gründungsversammlung der weithin bekannte Leiter des Preußischen Statistischen Bureaus und Berliner Staatswissenschaftlichen Seminars *Ernst Engel* (1821–1896) ein Referat über die Ursachen der modernen Wohnungsnot hielt²⁹.

Im Anschluß an die in den sechziger Jahren erschienenen Schriften von *Julius Faucher* und *Emil Sax* führte *Ernst Engel* zunächst aus, daß die Wohnungsnot nicht nur als ein Problem der Arbeiterfrage zu sehen sei; sie habe auch höhere Schichten der Gesellschaft ergriffen und sei daher zu einer „allgemeinen“ Wohnungsfrage geworden. *Victor Aimé Huber* sei es zu danken, daß man die etwa um 1840 auftauchende moderne industrielle Wohnungsnot zum Gegenstand von öffentlichen Erörterungen gemacht habe, weshalb er als der Vater der deutschen Wohnungsreform anzusehen sei. Die Bestrebungen des englischen *Prinzgemahls Albert* und des französischen *Kaisers Napoleon III.* zur Errichtung von Musterwohnungen für die „arbeitenden Klassen“, die auf den Weltausstellungen 1851 in London und 1867 in Paris vorgeführt wurden,³⁰ sowie die Tätigkeit des Werkswohnungsbau und der kleinen Baugenossenschaften nur kurz streifend sah *Engel* seine eigentliche Aufgabe zunächst darin, das Wesen der Wohnungsfrage zu charakterisieren. Auf die „Deutsche Gemeindezeitung“ und ihren rührigen Redakteur *Hermann Stolp* sich stützend faßte *Engel* die Problematik wie folgt zusammen³¹:

Dieter Lindenlaub: Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik, Phil. Diss., Wiesbaden 1967. — *Marie-Louise Plessen*: Die Wirksamkeit des Vereins für Sozialpolitik von 1872 bis 1890, Berlin 1975.

²⁹ *Ernst Engel*: Die moderne Wohnungsnoth, in: Zeitschrift des königlich preußischen statistischen Bureaus, Bd. 12 (1872), S. 379–402. Dann als erweiterter Separatdruck unter dem Titel: Die moderne Wohnungsnoth. Signatur, Ursachen und Abhülfe, Leipzig 1873. Engel hatte von 1850 bis 1860 die sächsische Statistik aufgebaut und geleitet und sich in Dresden wie dann in Berlin mehrfach mit Lohn- und Lebensstandardfragen quantitativ auseinandergesetzt, u. a. auch mit Miete und Einkommen. Als Verfasser des berühmten Engelschen Gesetzes hielt man ihn verständlicherweise für sehr kompetent, sich auch diesem Fragenkomplex wissenschaftlich zusammenfassend zu äußern. Vgl. *Ders.*: Der Preis der Arbeit, 2. Aufl., Leipzig 1872.

³⁰ Der aus Coburg stammende Prinz Albert, Gemahl der englischen Königin Victoria, hatte ein nach seinem Plan konstruiertes Arbeiterwohnhaus für vier Familien auf der ersten Weltausstellung 1851 in London aufstellen lassen, um zu demonstrieren, daß man auch bei geringem Kostenaufwand eine den gesundheitlichen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechende Wohnung errichten könne. Dieses Musterhaus erregte wegen der Person des Initiators auch in Deutschland beträchtliches Aufsehen. Auf der Pariser Weltausstellung 1867 wurden die Wohnungsreformbestrebungen verschiedener Länder vorgestellt, die in einer besonderen Abteilung über Lebens-, Erziehungs- und Arbeitsverhältnisse der arbeitenden Klassen vereinigt wurden. Hier wurden erstmals auch international die unterschiedlichen Zielsetzungen von Architekten, Sozialpolitikern, Ingenieuren, Ärzten und Volkswirten diskutiert. Der Publizist Julius Faucher, der diese Ausstellung besuchte und beschrieb, feierte dies „als Beginn eines ganz neuen Zweiges geistiger Tätigkeit im Schooße der europäischen Kulturwelt“. Vgl. *Julius Faucher*: Die zehnte Gruppe auf der internationalen Ausstellung in Paris, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte 5 (1867), S. 153–181, bes. S. 168.

Die Wohnungsnot zeigt sich zunächst quantitativ in einem fast ununterbrochenen Mangel an Wohnungen überhaupt, besonders aber an solchen, die den individuellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechen. Sie äußert sich aber auch qualitativ darin, daß die Wohnungen oftmals in räumlicher, gesundheitlicher und psychischer Beziehung selbst den Minimalanforderungen nicht genügen. Die Wohnungsfrage hat aber auch einen sozialen Aspekt: Die Wohnungsinhaber können durch die Willkür anderer aus der Behausung vertrieben werden und dadurch in ihrem Erwerb, wie auch in ihren familiären und nachbarlichen Beziehungen empfindlich behindert werden.

Die Ungewißheit des Verbleibens in der Wohnung läßt kein großes Interesse an einer behaglichen Einrichtung aufkommen. Die Wohnungsinhaber sind oft der Willkür eines Hausherrn oder der Rohheit ihrer Mitbewohner schutzlos preisgegeben. Beim Abschluß wie bei der Aufhebung eines Mietvertrages sind die Mieter Übervorteilungen ausgesetzt. Die willkürliche Steigerung der Mieten von im Laufe der Zeit nicht besser, sondern immer schlechter werdenden Wohnungen zerrütten die Familie und deren Erwerbsmöglichkeiten. Da sich wegen der fortgesetzt steigenden Mietpreise immer weniger Haushalte eine ausreichende Wohnung (Stube, Kammer und Küche) leisten können, werden sie zur Aufnahme fremder Untermieter und Schlafgänger gezwungen, was auf die sittlichen Zustände verheerend wirkt. Das enge Zusammendrängen von Familien und Untermieter in „*Miethkasernen*“ gefährdet nicht nur die Gesundheit, sondern auch das friedliche Miteinander. Die Bewohner eines solchen Massenmietshauses unter der Zuchtherrschaft eines „*Hausherrn*“ werden auf Dauer alle wahrhaft freien und sittlichen Beziehungen verlieren.

Wie diese Zusammenstellung belegt, lag der Schwerpunkt dieser offensichtlich nur an Berlin orientierten Analyse nicht so sehr auf dem Wohnungsmangel und den qualitativen Mängeln einer Wohnungsausstattung, sondern auf der Abhängigkeit des Mieters vom Hauseigentümer, was Engels in Anlehnung an frühere Hörigkeit auf dem Lande einen „*Wohnungsfeudalismus*“ nannte. Es ging ihm mit anderen Worten weniger um die ökonomischen und technischen Probleme als vielmehr um die zwischenmenschlichen Beziehungen, die durch die rasche Urbanisierung unermesslichen Schaden erleiden. Der Kern der Wohnungsfrage waren nicht nur die steigenden Preise für das Gut Wohnung, sondern auch die neue Unsicherheit der darin wohnenden Menschen. An anderer Stelle legte er noch näher am Beispiel eines Berliner Mietskontraktes die Rechtlosigkeit des Mieters dar, die auf der Illusion eines funktionsfähigen freien Konkurrenzmodells beruhe³². Als sich der Verein für Sozialpolitik später mit dem Wesen des liberalen

³¹ *Ernst Engel*: Über die moderne Wohnungsnoth. In: Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der socialen Frage am 6. und 7. Oktober 1872, Leipzig 1873, S. 165–177. Vgl. *Hermann Stolp*: Die Wohnungsfrage und ihre praktische Lösung, in: Berliner Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik Jg. 6 (1870).

³² *Engel*: Wohnungsnoth (s. Anm. 16) S. 95–102 (Kapitel „Berliner Mieths-Kontrakt als Beweisstück des Wohnungsfeudalismus und der Mieths-Tyrannie“).

Arbeitsvertrages in mehreren Sitzungen beschäftigte, kamen viele Referenten zu der gleichen Einsicht, daß die von der klassischen Ökonomie angenommene prinzipielle Gleichheit der beiden Marktparteien in Wirklichkeit auf einer Fiktion beruhe und der Staat daher zu einem Eingreifen in dieses Verhältnis zugunsten des Schwächeren berechtigt sei³³.

Neben dem „*Wohnungsfeudalismus*“ bildete das „*Baustellenmonopol*“ die zweite große Ursache der allgemeinen Wohnungsnot in den Augen *Engels*. War die Wohnungsreformliteratur der fünfziger und sechziger Jahre, wie das Beispiel von *Julius Faucher* zeigt, noch mehr oder weniger undifferenziert von einem allgemeinen Monopol des städtischen Grundbesitzes ausgegangen, das dann zu hohen Bodenpreisen und zum Mietskasernenbau führe, so lenkte *Engel* nun den Blick auf die engere Preisbildung bei den Baugrundstücken. Die Baugrundstückspreise (und nicht die allgemeinen Bodenpreise) waren seiner Meinung nach letztlich entscheidend für die Miethöhe: Ihre Ursachen lagen in der Tatsache, daß es keinen wirklichen Wettbewerb unter den Baustellenbesitzern gebe. Ihr mehr oder weniger ausgeprägtes Monopol bei den Baugrundstücken würde von ihnen zur Bodenspekulation ausgenutzt³⁴.

Engel forderte hier eine tatkräftige Abhilfe des Staates und der Gemeinden. Er glaubte zwar nicht, daß Gesetze und Verordnungen direkt maßgeblich auf die Wohnungsnot einwirken könnten, doch würde z. B. ein rascher Ausbau der städtischen Nahverkehrsmittel den ungesunden Massenmiethäusern Einhalt gebieten. Ähnlich wie zuvor *Huber* und *Knies* wollte *Engel* die Verkehrswege als Ansatzpunkt für eine Ausdehnung der Städte benutzen, um das zu rasche Steigen von Baugrundstückspreisen abzumildern³⁵. Eine ähnliche Überlegung fand sich auch in einer Eingabe des Berliner Magistrats an den preußischen Handelsminister, in der es unter anderem geheißen hatte:

„Wenn nur gute Kommunikationen geschaffen werden, so werden wir bald genug sehen, mit welcher Begierde Berlin sich von dem Druck seiner hochgebauten Straßen entlastet, wie neue Bebauungszentren im Kreis um Berlin entstehen und wie intensiv und jetzt noch in kaum geahnter Weise — sei es zum Geschäft, sei es zum Genuß — der Berliner Einwohner diese Ringlinien benutzen wird“³⁶.

Der Staat besaß nach *Engel* eine Möglichkeit, hier mit gutem Beispiel voranzugehen: Er konnte für seine Beamten Wohnungen in eigener Regie bauen und

³³ Vgl. *Hans J. Teuteberg*: Die Doktrin des ökonomischen Liberalismus und ihre Gegner dargestellt an der prinzipiellen Erörterung des Arbeitsvertrages im „Verein für Socialpolitik“ (1872–1905), in: *Helmut Coing und Walter Wilhelm (Hg.): Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert*, Bd. 2, Frankfurt a. M. 1977, S. 47–73.

³⁴ *Engel*: Wohnungsnoth (s. Anm. 16), S. 15–17.

³⁵ Vgl. *Victor Aimé Huber*: Die Wohnungsfrage in England und Frankreich, in: Zeitschrift des Central-Vereins für das Wohl der arbeitenden Klassen 3 (1861), S. 123–196, besonders S. 155. — *Karl Knies*: Über den Wohnungsnothstand unterer Volksschichten und die Bedingungen des Miethpreises, in: Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 15 (1859), S. 83–107.

³⁶ *Engel*: Wohnungsnoth (s. Anm. 16), S. 44.

dafür billiges Bauland aus dem Gemeindebesitz zur Verfügung stellen. Auf diese Weise war das private Baustellenmonopol am leichtesten zu durchbrechen. Die Gewährung eines staatlichen Wohnungsgeldes, d. h. eines Zuschusses zur monatlichen Miete für Bedürftige aus Steuergeldern, führte seiner Ansicht nach nur zu weiteren Mietsteigerungen. Das staatliche Beispiel konnte auch ansteckend auf Unternehmer wirken, sich einem solchen Beispiel anzuschließen, da sie in erster Linie am Festhalten von guten Facharbeitskräften und nicht an einem hohen Mietgefüge interessiert seien, das nur die Löhne nach oben treibe. Eine von der Sozialdemokratie geforderte Enteignung der Baugrundstücke lehnte Engel ab. Bekümmert mußte Engel zugeben, daß das seit zwei Jahrzehnten ununterbrochen verkündete Selbsthilfeprinzip bei der Minderung der Wohnungsnot kaum zu durchgreifenden Erfolgen geführt habe³⁷. Man müsse daher die Selbsthilfe mit der staatlichen Hilfe verbinden.

Einen Kardinalfehler der bisherigen Wohnungsreform sah der preußische Statistiker vor allem im starren Festhalten am Eigentumserwerb eines gesonderten Hauses und Grundstücks. Ein- oder Zweifamilienhäuser in der Stadt oder ihrer nächsten Nähe seien für die Masse der Stadtbewohner unrealisierbare Ziele geworden. Im Gegensatz zu den meisten anderen Wohnungsreformern hielt Engel wenig von den kleinen Baugesellschaften und Baugenossenschaften, da sich ihr System des allmählichen Hauserwerbs nicht bewährt habe. Die immer weiter um sich greifende Wohnungsnot in den Großstädten könne nur durch die Errichtung von billigen Mietwohnungen bekämpft werden. Da hier aber der Ursprung des „Wohnungsfeudalismus“ liege, müßten Wege zur Ausschaltung des gewerbsmäßigen Hausbesitzer- und Vermietertums gesucht werden.

Engel schlug einen Plan des erwähnten Redakteurs Hermann Stolp variierend die Gründung großer „Mieter-Aktiengesellschaften“ vor, die durch Ausgabe von Aktien die notwendigen Mittel zum Hauserwerb bzw. zur Anzahlung des Kaufgeldes gewinnen sollten³⁸, Mieter konnte daher nur der werden, der Aktien erwarb, wofür nur etwas bemittelte Personen in Frage kamen. Neben diese „Mieteraktionäre“ sollten „freie Aktionäre“ treten, die lediglich an einer steigenden Dividende interessiert waren. Auf diese Weise sollten die beteiligten Personen in den genos-

³⁷ Wörtlich sagt Engel: „Allein wie hoch die Selbsthilfe auch zu schätzen sei, so spricht doch die Thatsache, daß trotz jahrzehntelängerer Wirksamkeit der Selbsthilfe die Wohnungsnoth nicht geringere, sondern allenthalben viel intensiver geworden ist und immer größere Kreise umfaßt, gegen die Zulänglichkeit derselben zur Bekämpfung und Heilung der gefährvollsten socialen Krankheiten unserer Zeit.“ Engel: Wohnungsnoth (s. Anm. 16), S. 59.

³⁸ Der Redakteur der „Deutschen Gemeindezeitung“ Hermann Stolp hatte 1870 eine „Wohnungs-Aktien-Gesellschaft“ in Berlin ins Leben gerufen, die für ihre Mitglieder Baugrundstücke und Häuser erwarb. Im Gegensatz zu den anderen kleinen Baugenossenschaften verblieb der Gesellschaft das dingliche Recht an Veräußerung, Verschuldung und Vermietung. Das Einzelmitglied hatte nur das dauernde Wohnrecht gegen eine verhältnismäßig geringe Nutzungsentschädigung auf Zeit. Dieser Erwerb eines zeitlichen Nutzungsrechts zu festen Preisen erinnert an heutige Wohnmodelle, die für Seniorenheime oder Zweithäuser in Ferienorten zuweilen angeboten werden. Vgl. Stolp: Wohnungsfrage (Fußnote 31).

senschaftlichen Besitz unkündbarer Wohnungen gelangen, wobei sie außerdem von dem steigenden Wert ihrer Aktien profitieren konnten. Das *Engelsche* Konzept hatte sein eigentliches Vorbild ohne Zweifel in der englischen „*Benefit Building Society*“, die sich nicht mit dem Bau, sondern nur mit dem Kauf von Häusern beschäftigte und im Grunde die Funktion einer Bausparkasse hatte, an deren Gewinn Mitglieder partizipierten³⁹. Mit großer Wahrscheinlichkeit hat *Engel* auch die Versuche *Victor Aimé Hubers* zur Gründung von „*Mietsgenossenschaften*“ in Berlin gekannt und aus ihren Mißerfolgen lernend sie zu modifizieren versucht⁴⁰. Der missionarische Einsatz des christlich-konservativen Sozialreformers war ihm freilich fremd. *Engel* sah das Wohnproblem von seiner organisatorisch-finanztechnischen Seite und in seinen Plänen kein Allheilmittel für die ganze „Arbeiterfrage“.

Ohne Zweifel hatte nach *Huber*, *Faucher* und *Knies Engel* die ganze Wohnungsfrage am scharfsinnigsten im ganzen Umfang erfaßt und mit seinen Hinweisen auf die Mängel des Mietvertrages und den „*Wohnungsfeudalismus*“ sowie das „*Baustellenmonopol*“ ganz neue Elemente in die Debatte gebracht, die bald von anderen Wohnungsreformern aufgegriffen wurden. Eine Reihe anderer Punkte waren aber auch von ihm mangels ausreichender Datenreihen noch nicht richtig gesehen worden. Vor allem verstellte ihm wie anderen zuvor die einseitige Orientierung auf die anomalen Wohnverhältnisse in Berlin den Blick für die wahre Proportion des Problems.

Wegen der ausbrechenden langanhaltenden Wirtschaftskrise und dem Übergang vom Freihandel zum Schutzzoll schoben sich vorübergehend andere Themen nach vorn und hinderten die notwendige Fortführung dieser begonnenen Wohnungsdiskussion. Erst 1884/85 kamen, wie einleitend schon erwähnt, Vorschläge für eine erneute Behandlung auf die Tagesordnung des Vereins. Auf Anregung des Oberbürgermeisters von Frankfurt am Main, *Johannes Miquel*, wurde beschlossen, zunächst eine Reihe von Berichten und Gutachten aus verschiedenen deutschen Städten über die Wohnungszustände der ärmeren Volksklassen einzuholen und diese in veröffentlichter Form allen vor der Generaldebatte

³⁹ v. *Plener*: Englische Baugesellschaften, o. O., 1873. — *Ruprecht*: Die Wohnungen der arbeitenden Klassen in London, Leipzig 1884.

⁴⁰ Vgl. *Victor Aimé Huber*: Über die innere Colonisation, Berlin 1846. — *Ders.*: Die Selbsthilfe der arbeitenden Klassen durch Wirtschaftsvereine und innere Ansiedlungen, Berlin 1848. — *Ders.*: Die latente Association, Nordhausen 1866. — *Ders.*: Concordia. Beiträge zur Lösung der socialen Frage in zwanglosen Heften, H. 3: Die Wohnungsfrage. 2. Die Hülfe, Leipzig 1861. Auch *Julius Faucher* hatte drei Jahre vor Engels 1869 ähnliche Gedankengänge geäußert, die allerdings kaum Beachtung gefunden hatten. Vgl. *Julius Faucher*: Über Häuserbau-Unternehmungen im Geist der Zeit, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte 7 (1869), S. 48–74. Wie die Eintragungen in den Handels- bzw. Vereinsregistern zeigen, sind Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre tatsächlich eine Fülle kleiner Baugesellschaften auf Aktienbasis entstanden, doch gingen sie meist infolge mangelnder finanzieller Möglichkeiten, falscher Konzeption oder unsolider Führung nach kurzer Zeit vor allem in der Gründerkrise wieder ein. Vgl. *G. Assmann*: Die Wohnungsnoth in Berlin, in: Zeitschrift für Bauwesen 13 (1873), S. 111–136. — *Rolf Spörhase*: Wohnungsunternehmen im Wandel der Zeit, Hamburg 1947, S. 40.

zugänglich zu machen. Dabei sollten die bestehenden Zustände, Ursachen und Folgen wie auch bereits vorhandene Bestrebungen zu ihrer Verbesserung erfaßt werden. Zu diesem Zweck sandte der Schriftführer des Vereins an die ausgewählten Autoren einen Fragebogen, um die Ergebnisse besser zu vereinheitlichen und zahlenmäßig faßbarer zu machen⁴¹.

Diese Untersuchung verdient einen besonderen Platz in der Geschichte der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung Deutschlands, wurden doch hier erstmals die tatsächlichen großstädtischen Wohnungszustände in einem größeren Maße aufgeheilt und der wissenschaftlichen Analyse damit einigermaßen verlässliche Fundamente geschaffen. Wenngleich die Enquête einige methodische Mängel aufwies, so konnten doch erstmals die vorliegenden vagen Hypothesen und bisherigen praktischen Lösungsvorschläge überprüft werden⁴².

Untersucht wurden im ganzen 13 Städte, nämlich Hamburg, Berlin, Leipzig, Chemnitz, Freiburg i. S., Breslau, Osnabrück, Dortmund, Bochum, Elberfeld, Essen, Krefeld und Frankfurt a. M., wobei zusammenfassende Darstellungen über die Wohnungsgesetzgebung in England und Frankreich sowie eine vergleichende Wohnungsstatistik deutscher Großstädte als Anhang beigelegt wurden⁴³. Es handelte sich einerseits um Großstädte mit besonders großer natürlicher Bevölkerungsvermehrung und enormen Nettozuwanderungsüberschüssen, zum anderen um Industriestädte Nord-, Mittel- und Westdeutschlands mit relativ hohen Anteilen von Arbeiterbevölkerung. In der Wohnstatistik waren von dem Breslauer Städtestatistiker *M. Neefe* erstmals alle gedruckten städtischen Volkszählungen und die damit verbundenen Aufnahmen von Gebäuden, Grundstücken und Wohnungen in eine einheitliche tabellarische Übersicht gebracht worden, wobei die Art der benutzten Quellen, der Umfang und die Methode der lokalen Erhebungen sowie die Art der vorgenommenen Aufarbeitung des statistischen Materials im einzelnen dargelegt wurden⁴⁴. Damit war die erste Basis für eine vergleichende deutsche Wohnungsstatistik geschaffen worden, die freilich noch zeitge-

⁴¹ Die 22 Fragen des Erhebungsbogens sind wörtlich abgedruckt in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 31, Leipzig 1886, S. VII f.

⁴² Die Mängel dieser Untersuchung lagen vor allem darin, daß sich nicht alle Berichterstatter an den wohl durchdachten Fragebogen hielten. Manche der berichtenden Kommunalbeamten beschränkten sich darauf, die bereits sanierten Objekte oder geplante Projekte hervorzuheben, anstatt die wirklichen Zustände zu schildern. Besonders in den schnell zur Großstadt herangewachsenen Städten fehlte es offenbar auch an geschultem Personal, das ohne Lokalpatriotismus die Wohnungslage objektiv schildern konnte. Die städtische Wohnungsstatistik war noch recht ungleich ausgebildet.

⁴³ *Verein für Socialpolitik (Hg.): Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe. Gutachten und Berichte*, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 30–31, Leipzig 1886.

⁴⁴ *M. Neefe: Hauptergebnisse der Wohnstatistik deutscher Großstädte*, in: ebenda, 30 (1886), S. 161–191. Zum zeitgenössischen Stand der Städte- und Wohnstatistik vgl. *Hausshofer: Lehr- und Handbuch der Statistik*, 2. Aufl. Leipzig 1882, S. 393 ff. – *G. Evert: Zur Wohnungsstatistik Preußens*, in: Zeitschrift des königlich preussischen statistischen Bureaus 42 (1902), S. 151–188. – *Gustav Schmidt: Historische Wohnungsstatistik*, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 38 (1902), S. 168–176.

nössisch bedingte große Mängel enthielt. Die angeführten deutschen Großstädte hatten zwar in den sechziger und siebziger Jahren mit solchen Zählungen begonnen, doch bereitete die Vergleichbarkeit der Zahlenreihen mitunter große Schwierigkeiten: Gab es schon bei der Aufnahme der bebauten Flächen und Gebäude Abweichungen, so gingen die Angaben bei den Wohnungen noch stärker auseinander. Während einige Städte die bewohnten Zimmer mit Fenstern ermittelten, wurden anderswo auch Küche und Nebenräume (Korridore, Vorsäle, Badezimmer, Keller- und Bodenräume, Waschküchen, Speisekammern etc.) dazugezählt, bei anderen schließlich wiederum alle Gelasse eines Gebäudes, also auch die gewerblich genutzten und leerstehenden Räume. Nicht selten dienten aber Nebenräume, besonders Küchen, Keller und Böden sowie Gewerberäume auch zu Wohnzwecken. Aufgenommen wurden nicht wie heute die Quadratmeter an Wohnfläche oder Kubikmeter des umbauten Raumes, sondern die Zahl der heizbaren und nichtheizbaren Räume. Bei den landschaftlich stark abweichenden Heizgewohnheiten mußten notwendigerweise auch hier Unklarheiten auftreten. Die von Neefe festgelegte Norm, eine Wohnung mit keinem oder einem heizbaren Raum, in dem sechs Personen oder mehr sich aufhielten, sei als „überfüllt“ zu bezeichnen, ist später mit Recht von der Statistik als reichlich ungenau abgelehnt worden. Auch bei der Gewinnung des Mietenindexes, der durch Übertragung von Angaben aus Steuerkatastern in die Einwohnermelderegister zustandekam, konnten sich unzulässige Unvereinbarkeiten ergeben, da es z. B. noch viele billige Amts- und kostenlose Freiwohnungen gab und manchmal die Abgaben für Wasser, Beleuchtung, Müllabfuhr bzw. Gartenbenutzung undifferenziert in dem erhobenen Mietzins enthalten waren. Nicht weniger Schwierigkeiten bereitete den Wohnungsstatistikern die Gegenüberstellung der Mieten mit den Haushaltseinkommen, die nur punktuell und nicht vollständig zu ermitteln waren und zusammenfassende Untersuchungen über Haushaltsrechnungen noch in den ersten Anfängen steckten. Das hier 1886 zusammengestellte Zahlenwerk ist, wie nachträgliche Berechnungen anhand des Urmaterials ergeben haben, mit zahlreichen schwerwiegenden Mängeln behaftet und kann so für heutige Analysen nicht mehr verwandt werden. Dennoch ist dieser erste Versuch zu einer Qualifizierung als ein Markstein in der deutschen Wohnungsreform zu betrachten, gab er der Wissenschaft und Verwaltung erstmals wenigstens grobe Überblicke über die tatsächlichen Verhältnisse in den Städten.

Wichtiger als die Zahlenreihen waren darum die zum Teil außerordentlich anschaulichen Berichte über die Wohnungssituation in verschiedenen Städten, wobei der Übergang zur Urbanisierung und Industrialisierung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts und die dabei aufgetretenen typischen Veränderungen detailliert dargestellt wurden. Man stützte sich dabei auf die Verwaltungsberichte der Magistrate, die speziellen Publikationen der Medizinal- und Baubehörden, der staatlichen Gewerbeinspektion und Armenkommissionen, aber auch auf die zeitgenössische monographische Literatur, Abbildungen und sogar eigene Erfahrungen. Da die Verfasser meist Juristen, Baufachleute oder Mediziner waren, hatten die

Berichte einen überaus sachlichen Stil. Ohne die Mängel zu verkleinern, betonten einige Autoren, es könne nicht ihre Aufgabe sein, „Sensationsbilder von jämmerlichen Wohnungszuständen zu zeichnen, wie sie jetzt die Tagespresse mit Vorliebe bringen“⁴⁵. Auch der Herausgeber aller dieser Berichte und Gutachten, *Johannes Miquel*, hatte sich in seiner kurzen Einleitung gegen die offenbar weit verbreitete Ansicht gewandt, die mangelhafte Beschaffenheit von Wohnungen sei eine moderne Erscheinung; ganz im Gegenteil müsse man sagen, daß die Masse der Bevölkerung im Laufe der letzten 30 Jahre ihre Situation, besonders auch hinsichtlich des Wohnens, stark verbessert habe⁴⁶.

In der Generalversammlung des „*Vereins für Socialpolitik*“ am 24. September 1886 wurden diese hier ausgebreiteten Mißstände im Wohnungswesen sowie ihre Ursachen und möglichen Lösungsmöglichkeiten ausführlich diskutiert⁴⁷. Oberbürgermeister *Miquel*, der unter den Anwesenden als brillanter Redner wie auch als Mann der kommunalen Praxis ungeteilte höchste Anerkennung genoß⁴⁸, hatte in der Einleitung zu den beiden Materialienbänden bereits hervorgehoben, daß es unmöglich sei, das gesamte Gebiet der weit verzweigten Wohnungsfrage mit einem Mal vollständig aufzuhellen. Die Kräfte des Vereins hätten nur ausgereicht, die Grundlagen der in- und ausländischen Wohnungsgesetzgebung herbeizuschaffen sowie einige besonders typische Städte näher vorzustellen. Die Hauptaufgabe habe man darin erblickt, die allgemeine Aufmerksamkeit der Volkswirte und Verwaltungsbeamten, aber auch der gesamten öffentlichen Meinung in

⁴⁵ *Verein für Socialpolitik (Hg.): Wohnungsnoth* 30 (1886), S. 64 (Stadtrat Flesch über Frankfurt a. M.).

⁴⁶ Miquel wies daraufhin, daß namentlich in den älteren Städten, die durch Festungsmauern in der Ausdehnung eingeengt waren, schlechte Luft, enge Straßen und mangelhafte Be- und Entwässerung die Regel waren und die Wohnverhältnisse daher teilweise noch schlechter als in modernen Industriestädten gewesen seien. Dieses vorindustrielle Wohnungselend sei seiner Kenntnis nach bei einigen Städten ausdrücklich bezeugt, z. B. habe man in Leipzig schon im 18. Jahrhundert über Übervölkerung und Wohnungsnot geklagt. Erst nach dem Erlaß von Bauordnungen seien diese Zustände angegangen worden, wobei aber nur Feuergefähr, Standsicherheit und das Nachbarschaftsverhältnis berücksichtigt wurden. Die sanitären Probleme wurden anfangs noch gar nicht beachtet.

⁴⁷ *Verein für Socialpolitik (Hg.): Verhandlungen der am 24. und 25. September 1886 in Frankfurt a. M. abgehaltenen Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik über die Wohnungsverhältnisse der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und über innere Kolonisation mit Rücksicht auf die Erhaltung und Vermehrung des mittleren und kleineren ländlichen Grundbesitzes. Auf Grund der stenographischen Niederschrift hrsg. vom Ständigen Ausschuß, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik* 33, Leipzig 1887.

⁴⁸ Zur hohen Wertschätzung des Stadtoberhaupts von Frankfurt a. M. Johannes Miquel vgl. den Nekrolog Gustav Schmollers auf einer Münchener Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik, 1901, wiederabgedruckt in: *Gustav Schmoller: Charakterbilder, München-Leipzig 1913*, S. 91 ff. Unter anderem wies Schmoller darauf hin, daß Miquel, in dem sich französisches und deutsches Blut mischten und der in seiner Jugend ein begeisterter Anhänger von Karl Marx gewesen war und zu den Mitbegründern des Vereins für Socialpolitik gehörte, auch später als preußischer Finanzminister stets das soziale Gewissen der Regierung gebildet habe. In den Staatsratssitzungen trat er für neue Lösungen der Arbeiterfrage ein und brachte betont sozialpolitische Elemente in seine große Steuerreform ein. Wiederholt versicherte er Schmoller, damals Rektor der Berliner Universität, daß er im Herzen zu den „Kathedersozialisten“ gehöre, auch wenn er nach außen keinen Gebrauch davon machen könne.

Deutschland auf das Wohnungsproblem zu lenken und eine Diskussion über die zu ergreifenden gesetzlichen Maßnahmen anzuregen. In einem glänzend durchdachten längeren Grundsatzreferat faßte *Miquel* nicht nur die eingegangenen Befunde zusammen, sondern legte auch die Maßnahmen einer umgreifenden künftigen Wohnungsreform auf den verschiedenen Gebieten dar, die in einem zu verabschiedenden „*Reichswohnungsgesetz*“ gipfeln sollten. In der sechsständigen Debatte, die von drei Schriftführern stenographisch festgehalten wurde und an der sich unter anderem *Gustav Schmoller*, *Erwin Nasse*, *Gustav Schönberg* und *Karl Flesch* beteiligten, schälten sich folgende mehrheitlich vertretene Ansichten dazu heraus:

Die Existenz einer ständigen, mehr oder weniger großen Wohnungsnot bei den einkommensschwächeren großstädtischen Bevölkerungsschichten, hervorgerufen durch den Mangel an Kleinwohnungen und relativ hohe Mietpreise sowie den dadurch bedingten Rückgriff auf schlechtere Wohnungen und die davon verursachten Überfüllungen und unhygienischen Zustände, wurde von keinem der Anwesenden bestritten und überwiegend als ein Versagen der bisherigen privaten Wohnungswirtschaft wie staatlichen Sozialpolitik hingestellt. Die Wohnungsfrage erschien als „*größte Schattenseite der modernen Zeit*“ und Kern der Sozialen Frage.

Die entscheidende Ursache erblickte man in der Tatsache, daß der Bau von neuen Wohnungen nicht der Nachfrage vorausseile, sondern erst durch einen bereits eingetretenen Mangel bewirkt werde, der die Mietpreise nach oben treibe. Eine solche relativ gleichartige Wohnungsnot war überall in den Großstädten zu beobachten, in denen die Bevölkerungszahl sich schneller als die vorhandenen bewohnten Grundstücke vermehrte. Die steigenden Grundstückspreise in den Ballungsräumen ließen dort die Bebauungsdichte in Form höherer Geschözzahlen und Hinterhauswohnungen bzw. die Belegungsdichte und Zahl der Untermieter in die Höhe schnellen.

Konsens bestand ferner darin, daß ein weiterer Kern der Wohnungsfrage in der schlechten Wohnqualität zu suchen sei, d. h. in zu niedrigen, schlecht belüfteten und feuchtkalten Räumen, in dem Mangel an Aborten, Wasseranschlüssen und zu geringen Hofräumen, an ausreichender Heizung und Beleuchtung, aber ebenso sehr in der fehlenden Reinlichkeit und Ordnungsliebe der Bewohner, die häufig an überholten ländlichen Lebensweisen noch festhielten.

Als oberstes Ziel aller Reformmaßnahmen wurde die Belebung der Bautätigkeit bezeichnet, insbesondere die staatlich-kommunale Förderung gemeinnütziger Baugesellschaften und Baugenossenschaften. Diese allein seien in der Lage, den weniger kapitalrentierlichen Kleinwohnungsbau zu stimulieren⁴⁹. Den priva-

⁴⁹ Schmoller plädierte als einziger für die Einrichtung „humanitär geleiteter Aktiengesellschaften“ zum Bau von Kleinwohnungen nach dem Vorbild der englischen „Benefit Building Societies“, wobei Damen der besseren Gesellschaft (*Ladies patronesses*) die Mieten erheben und ehemalige verlässliche Unteroffiziere die Häuser verwalten sollten, um die vergiftete Atmosphäre zwischen kleinen überschuldeten Bauspekulanten und den von ihnen ausgebeuteten Mietern zu verbessern. Er mußte sich aber fast übereinstimmend von den

ten Unternehmern wurde ein gewisses Lob zuteil, weil sie beim Bau billiger und qualitativ gut ausgestatteter Arbeiterwohnungen, die das investierte Kapital nur mäßig verzinsten, mit gutem Beispiel vorangeschritten seien, doch andererseits auch kritisiert, weil sie gerade in den großstädtischen Ballungsräumen hier noch so gut wie nichts getan hätten.

Das Reich, die Bundesstaaten und Gemeinden wurden aufgefordert, durch den Bau von billigen Dienstwohnungen für ihre Beschäftigten den Ausbau der städtischen Nahverkehrsmittel (die ein Wohnen an der Stadtperipherie erleichterten) sowie durch Straßenbau und Kanalisation die Wohnungsfürsorge zu verstärken.

Einhellige Kritik fand das geltende Steuersystem, weil es die Förderung des sozialen Wohnungsbaus behindere. So wurde darauf hingewiesen, daß die Straßen- und Kanalisationsbeiträge der Anlieger in den Ortsstatuten preußischer Städte seit 1875 nach der Frontlänge der Gebäude und nicht nach der Grundstücksfläche oder dem umbauten Raum erhoben wurden, wodurch der gedrängte Massenmietsbau ungewollt befördert worden sei. Die kleinen, niedrigen Wohngebäude oder Hinterhofbebauung seien daher steuerlich viel schlechter gestellt. Auch die schematische Festlegung der Straßenbreiten (die sich auf die Geschoszahl auswirkte) und die rechtliche Behandlung der Stadterweiterungen bzw. Erschließung von neuen Baugebieten empfand man als stark revisionsbedürftig.

Eine generelle Entlastung des Haus- und Grundbesitzes bei der Gebäudesteuer und den Kommunalabgaben, wie sie ein Vorstandsmitglied des Zentralverbandes der Haus- und Grundbesitzervereine vorbrachte, fand keine Zustimmung, besonders nicht bei Geheimrat Thiel, dem Vertreter des Reichsamtes des Innern. Man hegte Zweifel, daß eine solche Steuersenkung die behauptete Miethöhenreduktion herbeiführen würde.

Darüber hinaus wurden gesetzliche und administrative Maßnahmen gefordert, um Mindestanforderungen an Wohngebäude und Wohnungen in hygienisch-sittlicher Hinsicht, Vorschriften über die Benutzung von Wohnungen festzulegen. Eine wesentliche Maßnahme erblickte man schließlich auch in einer durchgreifenden Änderung des bestehenden Mietrechts, das nach Ansicht des Vereins dem Mieter zu wenig Schutz bot. Auf die englische Wohnungsreformerin *Octavia Hill* sich berufend wurde eine Änderung der Mietzahlungsweise von postnumerando zu praenumerando verlangt, um das leidige Problem der Mietschulden und Pfändungen herabzumildern⁵⁰.

In einem später viel zitierten „*Mahnruf in der Wohnungsfrage*“ machte 1887 *Gustav Schmoller* das Anliegen des „*Vereins für Socialpolitik*“ einer größeren Öffentlichkeit noch einmal schlagwortartig ohne wissenschaftliches Beiwerk deut-

übrigen Diskussionsrednern sagen lassen, daß solche unrealistischen Konstruktionen kaum Kapitalgeber finden und die Mieten nicht senken würden.

⁵⁰ Vgl. *Octavia Hill*: Aus der Londoner Armenpflege (Houses of the London Poor) Wiesbaden 1878. — Zum Problem des Mietvertrages äußerte sich besonders ausführlich der Frankfurter Stadtrat Karl Flesch, der von Haus aus Jurist war.

lich: Historisch geschickt ausholend stellte er die allmähliche komplizierte Entwicklung der häuslichen Einrichtung zusammen mit der Heranbildung der Familie als ein Gradmesser aller Kulturentwicklung hin und malte aus Berichten der Berliner Stadtmission zitierend mit kräftigen Strichen ein Bild der gegenwärtigen Wohnungsnot in Berlin. Es kam ihm hier weniger auf eine differenzierte wissenschaftliche Analyse als vielmehr auf „sozialpolitische Agitation“ an, die er als Zweck des Vereins bezeichnet hatte. Man wollte ein Stoßtrupp für die Sozialreform sein und darauf hinweisen, was im Hinterhaus der wilhelminischen Gesellschaft vor sich ging. Zum Schluß hieß es bei ihm bezeichnenderweise⁵¹:

„Die besitzenden Klassen müssen aus ihrem Schlummer aufgerüttelt werden, sie müssen endlich einsehen, daß selbst wenn sie große Opfer bringen, dies nur, wie es Chamberlain unlängst in London nannte, eine mäßige, bescheidene Versicherungssumme ist, mit der sie sich schützen gegen die Epidemien und gegen die sozialen Revolutionen, die kommen müssen, wenn wir nicht aufhören, die unteren Klassen in unseren Großstädten durch ihre Wohnungsverhältnisse zu Barbaren, zu thierischem Dasein herabzudrücken.“

In einer vorbereitenden Ausschußsitzung des „*Vereins für Socialpolitik*“ im Frühjahr 1899 hatte der damals in Freiburg wirkende, erst 34 Jahre alte Nationalökonom *Carl Johannes Fuchs* den Antrag auf eine erneute Befassung mit der Wohnungsfrage gestellt, was trotz der vielen anderen aktuellen wirtschafts- und sozialpolitischen Themen auf Zustimmung stieß⁵². Zur Vorbereitung der Gutachten und Berichte sowie der Referate für die Generalversammlung wurden ihm die erfahrenen Kollegen *Heinrich Albrecht* (Berlin) und *Werner Sombart* (Breslau) zur Seite gestellt.

Die Kommission setzte sich generell zum Ziel, die in den letzten Jahrzehnten erreichten privaten und gesetzlichen Fortschritte zur Verbesserung des städtischen Wohnungswesens in Deutschland und Österreich, aber auch in den wichtigsten anderen Kulturnationen zu dokumentieren sowie die 1886 begonnene deutsche Wohnungsstatistik fortzuschreiben. Dazu wurde ein ausführlich gegliedertes Programm an die zu gewinnenden Referenten versandt. Es sollten diesmal nicht wie bei der ersten Enquête 1886 die Vertreter einzelner Städte berichten, sondern sich Experten insgesamt zu bestimmten Aspekten der Wohnungsfrage äußern, wofür den Usancen des Vereins folgend nicht nur Universitätsprofessoren, sondern auch anerkannte Vertreter der Wirtschafts- und Verwaltungspraxis

⁵¹ *Gustav Schmoller*: Ein Mahnruf in der Wohnungsfrage, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 11, (1887), S. 448.

⁵² Der aus Nürnberg stammende Schmoller-Schüler Fuchs war schon mit 26 Jahren zum Professor an der Universität Straßburg ernannt worden, ehe er 1891 an die Universität Freiburg i. Br. und 1908 dann nach Tübingen berufen wurde. Er hatte sich mit einer Untersuchung über den „Untergang des Bauernstandes und das Aufkommen der Gutsherrschaften“ (1888), die auf Anregung von Georg Friedrich Knapp entstanden war, durch seine Werke „Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien in den letzten Jahrzehnten“ (1893), „Die Epochen der deutschen Agrargeschichte“ (1898) sowie seine „Volkswirtschaftslehre“ (1901) einen Namen als Angehöriger der jüngeren Gelehrten generation gemacht. Durch die Beauftragung mit der Vorbereitung dieser Tagung wurde er bald zu einem der bekanntesten Experten der Wohnungswirtschaft in Deutschland, so daß ihm zahlreiche Handbuchartikel später anvertraut wurden.

ausgewählt wurden. Auch hoffte man, die Wohnungsfrage insgesamt und nicht nur Probleme der unteren Einkommenschichten zu erfassen.

Die Kommission war ferner der Ansicht, der Schwerpunkt sollte jetzt nicht mehr bei der Beschreibung von Wohnungszuständen, sondern bei den wohnungspolitischen Fragen liegen. Die einzufordernden Untersuchungen hatten vor allem zwei Themenkomplexe einheitlich zu behandeln:

1. Welche staatlichen Maßnahmen können zur Verbesserung der gesamten Wohnungsverhältnisse dienen?
2. Welche Maßnahmen können den Bau gesunder und billiger Kleinwohnungen fördern?

Die Herausgabe der Bände war mit außerordentlichen Schwierigkeiten verbunden, weil einige der Referenten eine Absage erteilten und nahezu alle Beträge ungleichmäßig und verspätet eintrafen, so daß zuerst eingesandte Berichte noch einmal ergänzt werden mußten, was den Druck erheblich behinderte⁵³. Der Energie von Fuchs und der Mithilfe des österreichischen Ökonomen *Eugen von Philippovich* (Wien) war es zu danken, daß dennoch rechtzeitig vier Materialienbände mit zusammen fast 1400 Seiten vor der Generalversammlung in München im September 1901 publiziert werden konnten⁵⁴. Der Verein für Socialpolitik hatte damit eine Art Handbuch zur Wohnungsfrage im internationalen Maßstab geschaffen, für das es auch im Ausland noch keine Parallele gab.

Bei den Untersuchungen ging es zunächst um Analysen der städtischen Grundrente und der Bodenbesitzverhältnisse, der Baukosten und der Wohnungsstatistik. Der Hauptteil beschäftigte sich dann wie vorgesehen mit den gesetzlichen und baupolizeilichen Maßregeln zur Verbesserung der großstädtischen Wohnungsverhältnisse, insbesondere mit der vorhandenen behördlichen Wohnungsinspektion und Sanierung ungesunder Wohngebiete, den Stadterweiterungsplänen und ihrer tatsächlichen Durchführung, den Bauordnungen und dem Mietrecht, zuletzt auch mit dem Einfluß der Baukosten auf die Miethöhe. Zum Vergleich wurden die Probleme der Wohnungsfrage und ihre Bekämpfung in Österreich (besonders ausführlich), der Schweiz, England, Belgien und Frankreich, aber auch in den USA und Rußland sowie in den skandinavischen Staaten geschildert. Ein ebenfalls vorgesehener Bericht über Italien mußte mangels eines geeigneten Bearbeiters entfallen, was aber als keine Lücke empfunden wurde, da dort die Wohnungspolitik noch so gut wie gar nicht entwickelt sei.

In der nachfolgenden Generalversammlung des Vereins in München am 23. September 1901 unter dem Vorsitz des dort ansässigen Lehrstuhlinhabers *Lujó Brentano* behandelte *Carl Johannes Fuchs* einleitend die Wohnungsfrage von allen

⁵³ So blieb das zugesagte Referat von Werner Sombart aus, und anstelle des erkrankten Städtestatistikers M. Neefe (Breslau) trat der später als sozialdemokratischer Kommunalpolitiker bekannt gewordene Hugo Lindemann (Pseudonym C. Hugo) aus Degerloch bei Stuttgart, der dem Verein eine fertige Wohnungsstatistik anbot.

⁵⁴ *Verein für Socialpolitik (Hg.): Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland*, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 94–97, Leipzig 1901.

Seiten, während seine beiden Korreferenten *Eugen von Philippovich* mehr die theoretische und der Düsseldorfer Landesrat *Max Brandts*, der für *Adolph Wagner* eingesprungen war, vor allem die mehr praktischen Seiten des Problems beleuchteten⁵⁵.

Fuchs stellte zunächst fest, daß man im Gegensatz zu 1886 eine Wohnungsnot nicht erst beweisen müsse, sondern daß deren Existenz mit Ausnahme der Haus- und Grundbesitzervereine von niemand mehr bestritten werde. Zugleich müsse man aber bekümmert erkennen, daß man in Deutschland noch nicht sehr viel weiter gekommen sei. Die meisten Vorschläge für eine Reform seien Papier geblieben. Wie die aufgeführten internationalen Übersichten belegten, gab es Länder wie Rußland, Frankreich und Österreich-Ungarn, in denen die Wohnungsfrage noch so gut wie gar nicht angepackt worden sei, und solche, die hier eine kräftige Aktivität entfaltet hatten, wie England, die USA, Belgien und die Schweiz. Das Deutsche Reich gehöre ebenso wie Skandinavien zu jenen Ländern, die hier in der Mitte stünden.

Der Freiburger Ökonom unterschied ferner eine „allgemeine“ Wohnungsfrage, bei der die Mieten infolge der steigenden städtischen Bodenwerte schneller wachsen wie die Einkommen und die sozialen Unterschichten nach dem *Schwabeschen* Gesetz mehr als die oberen Einkommensklassen berührt würden, von einer „besonderen“ Wohnungsfrage, die den Mangel an Kleinwohnungen und deren qualitative Mangelhaftigkeit betreffe. Während die allgemeine Wohnungsfrage eine rein städtische Angelegenheit sei, erstreckte sich die besondere Wohnungsfrage auch auf die ländlichen „arbeitenden Klassen“. Deutschland werde vor allem aber von dem zuerst genannten generellen Wohnungsproblem betroffen; die Arbeiterwohnungsfrage sei ein, wenn auch ein wichtiger, Bestandteil davon.

Wenngleich *Fuchs* alle wohnungspolitischen Elemente noch einmal sorgfältig in ihrer bisherigen Wirksamkeit beleuchtete und in dieser Weise von seinem Nachredner *Brandts* aus der kommunalpolitischen Praxis eine ergänzende Unterstützung erfuhr, so legte er doch den Schwerpunkt deutlich auf die mehr theoretischen Erörterungen über die Rolle der *städtischen Grundrenten*. Wahrscheinlich beeindruckt durch die damals schon weitschichtig gewordene Literatur der Bodenreformer unter Führung *Adolph Damaschkes* wurde die „*künstliche*“ Bodenspekulation zum großen Teil für den Mangel an Kleinwohnungen, das Steigen der Mietpreise und den Mietskasernenbau verantwortlich gemacht. Zwar könne man das hohe Etagenhaus im Stadttinneren nicht entbehren, und Privateigentum sowie Bodenspekulation seien nicht allein an der Wohnungsfrage schuld, doch müsse man den Hauptschlüssel der Wohnungsmisere doch darin suchen, daß beim Massenmietbau den Grundbesitzern die Möglichkeit eröffnet werde, ihre Verschuldung auf die Mieter in Form von hohen Mieten abzuwälzen. Im Gegensatz zum Lande wachse mit steigender Verschuldung dann der Bodenwert. Das Deutsche

⁵⁵ Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik über die Wohnungsfrage und Handelspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Leipzig 1902, S. 1–118.

Reich wurde, auf *Rudolph Eberstadts* Forschungen sich berufend, als das Land mit dem höchsten Realkredit bzw. der fortgeschrittensten Kapitalisierung von Grund und Boden bezeichnet.

Korreferent *Eugen von Philippovich* nahm, vor allem an Berechnungen der Wiener Sparkasse sich orientierend, anschließend genau die entgegengesetzte Position ein. Der Gedanke, daß dem Privateigentum an Grund und Boden in den Städten eine Monopolstellung zukomme und dies die eigentliche Ursache aller Wohnungsteuerung sei, wie dies auch so bedeutende Experten wie *Adolph Wagner* und *Franz Adickes* vertreten hatten, wurden von ihm rundweg verworfen⁵⁶. Dagegen wurde die These gestellt, daß nicht der Bodenwert den Mietzins bestimme, sondern gerade umgekehrt der Mietwert den Bodenwert. Der Boden erhalte nämlich seinen Wert durch die Art der Verbauung, was als ein Akt der Kapitalverwertung anzusehen sei. Der Bauunternehmer bzw. Kapitalgeber würde von dem zu zahlenden Baustellenpreis wie auch dem zu erwartenden Mieten- bzw. Hausverkaufsgewinn in seinen Renditeerwartungen determiniert. Die Mieten würden aber durch die gegebenen Einkommensverhältnisse wie durch Lebensgewohnheiten bestimmt. Die durch gegebene Umstände erzwungene Bereitschaft von Mietern, hohe Mieten eventuell zu zahlen, bilde erst die Grundlage für eine Bodenspekulation, so daß man sagen könne, der Bodenpreis sei eine Funktion der Mieten und nicht umgekehrt. Es komme auch nicht auf eine Untersuchung an, wie sich überhaupt Grundrenten bildeten, sondern welche Veränderungen an einem historisch bereits gebildeten Bodenwert von einem bestimmten Zeitpunkt an vor sich gingen. Wenn alles Land, wie z. B. in städtischen Cities, bereits verbaut sei und hier die größte Wertsteigerung stattfinde, so könne die Ursache nicht auf die Bodenbesitzer, sondern nur auf die Mieter zurückgeführt werden, die im Wettbewerb um einen günstigen Platz im Stadtzentrum die Mieten nach oben steigerten.

Philippovich sah die Rolle der Bodenspekulation darin, daß sie nicht den Bodenpreis nach oben trieb, sondern einen tatsächlich schon vorhandenen Bodenwert antizipierte. Die Quelle alles steigenden Bodenwerts lag aber im Zentrum der Stadt, die sich dann auch auf die billigen Außenböden an der Peripherie auswirkte.

Der Redner meinte ferner, daß die Bereitstellung von billigen Böden allein nicht genüge, es müsse auch entsprechend billig gebaut werden. Die Baukosten seien allein aber auf die Raumeinheit berechnet in den letzten 15 Jahren um 38 v. H. gestiegen und müßten sich entsprechend auf die Miethöhe ausgewirkt haben. Bei den fortgesetzten steigenden Baukosten würden natürlich die Altbaubesitzer einen unverdienten Gewinn einstreichen, da sie zu diesem Bodenwertzu-

⁵⁶ *Franz Adickes*: Art. „Zusammenlegung städtischer Grundstücke und Zonenenteignung“, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften 3. Aufl., Bd. 8, Jena 1911. — *Adolph Wagner*: Art. „Grundbesitz (Bodenrechtsordnung)“, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 5, Jena 1910. — *Ders.*: Die Abschaffung des privaten Grundeigentums, Leipzig 1870. — *Ders.*: Wohnungsnoth und städtische Bodenfragen, Berlin 1901 (= Sociale Streitfragen H. 11).

wachs nichts beitragen können. Auf der anderen Seite entstehe in den neu errichteten Häusern ihnen aber eine gefährliche Konkurrenz, da sie selbst bei weniger Komfort den Mietzins nicht in gleicher Höhe steigern könnten.

Der österreichische Gelehrte schloß seine Betrachtungen mit dem Hinweis, daß Bodenwertsteigerungen an der Peripherie auf die Dauer den Neubau nicht behindern würden und eine Herabsetzung des dortigen Bodenwerts durch den Gesetzgeber keine wesentliche Erleichterung bringen würde, da er das Anwachsen der Bodenwerte im Stadtzentrum nicht hindern könne. Das Ansteigen der Mieten im Zentrum, was vor allem mit der dortigen Zusammenballung der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zusammenhänge, wie auch der dortigen Bodenwerte sei nicht aufzuhalten.

In der nachfolgenden Debatte prallten in der theoretischen Begründung der Wohnungsmarksteuerung und des Wohnungsmangels die konkurrierenden Ansichten der damaligen Nationalökonomie so scharf wie nie zuvor aufeinander: Einerseits die mehr sozialpolitisch engagierte Richtung, allgemein vertreten durch *Gustav Schmoller*, *Adolph Wagner* und *Lujo Brentano* und in der Diskussion vor allem durch *Rudolph Eberstadt*, *Carl Johannes Fuchs*, *Karl von Mangoldt* und *Max Hirsch*, andererseits das mehr marktwirtschaftlich orientierte Lager, repräsentiert vor allem durch *Eugen von Philippovich* und *Andreas Voigt* als anwesenden Hauptexponenten, dann aber auch später durch *Adolf Weber*, *Ludwig Pohle* und *Gustav Seibt* ⁵⁷.

⁵⁷ Nicht alle der aufgezählten Ökonomen nahmen an dieser Sitzung des Vereins für Socialpolitik teil, doch lassen ihre etwa in diesem Zeitraum veröffentlichten Monographien eindeutig solche Zuordnung erkennen. Vgl. zusätzlich zu den bereits früher genannten Schriften von Schmoller und Wagner ferner *Lujo Brentano*: *Wohnungs-Zustände und Wohnungs-Reform*, München 1904. – *Ders.*: *die Arbeiterwohnungsfragen in den Städten mit besonderer Berücksichtigung Münchens*, München 1909. – *Rudolf Eberstadt*: *Berliner Communalreform*, in: *Preußische Jahrbücher* Jg. 1892. – *Ders.*: *Städtische Bodenfragen*, Berlin 1894. – *Ders.*: *Rheinische Wohnverhältnisse in ihrer Bedeutung für das Wohnungswesen in Deutschland*, Jena 1903. – *Ders.*: *Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau*, Jena 1907. – *Ders.*: *Neue Studien über Städtebau und Wohnungswesen*, Jena 1912. – *Ders.*: *Zur Preisbildung der Bodenwerte*, in: *Bericht über den VI. Internationalen Wohnungskongress in Düsseldorf vom 15.–16. Juni 1902* Berlin 1902, S. 70–92. – *Carl Johannes Fuchs*: *Die Abhängigkeit der Wohnungsmieten von Bodenpreis und Baukosten*, in: *Ebd.*, S. 603–625. – *Ders.*: *Über städtische Bodenrente und Bodenspekulation*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 22/23 (1906), S. 631–663 und S. 712–747. Wiederabgedruckt in: *Ders.*: *Zur Wohnungsfrage. Vorträge und Aufsätze*, Leipzig 1904. – *Ders.*: *Die Spekulation im modernen Städtebau*, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 31 (1907), S. 1339–1367. – *Andreas Voigt*: *Die Bodenbesitzverhältnisse, das Bau- und Wohnungswesen in Berlin und seinen Vororten*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 94, Leipzig 1901, S. 149–260. – *Ders.*: *Der Einfluß der Baukosten auf die Mietpreise*, in: *Ebenda* 95, Leipzig 1901, S. 397 ff. – *Ders. und Paul Geldner*: *Kleinhaus und Mietskaserne. Eine Untersuchung der Intensität der Bebauung vom wirtschaftlichen und hygienischen Standpunkte*, Berlin 1905. – *Ders.*: *Der Streit um Kleinhaus und Mietskaserne*, Dresden 1907. – *Eugen von Philippovich*: *Correferat*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 98, Leipzig 1902, S. 43–56. – *Paul Schwarz*: *Die Entwicklung der städtischen Grundrente in Wien*, in: *Ebenda*, Bd. 94 (1901), S. 93–148. – *Adolf Weber*: *Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt*, Leipzig 1904. – *Ders.*: *Der gegenwärtige Stand der Boden- und Wohnungsfrage*, in: *Zeitschrift für Politik* 3 (1910) S. 384–396. – *Ders.*: *Beiträge zur Frage der Bodenspekulation und ihrer Gewinne*, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 31

Die zuerst genannten Vertreter der sozialetischen Richtung fühlten sich durchweg als prinzipielle Gegner der Mietskaserne, die gleichsam als böse Verkörperung der ganzen Wohnungsfrage angesehen wurde. Zu ihrem schärfsten literarischen Widersacher hatte sich der aus einer angesehenen jüdischen Familie in Frankfurt a. M. stammende und dann bei *Gustav Schmoller* in Berlin habilitierende junge Privatdozent *Rudolph Eberstadt* entwickelt. Hatten bis zum Beginn der neunziger Jahre Gegner wie Befürworter des Massenmiethausbaus noch das Axiom akzeptiert, die naturgemäß wachsenden städtischen Bodenpreise wie auch die knapper werdenden Bauplätze würden auf die Dauer eine zunehmende Bauverdichtung in Form der höher werdenden Etagenhäuser erzwingen, weshalb am System des künftigen Städtebaues letztlich nicht viel zu ändern sei, so stellte *Eberstadt* in einer 1892 in den „*Preußischen Jahrbüchern*“ zuerst vorgetragenen und dann in seinem Sammelband „*Städtische Bodenfragen*“ 1894 aufgenommenen Abhandlung eine Reihe überraschender Gegenthesen auf:

1. Ein Grundübel der Wohnungsfrage sind der zu starre Schematismus der Bebauungspläne und die fehlenden und ungenügenden Bauordnungen. Sie hatten in Berlin an manchen Stellen viel zu breite Straßen und zu große wie auch zu tiefe Baublöcke erzeugt.
2. Diese führten notwendigerweise zur Errichtung der Mietskaserne.
3. Jene wiederum waren die Mutter der Bodenspekulation, welche ihrerseits die Bodenpreise nach oben trieb.
4. Diese erzeugten schließlich hohe Mietsteigerungen, woraus eine spezifische Form der Wohnungsnot für die ärmeren Volksschichten resultierte⁵⁸.

Die Mietskaserne war nach *Eberstadt* kein Produkt einer historisch notwendigen Entwicklung, da man in einigen ausländischen Großstädten vergleichbar mit Berlin beim flachen Einfamilienhausbau geblieben sei. Das Mietskasernensystem treibe in Wahrheit die Bodenpreise und damit die Mieten „künstlich“ nach oben. Dies ließe sich auch daran erkennen, daß die hohen Etagenhäuser zuerst in den Berliner Vororten gebaut wurden, wo an sich genug billiges Bauland zur Verfügung stand. Wenn sie das Ergebnis der behaupteten natürlichen Bodenwertsteigerung gewesen wären, hätten sie zuerst in der Stadtmitte entstehen müssen.

(1907), S. 1833–1836. — *Ders.*: *Boden und Wohnung*, Leipzig 1908. — *Ders.*: *Die Großstadt und ihre sozialen Probleme*, Leipzig 1908 (2. Aufl., 1918). — *Ders.*: *Die Wohnungsproduktion*, in: *Grundriß der Sozialökonomik*, Bd. 6, 2. Abtl., 2. neubearb. Aufl., Tübingen 1923, S. 253–293. — *Ludwig Pohle*: Die tatsächliche Entwicklung der Wohnungsverhältnisse in Deutschland in den letzten Jahrzehnten, in: *Berichte über den I. Allgemeinen deutschen Wohnungskongreß in Frankfurt a. M.*, Göttingen 1905, S. 160–175. — *Ders.*: Der Kampf um die Wohnungsfrage, in: *Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 8 (1905), S. 679–700 und S. 759–781. — *Ders.*: Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Einkommen und Miete, in: *Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 9 (1906), S. 22–47 und S. 88–196 sowie 550–579. — *Ders.*: *Die neuere Entwicklung der Wohnungsfrage*, 2 Bde., Leipzig 1910. — *Gustav Seibt*: *Kleinhaus und Mietskaserne*, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 29 (1905), S. 1107–1125.

⁵⁸ *Eberstadt*: *Spekulation* (s. Anm. 57), S. 142 ff. — *Voigt/Geldner*: *Kleinhaus und Mietskaserne* (s. Anm. 57), S. 35.

Die mit dem Massenmiethausbau einhergehende Bodenspekulation wurde von ihm und dieser Gruppe der „*Kathedersozialisten*“ als eine qualitativ neue und beherrschende Erscheinung auf den Grundstücks- und Wohnungsmärkten bezeichnet, weil sie eine künstliche Verknappung des Angebots und damit ebenso künstliche Preissteigerungen hervorrufe⁵⁹.

Zu der durch die jeweilige Wohnlage bedingte alte „*Hausplatzrente*“ infolge natürlicher Bodenwertsteigerungen habe sich eine neue unnatürliche „*Kasernierungsrente*“ gesellt. Eberstadt faßte dies mit den Worten zusammen:

„Weil Etagenhäuser gebaut werden dürfen, werden die Grundstückspreise auch in den Außenbezirken so hoch, und weil die Grundstückspreise so hoch geworden sind, muß denn auch der Grund und Boden weiterhin stark ausgenutzt werden, d. h. so hoch gebaut werden, als baupolizeilich zulässig ist“⁶⁰.

Das Mietskasernensystem liefere damit teure Wohnungen als jede andere Bauweise, was zu dem Motto verkürzt wurde: Je höher der Bau, desto höher die Mieten! Begünstigt durch die monopolartige Stellung der Bodeneigentümer und das geltende Hypothekar- und Kreditsystem, das eine ungedeckte und weit überhöhte Bodenverschuldung in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern zuließ, würden die Bodenpreise so in die Höhe getrieben, daß eine spekulative Umklammerung des städtischen Peripherieringes stattfinde: Der Druck der Bodenspekulation würde nämlich generell von außen nach innen zunehmen und presse die Bevölkerung damit auf engsten Raum zusammen⁶¹.

In den Münchner Verhandlungen des *Vereins für Socialpolitik* konzentrierte sich Eberstadt als erster Diskussionsredner nach nochmaliger allgemeiner Skizzierung seiner bekannten Auffassung auf zwei Kritikpunkte bei *Philippovich*: Wenn dieser in Anlehnung von *Carl Rodbertus* behauptet hatte, der Preis eines Bodens werde vom Ertrag, den man daraus erwirtschaften könne und dem jeweiligen Zinsfuß für Kredite bestimmt, so müßte man sagen, daß dies nur für ländliche Grundstücke gelte; das moderne städtische Wohnungswesen habe dieses Gesetz gänzlich umgeworfen – trotz steigendem Zinsfuß würden bekanntlich die Mieten und damit der Bodenwert erhöht⁶². Zum anderen wurde von ihm entschieden in

⁵⁹ Wörtlich sagte Eberstadt: „Von der Bereitstellung und Aufteilung des Baulandes bis zum Besitz der fertigen Wohnung ist die Gestaltung des Städtebaues und der Verkehr der Bodenwerte der Spekulation übertragen worden.“ *Eberstadt*: Spekulation (s. Anm. 57), S. 1.

⁶⁰ *Eberstadt*: Preisbildung der Bodenwerte (s. Anm. 57), S. 74 ff. – Vgl. *Carl Johannes Fuchs*: Art. Wohnungsfrage und Wohnungswesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Erg.-Bd., Jena 1929, Sp. 1098–1160. – *Ders.*: Bodenrente und Bodenspekulation (s. Anm. 57), S. 736.

⁶¹ *Rudolph Eberstadt*: Der deutsche Kapitalmarkt, Leipzig 1901, S. 264–74. – *Ders.*: Wohnverhältnisse (s. Anm. 57), S. 104–107. – *Carl Johannes Fuchs*: Die Abhängigkeit der Wohnungsmiete von Bodenpreis, Baukosten und Besteuerung, in: Soziale Praxis, 11 (1902), Sp. 1142–1143. – *Lujo Brentano* brachte in diesem Zusammenhang den danach vielzitierten Vergleich, die mittelalterlichen Festungsmauern seien von den „ökonomischen Spekulationsmauern“ abgelöst worden. Vgl. *Brentano*: Wohnungs-Zustände (1904), S. 13–14. – Diese Vorstellung findet sich auch heute noch in der marxistischen Wohnungsliteratur wieder: *Horant Faßbinder*: Berliner Arbeiterviertel 1800–1918, Berlin 1975, S. 4–14.

⁶² Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Leipzig 1902, S. 82.

Abrede gestellt, daß die Wohnungsfrage als eine Baukostenfrage hingestellt werden könne: Das fertige Haus sei nicht das Ende, sondern im Gegenteil der Beginn der eigentlichen Wohnungsproblematik, denn erst nach seiner Errichtung begännen der Häuserhandel und die Versuche zu fortgesetzter Mietsteigerung, wobei es dann gleichgültig werde, was das Haus ursprünglich gekostet habe. Das moderne Massenmietshaus sei, was es von früheren Wohngebäuden im Kern unterscheide, vor allem eine *res in commercio* — es werde nicht gebaut, um selbst darin zu wohnen, sondern um einen möglichst hohen Gewinn daraus zu ziehen und es bei guter Gelegenheit wieder abzustoßen. Eberstadt und seine Anhänger wollten verständlicherweise die Bodenspekulation und das Mietskasernensystem mit allen gesetzlichen und administrativen Mitteln bekämpfen und eine möglichst offene und weiträumige Bebauung, wo nur eben möglich, durchsetzen⁶³. Dieser Standpunkt hatte sich, wie Eberstadt mit gewissem Stolz hervorhob, seit dem Erscheinen seines Buches „*Städtische Bodenfragen*“ in der wohnungsreformerischen Öffentlichkeit in Deutschland stark durchgesetzt.

Demgegenüber hielten der aus Wien kommende österreichische Gelehrte *Eugen von Philippovich* und der junge Frankfurter Ökonom *Andreas Voigt* sowie ihre geistigen Mitstreiter nichts von solchen „agrarisch-mittelstandsretterischen Theorien“⁶⁴ Eberstadt-Fuchs'scher Prägung und wiesen demgegenüber noch einmal auf die explosivartige Bevölkerungsvermehrung und das ebenso rasche Städtewachstum hin, das die Gunstlage bestimmter städtischer Grundstücke und ihre Preise in erster Linie habe ansteigen lassen⁶⁵. Das entscheidende Moment ihrer Argumentation war die Höhe des zu erwartenden Ertrages, wie z. B. die Miete, der seinerseits den Bodenpreis und seine obere erreichbare Grenze bestimme⁶⁶. Zwar steige mit zunehmender Bebauungsintensität der absolute Bodenpreis, aber ausschlaggebend für die Höhe der Mieten seien auch die proportional zur Zunahme der Stockwerke abnehmenden relativen Baukosten⁶⁷.

⁶³ Vgl. auch *Rudolph Eberstadt*: Der Entwurf eines preußischen Wohnungsgesetzes, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, N. F. 1 (1904), S. 183–196.

⁶⁴ Diese spöttische Kennzeichnung stammt bezeichnenderweise von einem sozialdemokratischen Kommunalpolitiker. Vgl. *Hugo Lindemann*: Zur Literatur über die Wohnungsfrage, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 25 (1907), S. 721.

⁶⁵ *Voigt/Geldner*: Kleinhaus und Mietskaserne (s. Anm. 57), S. 94–128.

⁶⁶ Voigt hatte später über seinen Satz, der Bodenpreis sei eine Funktion der Mieten, noch einen heftigen Disput. Als ihn Brentano in einem Aufsatz in der Zeitschrift „Freistatt“ (Jg. 6, H. 44 v. 29. 10. 1904) heftig angegriffen und das Gegenteil an Münchener Grundstücken nachzuweisen versucht hatte, antwortete Voigt mit dem Hinweis, daß er gemeint habe, natürlich ziehe der Mietertrag dem Bodenwert nur eine „obere Grenze“. Wie sich ein Spekulationspreis darunter bewege, sei für die Wohnungsfrage ganz gleichgültig. Für sie sei nur der Preis des baureifen Bodens von Bedeutung. Es gebe keinen Bodenwert in der Stadt, der sich nicht durch den zu erwartenden Mietertrag rechtfertigen ließe. Natürlich gehe gelegentlich ein spekulativer Bodenpreis wie bei jedem Marktgeschehen auch einmal über die obere durch die Mieten gesetzte Grenze, doch könne man ihn dann nicht realisieren; er falle dann wieder unter diese Grenze zurück. Ebenda S. 133.

⁶⁷ Ebenda S. 139 und S. 162–175. Vgl. *Philippovich*: Correferat (s. Anm. 57) S. 48.

Voigt plädierte dafür, den Begriff der Bodenspekulation weniger emotionell zu betrachten: Die „Spekulation“ sei doch zunächst weiter nichts als der Wunsch eines Bodeneigentümers, durch einen Verkauf einen möglichst hohen Preis zu erzielen und damit einen Wert zu erzeugen, was unmittelbar noch nichts mit dem tatsächlichen Preis zu tun habe. Diese kaufmännische Ausnützung einer natürlichen Wertsteigerung als Folge gesteigerter Bodenausnutzung (höheres Bauen, größeres Ausnutzen der Baufläche bzw. rentablere Benutzung der Gebäude) sei nicht identisch mit der Beförderung einer Bodenpreissteigerung infolge vermehrter Nachfrage bei einem wirtschaftlichen Aufschwung. Nur die auf subjektivem Urteil beruhenden Preisbildungen seien im engeren Sinn „spekulativ“ zu nennen. Eine richtige Bodenspekulation könne man daran erkennen, daß ihr regelmäßig ein anschließender Preisverfall folge. Sie müsse von der dauernden Gebrauchswertsteigerung unterschieden werden, weil hier die Ausnutzungsverhältnisse gleichblieben. Die Bodenpreise ließen sich nur durch objektive Verhältnisse determinieren, aber keineswegs willkürlich steigern. Die große Bodenspekulation in Berlin während der Gründerjahre, von seinem Namensvetter *Paul Voigt* zuvor beschrieben⁶⁸, hätte gerade mit der Mietskaserne am wenigsten zu tun: Sie betraf nämlich insbesondere den Verkauf von billigem Ackerland in Berliner Vororten an „*Terraingesellschaften*“, die darauf ein- oder zweistöckige Landhäuser und Villen bauten.

Für Voigt und seine Anhänger ergaben sich aus dieser Argumentation zwei wesentliche Gesichtspunkte: Erstens wird die Marktnachfrage für die Zwecke der Bodenbereitstellung als bessere Einrichtung als jede behördliche Regulierungsmaßnahme angesehen; die private Bautätigkeit ist daher zur Behebung der Wohnungsnot in erster Linie zu fördern. Zweitens ist die Mietskaserne ein unentbehrliches und wirksames Hilfsmittel zur Beschaffung von billigen Kleinwohnungen in Großstädten; nur dort, wo der Bodenpreis nicht so hoch ist, kann der Bau von Kleinhäusern vorgezogen werden⁶⁹.

Leidenschaftlich wehrte sich Voigt in seinem Diskussionsbeitrag gegen den Vorwurf, seine Argumentation sei ein Rückfall in das kurzzeitige „*laissez faire, laissez aller*“ des früheren Manchestertums. Er habe lediglich den verhängnisvollen Irrtum angegriffen, man könne allein mit administrativen Maßnahmen das unbezweifelbar vorhandene Wohnungselend in den deutschen Großstädten ohne die Kräfte des Marktes beseitigen. Sein Eintreten für die Mietskaserne habe vor allem damit zu tun, daß dem Kleinhausbau die stützenden großen Kreditorganisationen fehlten und er den großen Wohnungsmangel allein nicht beseitigen könne. Eine staatlich verordnete Kleinbauweise sei völlig unrealistisch und würde eine Baukosten- und Mietexplosion bedeuten. Er sei durchaus für eine staatlich regulierende Bau- und Bodenpolitik, aber diese müsse in erster Linie die allgemeine Bautätigkeit mit allen Mitteln fördern.

⁶⁸ *Paul Voigt*: Grundwerte und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten, Berlin 1901.

⁶⁹ Schriften des Vereins für Socialpolitik 98 (1902), S. 86–91. — Vgl. *Voigt/Geldner*: Kleinhäuser und Mietskaserne (s. Anm. 57), S. 11–14.

Die beiden von *Fuchs* und *Eberstadt* bzw. *Philippovich* und *Voigt* eingenommenen Grundpositionen zogen sich durch alle anderen Beiträge auf der Sitzung des „Vereins für Socialpolitik“. Interessant erscheint, daß die anwesenden Kommunalbeamten, so z. B. der Mannheimer Oberbürgermeister *Beck* und sein Essener Kollege *Zweigert* sowie der Düsseldorfer Landesrat Max Brandts, zum Teil vermittelnde Stellungnahmen abgaben. So wurde von den Praktikern eingeräumt, daß die hohen Etagenbauten im Stadtkern zur Wahrung berechtigter Vermögensinteressen der Bodenbesitzer wie auch im Interesse der in der Innenstadt Tätigen nicht mehr unterdrückt werden könnten. Durch strenge Bauordnungen und amtliche Wohnungsinspektionen ließen sich viele zu Recht beklagte Übelstände bei den Mehrfamilienhäusern beheben oder doch merklich verringern. Insgesamt neigten sie mehr der Förderung der privaten Bautätigkeit zu, zugleich wollte man allerdings auch die staatlich-kommunalen Rahmenordnungen verstärken.

Lujo Brentano als Tagungsvorsitzender mußte in seiner Zusammenfassung schließlich zugeben, daß die von *Philippovich* vorgetragene These, daß die Mietsteigerungen vom Stadtkern und der dortigen Zunahme der Wohnungsnachfrage ausgingen und dann erst auf die Bodenpreise am Stadtrand sich auswirkten, viel Wahres in sich trage. Man dürfe allerdings hier nicht stehen bleiben und müsse fragen, wie die Bodenspekulationen der „*Terraingesellschaften*“ am Stadtrand dann wieder auf die Stadtmitte zurückwirkten. Die Spekulation habe die Wirkung, durch Verteuerung des Bodenpreises und der Mieten an der Peripherie den Punkt hinauszuschieben, wo der Innenstadtbewohner sage, lieber nehme ich die Unannehmlichkeiten des Draußenwohnens auf mich, als noch höhere Mieten im Stadtkern zu bezahlen, wodurch weitere Mietsteigerungen im Stadttinneren möglich seien. Die Wirkungen und Gegenwirkungen gelte es zu beachten. Mietsteigerungen hätten somit nicht, wie so oft gesagt werde, ihre allererste Ursache in Bodenspekulationen, wohl aber könnten die späteren Rückwirkungen davon nicht in Abrede gestellt werden.

Die anwesenden Kommunalpraktiker und der Vertreter des Reichsamtes des Inneren waren in erster Linie verständlicherweise an gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Steuerungsmaßnahmen interessiert, z. B. dem Ausbau leistungsfähiger Statistischer Ämter und einer Wohnungsinspektion in den Städten, an wirtschaftlichen wie hygienischen Gesichtspunkten orientierten Stadtbauplänen sowie an einer Neugestaltung der Kreditorganisation für Neubauten (z. B. Schaffung von „*Wohnungsbanken*“ und Förderung des Erbbaurechts), wobei zwischen allen Versammlungsteilnehmern kaum Meinungsdivergenzen festzustellen waren. Der einzige Dissens bestand darin, ob man ein vielfach in der Öffentlichkeit verlangtes Reichswohnungsamt und einen entsprechenden Behördenunterbau analog dem Kaiserlichen Gesundheitsamt schaffen und so die Reichsregierung direkt in die Verantwortung nehmen oder ob aber man die behördliche Überwachung bei den Kommunen belassen solle, weil sie wegen der unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten die bessere Übersicht besäßen.

Aus dem Rahmen der praktischen Vorschläge fiel allein die Stellungnahme

eines beim preußischen Kammergericht tätigen Anwalts, der die Wohnungsfrage durch eine amtliche Beschränkung des Zuzugs in die Städte angehen wollte. Weil dies einen Verstoß gegen das in mühsamen Kämpfen errungene Freizügigkeitsgesetz bedeutet hätte, fand dieser Vorschlag aber keinerlei Gegenliebe.

Ein umfassendes einheitliches Wohnungsreformprogramm konnte der „*Verein für Socialpolitik*“ aufgrund seiner heterogenen Zusammensetzung und wissenschaftlichen Ausrichtung nicht vorlegen. Die Versammlung verstand sich, wie *Brentano* zur Einführung nochmals betont hatte, als ein strikt wissenschaftliches Diskussionsforum, das sich bemühte, die „Vertreter jedweder sozialpolitischer Schattierungen“ zu Wort kommen zu lassen und „den Triumph einer Parteimeinung“ zu vermeiden⁷⁰. Die unterschiedlichen Meinungen konnten und sollten nicht auf einen einheitlichen Nenner gebracht werden.

Versucht man abschließend ein Resümee dieser Berichte, Untersuchungen und Diskussionen im „*Verein für Socialpolitik*“ zwischen Reichsgründung und Jahrhundertwende zu ziehen, dann lassen sich folgende generelle Aspekte herausheben: Die Entdeckung einer spezifischen „*Wohnungsfrage*“ als konstitutiver Bestandteil der größeren „*Sozialen Frage*“ ist erstaunlich frühzeitig schon in den 1840er Jahren unter dem Anstoß der weiter vorangeschrittenen Verstädterung Englands in Deutschland entdeckt und von christlich-konservativen wie sozialliberalen bürgerlichen Reformern sofort debattiert und durch praktische Lösungsversuche angegangen worden. Der vom preußischen Staat initiierte und stets geförderte „*Verein für das Wohl der arbeitenden Klassen*“ sowie der der Freihandelspartei wirtschaftspolitisch zuneigende, aber zugleich sozialpolitisch äußerst aktive „*Kongreß deutscher Volkswirte*“ haben in den fünfziger und sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts als erste organisatorische Sammelbecken aller dieser aufkeimenden wohnungsreformerischen Bestrebungen gedient⁷¹. Führende Vertreter dieser beiden Vereinigungen, die personell eng verflochten waren, traten durchweg für das Selbsthilfeprinzip ein und riefen vor allem Baugenossenschaften ins Leben, ermutigten die Errichtung billiger und zugleich qualitativ guter Arbeiterwohnungen durch industrielle Arbeitgeber und lösten ein erstes Nachdenken über die wohnungshygienischen Zustände aus. Nachdem diese beiden Vereine ihre Bedeutung verloren hatten, konnte der 1872 neugegründete „*Verein für Socialpolitik*“ auf diese Grundlagen weiter aufbauen.

Wenngleich die sich hier seitdem zusammenscharenden Nationalökonomien nicht als allererste Initiatoren einer Wohnungsreformbewegung in Deutschland angesehen werden können, so gebührt ihnen doch das Verdienst, die „Wohnungs-

⁷⁰ Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Leipzig 1902, S. 6.

⁷¹ *Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen in Preußen* (Hg.): Die Wohnungsfrage mit besonderer Rücksicht auf die arbeitenden Klassen, in Verbindung mit der ständigen Deputation des Kongresses deutscher Volkswirte herausgegeben, Berlin 1865. – *Ludwig Grambow*: Die deutsche Freihandelspartei zur Zeit ihrer Blüte, Jena 1903, S. 113 ff. – *Eugen Rentzsch*: Art. „Wohnungsfrage“, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1866.

frage“ als ein brennendes Problem der damaligen Innenpolitik nach allen Seiten erstmals theoretisch durchdacht sowie die Möglichkeiten und Grenzen einer umfassenden sozialen Wohnungspolitik sorgfältig abgesteckt zu haben. Als Basis für seine Beratungen schaffte der „*Verein für Socialpolitik*“ durch Enquêtes und Untersuchungen eine Fülle von empirischem Quellenmaterial herbei, das erstmals eine Übersicht über den gesamten Problemkomplex erlaubte. Der Gesetzgeber, die Parlamente, die Stadtplanung und die öffentliche Gesundheitsvorsorge, vor allem aber auch die Bauwirtschaft erhielten erstmals dadurch einigermaßen gesicherte Grundlagen. Wenngleich die ersten Versuche für eine umfassende und vergleichende statistische Erfassung der Wohnungszustände in deutschen Großstädten noch unzulänglich blieben, so wurden doch wenigstens ungefähre Größenvorstellungen gewonnen, die man zuvor nicht besessen hatte⁷².

Wurde die Wohnungsfrage zunächst meistens noch als ein Problem der christlich-karitativen Armenpflege und patriarchalischer Fürsorge für die „handarbeitenden Klassen“ ähnlich wie im Vormärz gesehen, so wuchs seit den sechziger Jahren die Einsicht, daß es sich in Wahrheit um tiefgreifende Umstrukturierungsprozesse handelte, in welche die Arbeiterwohnungsfrage nur als besonders ins Auge springend eingebettet war. Der „*Verein für Socialpolitik*“ erkannte dann aufgrund seiner Untersuchungen, daß es sich um eine bisher nicht dagewesene Verlagerung des Wohnbedarfs vom Lande in die Stadt handelte, was mit der Ausbildung neuer Industrie- und Dienstleistungszentren sowie einem explosiven Bevölkerungswachstum einherging. Dies bedeutete zugleich eine drastische Reduktion der jahrhundertealten Selbstversorgung mit Häusern und die Entstehung von neuen unübersichtlichen Boden-, Häuser- und Wohnungsmärkten, einem teilweise mit großem Leihkapital produzierenden, spekulativen Bauunternehmertum sowie eines gewerblich tätigen Vermietertums. Da der Staat abgesehen von wenigen baupolizeilichen Vorschriften, die noch auf das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 zurückgingen, bis zur Reichsgründung in das völlig ungesteuerte Marktgeschehen nicht eingriff, wollten die „Kathedersozialisten“ oder „*Sozialisten im Frack*“⁷³ eine erste soziale Wohnungspolitik inaugurierten, um die sich zeigenden Mißstände zu bekämpfen.

Der erste bleibende Erfolg ist sicherlich gewesen, daß die bis zur Reichsgründung dominierenden bautechnischen, finanziellen sowie baurechtlichen und

⁷² Eine wirklich verlässliche Wohnungsstatistik beginnt erst mit den Reichswohnungszählungen in der Weimarer Zeit. Vgl. Reichswohnungszählung im Mai 1918, in: Statistik des Deutschen Reiches Bd. 287, Berlin 1919. — Reichswohnungszählung vom 16. Mai 1927, in: Statistik des Deutschen Reiches Bd. 362, Berlin 1930. — *Hans Kruschwitz*: Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 177, Teil I München-Leipzig 1930, S. 1–49.

⁷³ Der Ausdruck „Kathedersozialisten“ wurde vor dem Mitglied der Freihandelspartei H. B. Oppenheim nach einem Vortrag von Adolph Wagner geprägt und erschien zuerst in der Berliner Nationalzeitung vom 17. Dez. 1871. Der Verfasser druckte diesen Artikel dann in einer Broschüre ab: *H. B. Oppenheim*: Der Kathedersozialismus, Berlin 1872. Vgl. auch *N. Schüren*: Die Kathedersozialisten und die Manchesteregoisten oder der Sozialismus und Kommunismus im Frack, Leipzig 1873.

sanitären Fragen durch die bis dahin fehlende sozialwissenschaftliche Komponente erweitert wurden. Durch Hinweise auf den grundsätzlichen Wandel im Verhältnis von Mietern und Vermietern wurde erstmals voll sichtbar, daß an die Stelle des patriarchalischen, individuell angepaßten und auf alten lokalen Sitten beruhenden Wohnverhältnisses ein einheitlich normierter, aber regelmäßig mit sozialer Distanzierung verbundener Vertrag zu treten begann.

Das von *Ernst Engel* 1872 formulierte Schlagwort vom neuen „*Wohnungsfeudalismus*“ sollte diese neue Abhängigkeit von Hunderttausenden von großstädtischen Mietern charakterisieren, die man eine Generation vorher in diesem Ausmaß noch nicht gekannt hatte. Dieser einprägsame und oft wiederholte Begriff war sachlich falsch: Denn die neue Funktionalisierung glich weniger der ländlichen Hörigkeit in der älteren Grund- oder Gutsherrschaft als vielmehr der neuen Abhängigkeit des Arbeiters vom industriellen Arbeitgeber beim liberalen Arbeitsvertrag. Wie im gewerblichen Unternehmen an die Stelle der väterlichen Hauswirtschaft und des persönlichen Handwerksbetriebes das anonyme industrielle Unternehmen mit seiner neuen Hierarchie und seiner Trennung von Arbeit und Kapital zu treten begann, so war hier die Ersetzung des persönlich vertrauten Hausbesitzers, der an Leid und Freud jedes Hausgenossen persönlichen Anteil hatte, durch die große Baugesellschaft bzw. durch fremde Hausverwalter regierende und nur an der Miete interessierte „*Rentiers*“ zu beobachten, die keinerlei Beziehungen sonst zu ihren Mietern mehr unterhielten. Das Problem der sozialen Entfremdung und Differenzierung als Kennzeichen der großstädtischen Daseinsweise, das *Ferdinand Tönnies* und *Georg Simmel* zu dieser Zeit auch theoretisch problematisierten, ist seitdem ein bleibendes Thema der sich damals erstmals ausbildenden Stadtsoziologie geblieben⁷⁴.

Die Verhandlungen des „*Vereins für Socialpolitik*“ machten auf die tiefen Mängel des liberalen Mietkontrakts aufmerksam, der auf der Fiktion einer Gleichheit der beiden Wohnungsmarktparteien beruhte. Der liberale Mietvertrag mußte allen jenen, die noch die patriarchalische Hauswirtschaft und die Wohnabhängigkeiten von Gesellen, Lehrlingen, Tagelöhnern und dem Gesinde kannten, zunächst als ein bedeutender emanzipatorischer Fortschritt erscheinen, der mit dem Sieg der Gewerbefreiheit, der Handelsfreiheit, der Bauernbefreiung sowie der Freizügigkeit aufs beste harmonierte. Die massenhafte Zunahme der städtischen Mietverträge im Zeichen der Verstädterung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts lehrte aber schnell, daß das klassische Dogma der sozialen Selbstbestimmung beim Wohnen so nicht zu verwirklichen war und der Staat zum Eingriff in die Mietkontrakte zugunsten der schwächeren Partei verpflichtet war. Die „*Kathedersozialisten*“ wurden nicht müde zu betonen, daß eine am allgemeinen Wohl orientierte, ausgleichende Wohnungspolitik zu den Traditionen des deutschen Kulturstaates gehöre. *Gustav Schmoller*, *Adolph Wagner* und *Lujo Brentano*, so sehr

⁷⁴ Über die Anfänge der modernen Stadtsoziologie und der theoretischen Erfassung der Verstädterung vgl. *Hans J. Teuteberg* (Hg.): *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert: Historische und geographische Aspekte*, Köln/Wien 1983, S. 12–34.

sie sich in einzelnen Sachfragen auch unterschieden, vertraten gemeinsam die Auffassung, daß es nicht nur um die Befriedigung eines physischen Wohnbedürfnisses gehe, sondern auch um die sittliche Hebung der „Arbeiterklasse“ und die Gewährung eines kulturellen Existenzminimums. Eine menschenwürdige Mindestversorgung an Wohnraum half mit, bedrohliche gesellschaftliche Desintegrationserscheinungen zu überwinden.

Bei den Wohnungsreformern, die besonders stark in dieser Weise der sozial-ethischen Richtung zuneigten, wurde die Bodenspekulation und die damit einhergehenden überproportionalen Wertsteigerungen bei großstädtischen Baugrundstücken als das eigentliche Kernproblem der Wohnungsfrage ausgemacht, da ihrer Ansicht nach die dem durchschnittlichen Einkommenszuwachs vorauseilenden Mietsteigerungen sowie das insgesamt als inhuman abgelehnte Mietkasernensystem damit zusammenhingen. Man forderte daher, unterstützt von der Mehrheit der Öffentlichkeit, eine umfassende Initiative des Staates bzw. der Kommunen in Form einer regulierenden Wohnungspolitik und eine generelle Stärkung aller gemeinnützigen Bauträger.

Ihre mehr marktwirtschaftlich orientierten Kontrahenten, die keineswegs als harmoniegläubige und staatsverneinende Manchester-Liberale gelten wollten, zogen aus den durchaus anerkannten Tatbeständen der Wohnungsnot gänzlich andere Schlüsse: Ein zeitbedingtes einmaliges Bevölkerungs- und Städtewachstum wie nie zuvor hatten ihrer Meinung nach einen vorübergehenden und regional in verschiedener Intensität auftretenden Wohnungsmangel und die hohen Mietsteigerungen bewirkt, die ihrerseits wiederum den Bodenwert in die Höhe trieben. Man war nicht prinzipiell gegen staatliche Lenkungs Eingriffe in die Wohnungs- und Bodenmärkte, hielt aber an der auf Erfahrung gestützten These fest, daß letztlich nur ein privater Wohnungsbau diese Nachfrageexplosion auf die Dauer befriedigen könne. Eine Bauverdichtung und rationellere Ausnutzung der Grundstücksflächen in den Stadtkernen, von wo alle Miet- und Bodenwertsteigerungen ausgingen, sei nicht zu umgehen. Ein konsequenter Übergang zum ein- oder zweigeschossigen Ein- bzw. Zweifamilienhaus (*Cottage-Bauweise*) bedeutete in ihren Augen ein riesiges Ausufern der Städte und Zersiedeln von Umland mit entsprechenden Infrastrukturproblemen und wesentlich höheren Baukosten, die insgesamt einen hohen Anteil an den Mietsteigerungen gehabt hätten.

Die zeitweise mit außerordentlicher persönlicher Schärfe geführte Diskussion, die bereits Positionen des bekannten Methodenstreits der deutschen Nationalökonomie um die Jahrhundertwende erkennen ließ, konnte aus der Sache heraus zu keinem Konsens führen. Der Wert dieser Debatten im „*Verein für Socialpolitik*“ ist darin zu erblicken, daß mit einer Reihe von Simplifikationen aufgeräumt wurde, die bis dahin unreflektiert und unwidersprochen immer wieder vorgetragen worden waren. Die ganze Vielschichtigkeit der Probleme trat zutage und brachte eine außerordentliche Bereicherung der Erkenntnisse zu verschiedenen Gebieten. Dies läßt sich z. B. an der Debatte um das Wesen der städtischen Grundrente zeigen:

Adam Smith als Vater der Nationalökonomie hatte im elften Kapitel seines Hauptwerkes 1776 bereits im Zusammenhang mit der Bodenrente von einem Monopolpreis gesprochen, da die Kosten des Bodenbesitzers dazu in keinem Verhältnis stünden; dieser werde allein dadurch bestimmt, was ein Pächter dafür zu zahlen gewillt sei. Sein Nachfolger *David Ricardo* widerlegte diese Bodenmonopolthese, indem er zeigte, daß der Preis, der für ein auf dem Boden erzielt Produkt auf dem Markt erzielt wird, allein für die Bodenrente maßgeblich sei. Seit der Mitte der 1820er Jahre stand nach ihm fest: Bei der Bebauung eines Gebietes, wo fruchtbarer Boden reichlich zur Verfügung steht, wird noch keine Rente gezahlt. Diese entsteht erst, wenn bei steigender Bevölkerung Böden schlechterer Qualität oder schlechterer Lagen bebaut werden müssen. Die so entstehende Grundrente ist kein „Verdienst des Bodenbesitzers“, sondern ein „Verdienst der Gesellschaft“ und ihrer allgemeinen Entwicklung. Die klassische Nationalökonomie hat im wesentlichen an dieser von *Ricardo* formulierten Theorie vom abnehmenden Bodenertrag festgehalten, wobei die entstehende Bodenreformbewegung (*J. Mill, E. P. Thompson, H. Spencer, J. St. Mill, C. Rodbertus, K. Arnd, H. Colins, A. Wagner, A. Damaschke*) mit ihren Forderungen nach Verstaatlichung des Bodens bzw. Besteuerung der Grundrenten hieran anknüpfte.

In ein ganz neues Fahrwasser geriet die Grundrententheorie durch die beginnende Verstädterung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Hatte man sich zuvor fast nur mit der ländlichen Ackerrente beschäftigt, so rückte nun die städtische Grundrente, genauer gesagt die *Baubodenrente*, in den Mittelpunkt. Wie schon früher wurde ihr grundsätzlicher Monopolcharakter mit dem Privateigentum des Bodens, der Unvermehrbarkeit, der Unbeweglichkeit und mangelnden Fungibilität begründet. Im städtischen Bereich spielte natürlich nicht die Qualität des Bodens und die daraus entspringende Differentialrente, wohl aber die Lage der Grundstücke die entscheidende Rolle. Die Bodennachfrage in den städtischen Zentren, wo man am besten wohnen und die größten Umsätze tätigen kann, so sagte man, sind die in den Boden investierten Mengen von Kapital und Arbeitskraft sowie Spekulationen und Bodenwertsteigerungen am höchsten, aber auch die Konjunkturschwankungen und das damit verbundene Risiko einer Kapitalanlage.

Das Verdienst dieser Debatten war es, daß der Begriff des städtischen Bodenmonopols nun begrifflich erheblich differenziert wurde. Der Streit, ob der Ausdruck „*Monopol*“ auf eine Vereinigung von bestimmten Gütern in einer Hand beschränkt werden müsse (was beim Bodenmonopol nicht zuträfe) oder auch als wirtschaftliche und rechtliche Übermacht gedeutet werden könne und ob eine solche gelegentlich volkswirtschaftlich auch von großem Nutzen sei (z. B. beim Münz-, Spiritus-, Post- und Eisenbahnmonopol) wurde schnell als relativ unwichtig erkannt.

Entscheidend blieb die Frage, ob die Preisbildung auf den städtischen Grundstücksmärkten in freier Konkurrenz erfolge, ob sie infolge eines Bodenmonopols durch Spekulation „künstlich“ eingengt werde oder aber ob durch die historische

Entwicklung der städtischen Bodenverhältnisse eine natürliche Einschränkung des freien Wettbewerbs stattfindet. *Rudolf Eberstadt* und *Andreas Voigt* haben in stark beachteten Monographien nach der Tagung des „Vereins für Socialpolitik“ ihre Standpunkte unter Beziehung von vielerlei neuen Quellen noch einmal ausführlich dargelegt und sind vor allem auf die Argumente ihrer Gegner eingegangen⁷⁵. Der Nationalökonom *Adolf Weber*, der oftmals ähnlich den Kommunalpraktikern eine vermittelnde Stellung zwischen beiden einnahm, setzte sich wenig später in seinem Buch „Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt“ (1904) noch einmal zusammenfassend mit der ganzen Debatte um die Jahrhundertwende und besonders ihren Hauptexponenten kritisch abwägend auseinander. Hieraus seien einige seiner wichtigsten Gesichtspunkte – gleichsam Ergebnis der Debatte – hervorgehoben:

1. Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Grundrenten

Während bei der ländlichen Bodenrente nach dem Gesetz vom abnehmenden Ertrag bei gleichbleibenden Preisen die Produktionskosten verschieden seien, leite umgekehrt der Profit beim Bauland sich von der Tatsache her, daß die Preise verschieden seien, während die Produktionskosten im wesentlichen dieselben bleiben. Der Unterschied wird darin gesehen, daß das Gebäude als Mittel der Grundrente nicht transportabel ist und Änderungen der Verkehrsverbindungen, Anlage von öffentlichen Anstalten usw. die Höhe der städtischen Renten sehr viel mehr als bei den ländlichen beeinflussen können. Während man auf dem Lande das in den Boden gesteckte Kapital je nach der Konjunkturlage verändern kann, macht der Baugrundstücksbesitzer eine einmalige in die Zukunft gerichtete Investition, die weder vermindert noch wesentlich vermehrt werden kann. Für das „Haus“ gibt es daher einen weit weniger definierten Marktpreis als für Getreide. Dennoch bleibt nach *Adolf Weber* auch der städtische Bodengewinn wie der ländliche eine Differentialrente im Ricardoschen Sinne, woraus folge, daß die städtische Grundrente nicht auf Dauer auf die Preisbildung einwirken kann, sondern erst durch das Rentenmittel, d. h. die Mieten. Aber diese Einsicht wird durch die Realität stark modifiziert. Mit *Philippovich* übereinstimmend nimmt er an, daß der städtische Grundwert einerseits durch die Höhe der Erträge eines Gebäudes, andererseits durch den jeweilig geltenden Zinsfuß für Hypothekarkredite bestimmt werden. Aber hierin wird nur eine Zwischenantwort gesehen und weiter gefragt, wie sich die Rendite eines Gebäudes bestimmen läßt und wie hoch die Quote des Einkommens ist, die ein Mieter für seine Wohnung ausgeben kann und will.

⁷⁵ *Eberstadt*: Spekulation (s. Anm. 59). – *Voigt/Geldner*: Kleinhaus und Mietskaserne (1905). Eine ausführliche Referierung beider Standpunkte bei *Carl Johannes Fuchs*: Über städtische Bodenrente und Bodenspekulation, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 22 (N. F. Bd. 4), Tübingen 1906, S. 631–747.

2. Miete und Grundrenten

Im Gegensatz zur klassischen Nationalökonomie, die der Meinung war, die Mieter würden einen relativ feststehenden Anteil ihrer Einkommen für die Miete ausgeben, kommt Adolf Weber zu dem Ergebnis, daß die Miete nicht ausschließlich durch das Einkommen der Haushalte bzw. „die Produktivität der lokalen Arbeit“ (*Heinrich Dietzel*) bestimmt wird, sondern auch durch

- die Lage der Arbeitsstätte zur Wohnung
- durch Scheu vor einem Umzug, lokale Gewohnheiten etc.
- durch soziale Prestigegründe (z. B. man will sich durch die Wohnlage von anderen Schichten oder Gruppen abheben).

Selbst die unteren Sozialschichten bleiben bei Umzügen innerhalb einer Stadt im verhältnismäßig kleinen Umkreis und nutzen keineswegs die Chancen des gesamten Wohnungsmarktes. Auch die höheren Einkommensschichten sind hier in der Bewegungsfreiheit vielfach gehemmt und geben, z. B. bei sinkendem Lebensstandard, eher anderen Konsum als die teure Wohnlage auf, die als ein gesellschaftliches Statussymbol gilt. Weber folgert daraus, daß die Quote, die anteilig vom Gesamteinkommen für Miete ausgegeben wird, sehr viel schwankender ist als die klassische Grundrententheorie annahm. Da hierfür immer nur der Teil des Einkommens verwendet wird, der nach Befriedigung der wichtiger angesehenen Nahrungs- und Kleidungsbedürfnisse übrig bleibt, ist das Ausgabenmaximum bald erreicht, wenn die Nachfrage das Angebot auf dem Wohnungsmarkt erreicht.

3. Probleme der Citybildung

Wie man um 1900 schon längst erkannte, drängen Gewerbe und besonders Dienstleistungsbetriebe in das Stadtzentrum, weil die Lage für diese Unternehmungen von entscheidender Bedeutung sein kann. Die Grundrentensteigerung ist hier sehr viel beträchtlicher als in den reinen Wohnvierteln, der Bauwert sinkt hier im Vergleich zu den Grundstückskosten. Der unverdiente Bodenwertzuwachs wird sehr viel größer als in anderen Stadtvierteln, aber auch das erzielte Einkommen pro Flächeneinheit.

Die wachsende Bauverdichtung in den Stadtkernen führt dazu, daß dort wegen der überproportional steigenden Mieten immer weniger Leute wohnen können. *Adolf Weber* ist mit *Philippovich* der Meinung, daß die Hauptquelle der raschen Bodenwertsteigerungen hier im Stadtzentrum gesucht werden muß und die Bodenspekulation in den Außenbezirken nur als eine Konsequenz dieser Preisbewegungen anzusehen ist. Allerdings waren er und viele andere Wohnungsreformer aufgrund der empirischen Untersuchungen zu der Einsicht gelangt, daß die Wohnungsnachfrage infolge des Schwankens der Bevölkerungszunahme, der Eheschließungen und der Einkommenssteigerungen zeitlich wie räumlich als außerordentlich schwankend anzusehen ist. Abschließend stellte *Adolf Weber* fest⁷⁶:

„Es gibt kein volkswirtschaftlich relevantes menschliches Bedürfnis, dessen Quantität und Qualität so schwer vorzuschätzen ist, wie das Wohnungsbedürfnis der modernen Stadt.“

Die Hassesche Formel, wonach die Zahl der leerstehenden Wohnungen mindestens 3 v. H. des Wohnungsbestandes tragen müssen, erschien ihm als „eine fast unbegreifliche sozialökonomische Verirrung.“

4. Angebot von städtischem Bauland

Weber wendet sich hier entschieden gegen die damals häufig zu hörende Ansicht, die hohe städtische Grundrente, die hohe Mieten bewirke, werde durch eine künstliche Eindämmung des Angebots infolge der Bodenspekulation verursacht. *Andreas Voigt* hatte schon zuvor darauf hingewiesen, daß der Boden zwar unvermehrbar, aber auch dafür unverzehrbar sei. Der Boden bedürfe daher im Gegensatz zu anderen Gütern keiner Reproduktion. Die Nichtvermehrbarkeit des Bodens sei nicht mit der Knappheit von Gütern identisch, wie man auch am Beispiel der Luft sehen könne. In Wahrheit gehe es auch nur um die städtischen Baugrundstücke, aber auch diese ließen sich auf Kosten der ländlichen Umgebung jederzeit prinzipiell vermehren, so daß aus der physischen Unvermehrbarkeit des Bodens kein Bodenmonopol abgeleitet werden könne. Im Kern drehte sich alles um die nicht beliebige Vermehrbarkeit bestimmter städtischer Gunstlagen besonders im Stadtkern. Da aber nicht jeder Grundstücks- und Wohnungssuchende auf eine ganz bestimmte Lage angewiesen sei und solche bevorzugten Standorte durch Etagenbau zehn- bis zwanzigfach ihren Raum vergrößern könnten, müsse selbst hier der Monopolcharakter eingeschränkt werden⁷⁶.

Adolf Wagner nahm hier wiederum eine vermittelnde Stellung ein: Ein wirkliches Baubodenmonopol gebe es im Gegensatz zu *Eberstadt*s Ansicht in der Tat nur dort, wo ein vollständiger Ausschluß der Konkurrenz bestehe. Er mußte freilich zugeben, daß hier eine scharfe Trennlinie nicht zu ziehen sei. Die Frage, ob man von einem Monopol städtischer Grundbesitzer sprechen könne, konnte er letztlich weder strikt bejahen wie *Eberstadt*, noch strikt verneinen wie *Voigt*. Er teilte nach englischem Vorbild die Baugrundrente in vier Typen nach Ortschaften ein:

- Der Boden wirft überhaupt keine Rente ab, weil eine Fülle von billigem Bauland vorhanden ist und die Lage keine Rolle spielt (Beispiel Dörfer mit weit auseinanderliegenden Häusern).
- Der Boden gibt keine Baubodenrente, weil der Ort verfällt und Wohnungen leer stehen.

⁷⁶ *Adolf Weber*: Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, Leipzig 1904, S. 72.

⁷⁷ *Voigt/Geldner*: Kleinhaus und Mietskaserne (s. Anm. 57), S. 173 ff. Vergl. als Entgegnung, *Eberstadt*, Spekulation (s. Anm. 59), S. 21.

- Von aufstrebenden Städten wird eine „normale“ Bodenrente erzielt von Null an der äußersten Peripherie bis zur Verzinsung des Kapitals um ein Mehrfaches im Stadtzentrum.
- In der City schnell expandierender Städte entsteht zeitweise eine Monopolverrente oder auch an den Stellen, wo große Neubauviertel entstehen. Ein Baubodenmonopol könne auch dort sich bilden, wo an sich genügend Bauland vorhanden ist, aber Bauunternehmer fehlen, bestimmte Arten von Wohnungen zu errichten, obwohl die Nachfrage besonders stark darauf gerichtet ist.

Ob die durch Bebauungspläne und Bauordnungen erzwungenen Bauformen einen Einfluß auf die Monopolisierung der Baugrundstücke haben, ist schlecht belegbar und bleibt offen. Da gerade in Berlin die Mietskasernen zuerst an den Stadträndern entstanden, muß nach Adolf Weber dieser Zusammenhang mit der Bauform verneint werden. Der am Stadtrand meistens sehr zersplitterte Grundbesitz konnte ein einheitliches künstliches Zurückhalten von Bauland nicht durchführen. Anders war es dort, wo große Terraingesellschaften mit viel Kapitaleinsatz operierten und z. B. große Gutsareale mit einem Schlag aufkauften.

Um die Jahrhundertwende war damit klar, daß es durchaus auch durch die Planung aufgeschlossene Baugrundstücke gab, die lange Jahre aus Spekulationsgründen zurückgehalten wurden; doch konnten gewerbsmäßige Grundstücksspekulationen nirgendwo festgestellt werden, es handelte sich vielmehr stets um bestimmte Einzelfälle. Die große Gefahr der Bodenspekulation wurde, Andreas Voigt zustimmend, darin gesehen, daß der notwendige Besitzerwechsel zu langsam vor sich ging und die Bebauung sich verzögerte. Der schnelle Ausbau von Nahverkehrsmitteln wurde von fast allen Wohnungsreformern als eines der wirksamsten Mittel angesehen, die Grundrente herabzudrücken und die Wohnungsfrage zu entschärfen. Daß die Anlage von Verkehrslinien aber umgekehrt die Bodenwerte auch wieder nach oben trieb, wurde allerdings noch zu wenig beachtet.

Wenngleich die Spekulation mit fertigem Bauland in der Regel verneint wurde, so fand sie doch nach Ansicht mancher Wohnungs- und Bodenreformer ein um so reicheres Betätigungsfeld in dem „baureifen“ Land (*Bauerwartungsland*). Die Debatte um 1900 hat aber die Frage nicht klären können, was darunter eigentlich zu verstehen sei. Einverständnis wurde darin erzielt, daß der subjektive Verkaufswunsch eines Bodeneigentümers allein nicht genüge, sondern daß eine quantitative wie qualitative Nachfrage dazutreten müsse, um eine solche Spekulation in Gang zu setzen. Wenn schon die Wohnungsnachfrage wegen der vielen Einflußfaktoren schwer abzuschätzen sei, so müsse dies noch mehr für die Nachfrage nach baureifem Land gelten. Dies hänge damit zusammen, daß man ohne eine konkrete Stadtplanung nicht wisse, in welche Richtungen eine Stadt sich entwickeln würde. Auch konnte eine Spekulation ohne die speziellen Auflagen einer Bauordnung und eines Flächennutzungsplanes nicht wissen, welche Gebäude- und Wohntypen bzw. Mieten in Frage kämen. Der Begriff der „*Baureife*“ wurde also so relativ und veränderlich angesehen, daß er als ein ökonomischer Berechnungs-

faktor ausgeschlossen wurde. Aus der Schwierigkeit, den Zeitpunkt einer Baureife vorherzubestimmen, ergaben sich alle nachfolgenden Probleme einer künftigen Berechnung des Ertrags und Verkaufswertes sowie der damit wiederum zusammenhängenden Beleihung und Besteuerung. Viele Reformer traten für eine Novellierung des Hypothekbankgesetzes ein, um die Beleihung von unbebautem Boden künftig zu verbieten.

Die Stadtverwaltungen wurden in diesem Zusammenhang kritisiert, weil sie bei der Schaffung von Bauland viel zögerlicher als die private Bauspekulation voringen und so das Wohnraumangebot behinderten. Dies wurde im übrigen als Hauptargument gegen eine Überführung des Bodens in Gemeindeeigentum verwendet.

Interessanterweise stellte man auch Vergleiche zwischen einer Boden- und Börsenspekulation an, wobei typische Unterschiede festgestellt wurden. Im Gegensatz zu Wertpapieren und Produkten ist der Boden nicht transportabel, so daß bei einem Überangebot nicht an andere Plätze ausgewichen werden kann. Außerdem liegt er offen und allen bekannt da, so daß bessere Informationen wie an den Börsen hier wenig zum Tragen kommen. Adolf Weber berechnete aus einer Gegenüberstellung von freihändigen Verkäufen und Zwangsversteigerungen von Häusern, daß die Verluste aller Terraingesellschaften zusammengerechnet höher waren als ihre Gesamtgewinne. Als Grund für die vielen Subhastationen wurde angegeben, daß den Grundstücks-, Häuser- und Wohnungsmärkten ein verlässliches Barometer für Angebot und Nachfrage fehle, über das die Börsen sonst verfügten. Carl Ballod kam später allerdings zu der gegenteiligen Ansicht, die Terraingesellschaften hätten einen angemessenen normalen Gewinn erzielt.

Ein wesentlicher Streitpunkt bei der Wohnungsreformdebatte hatte schließlich die Rolle der Baukosten gespielt. Als Einwand gegen die Vertreter der Marktwirtschaft wurde geltend gemacht, daß die Baukosten keineswegs im gleichen Tempo wie der Mietenspiegel gestiegen seien. Durch den technisch verbesserten Hausbau (z. B. Ersetzung des Fachwerkbau durch den Massivbau) seien sie relativ in den letzten 30 Jahren gesunken.

Andreas Voigt wies demgegenüber darauf hin, die Wohnansprüche seien in diesem Zeitraum gewaltig gestiegen, insbesondere auf sanitärem Gebiet, so daß die Baukosten auch inhaltlich miteinander verglichen werden müßten. Auch seine Gegner gaben zu, daß im Vergleich zur Generation davor in Deutschland schöner, gesünder, bequemer und dauerhafter gebaut werde, was allerdings nicht für alle Gebäudekategorien gelte. *Adolf Weber* machte hier den wichtigen Hinweis, daß man überhaupt nicht die nominalen absoluten, sondern nur relative Baukosten historisch vergleichen könne. Voigt falsche Berechnungen vorwerfend meinte er, man könne auch im ersteren Fall keine Steigerung in dieser Zeit feststellen. Selbst wenn die relativen Baukosten gestiegen wären, würde dies nur die Hausrendite im engeren Sinne, nicht die eigentliche Grundrente betreffen. Wenn ein Zusammen-

hang zwischen Baukosten und Grundrente bestünde, dann müßte letztere fallen, weil das Steigen der relativen Baukosten die Nachfrage nach besseren Häusern eher herabsetzen würde. *Weber* wollte sich gegen die Überschätzung des Einflusses der Bauart, d. h. der Ausnutzungsmöglichkeit des Baubodens auf die Grundrente wenden, wenngleich er durchaus sah, daß der Eigentümer eines großen Etagenhauses eine größere Bodenrente erzielte als der Besitzer eines Kleinhauses. Als Ergebnis der ganzen Debatte stellte *Adolf Weber* fest, seine sorgfältig vergleichenden Analysen von Angebot und Nachfrage ergeben, daß der theoretische Satz „die städtische Grundrente ist hoch, weil die Miete hoch ist und nicht umgekehrt“, von wenigen Ausnahmen als richtig anzusehen ist. Das Angebot sei mit anderen Worten regelmäßig nicht in der Lage, einen entscheidenden Einfluß auf die Grundrente auszuüben, auch hier sei die Nachfrage letztlich die den volkswirtschaftlichen Prozeß bewegende Kraft⁷⁸.

Die wissenschaftliche Kontroverse über die Rolle der städtischen Grundrente für die Wohnungsfrage, bei der noch viele andere Aspekte diskutiert wurden (z. B. unverdienter Wertzuwachs und seine mögliche Sonderbesteuerung, Gewinne und Verluste der großen Baugesellschaften, Rolle der Kommunen bei Bodenleihe und Bodenkauf, Dezentralisierung der städtischen Industriebetriebe usw.) ist auch in den folgenden Jahren bis zum 1. Weltkrieg nicht abgeebbt⁷⁹.

Gustav Schmoller hat die mangelnde Annäherung der Standpunkte in seinem „Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre“ später damit erklärt, daß die Verschiedenheit des Urteils der einzelnen Nationalökonomien in diesen Fragen damit erklärt werden könne, daß sie von verschiedenen lokalen Beobachtungen ausgegangen wären⁸⁰. Es fehlte mit anderen Worten an einer umfassenden verlässlichen Statistik des Wohnungswesens sowie der Bewegungen an den Grundstücksmärkten. Nach seinem Eindruck gab es in der Phase der raschen Verstädterung Städte und Gegenden mit stagnierender oder nur mäßiger Grundrentensteigerung ohne große Spekulation, wo der bei Bodenverkäufen erzielte Mehrwert allein mit den gestiegenen Straßen- und Hausbaukosten zusammenhing. Daneben konnten aber Kommunen beobachtet werden, wo ein starkes Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage eine starke Monopolrentenbildung und künstliche Preistreibereien verursachte. Als historisch arbeitender Ökonom stellte er dazu fest, daß es so etwas aber wohl immer gegeben habe, „die Organisation des Grundstücksmarktes, der Baugeschäfte, die persönliche Qualität der beteiligten Perso-

⁷⁸ *Weber*, Bodenrente (s. Anm. 76), S. 124.

⁷⁹ Neben der schon früher genannten Literatur vgl. *Hugo Jolles*: Die allgemeine Monopolrente von städtischem Grundbesitz, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Jg. 62 (1906) H. 3. S. 433–451, – *W. Gmünd*: Bodenfrage und Bodenpolitik in ihrer Bedeutung für das Wohnungswesen und die Hygiene der Städte, Berlin 1911. *J. Stübgen*, Die Bedeutung der Bauordnungen und Bebauungspläne für das Wohnungswesen, Göttingen 1902. – *Karl Ballod*: Die Terraingesellschaften, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 32 (1908), S. 941–956.

⁸⁰ *Gustav Schmoller*: Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, München/Leipzig 1919, S. 513.

nen kann ganz verschiedene Zustände und Preise erzeugen“. Er blieb bei seiner Meinung, die auch von den meisten Wohnungsreformen weiter geteilt wurde, daß Städte mit kleinen Einfamilienhäusern nur mäßige Bodenwertsteigerungen und geringe Bodenspekulation zeigten im Gegensatz zu solchen mit großen Mietskasernen. Hier würden nur hohe Umsatzsteuern bzw. Wegsteuerung des unverdienten Wertzuwachses auf die Monopolgrundrente die Spekulation und das künstliche Zurückhalten von baureifem Gelände erschweren. Irgendeine gesetzmäßige Regelmäßigkeit vermochte aber auch er nicht in dem ganzen Marktgeschehen zu erkennen. *Andreas Voigt* zustimmend meinte er, gerade die Unberechenbarkeit sei hier die Signatur. Es liege wohl im Wesen aller Großstädte, daß sie zu einer gewissen monopolartigen Grundrentenbildung neigen und zu einer Verschlechterung der Stellung der Mieter führten, die als der schwächere Teil vom Staate geschätzt werden müßten. Während die Haus- und Grundbesitzer über feste Organisationen verfügten, fehle es noch an ebenso schlagkräftigen Mietervereinen. Von einer Verstaatlichung des Bodens hielt *Schmoller* wenig, weil deren Auswirkung bei weitem überschätzt würde. Ohne die „Prämie der steigenden Grundrente“ wäre die rasche Ausdehnung und der Umbau der Städte nicht möglich gewesen.

Die historische Bewertung der Aktivitäten des „*Vereins für Socialpolitik*“ ist rückschauend nicht einfach: Die hier debattierende, relativ bunte Schar von Volkswirtschaftlern, Ministerialbeamten, Verwaltungsjuristen, Seelsorgern, Verbandssyndici, Industriellen, Baumeistern und Publizisten hatte keine Bataillone von Anhängern hinter sich, und diese ließen sich oft überhaupt keiner bestimmten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Richtung eindeutig zuordnen. Die Fronten waren in dem Meinungsstreit daher nicht immer genau zu markieren. Sicher ist nur, daß die Wohnungsreform allein vom sozial engagierten Bildungsbürgertum vorwärts getrieben wurde. Die von der Wohnungsnot betroffenen Bevölkerungsmassen in den rasch anwachsenden Städten reagierten, sieht man von einigen wenigen Mieterrebellionen bei Zwangsexmittierungen und der polizeilichen Räumung einer ohne Genehmigung errichteten Barackensiedlung für Obdachlose in Berlin während der sechziger Jahre einmal ab, im ganzen Zeitraum überhaupt nicht und blieben auch literarisch stumm. Die zeitgenössischen Schilderungen der Wohnverhältnisse und die überlieferten Haushaltsrechnungen lassen eher eine manchmal erschreckende Gleichgültigkeit gegenüber der Wohnumgebung erkennen. Die Ausgaben für Nahrungsmittel, Alkohol und Tabak rangierten überall bei den Arbeiterfamilien weit vor den Wohnungsausgaben.

Die aufkommende sozialistische Arbeiterbewegung hat im Gegensatz zu ihren kleineren christlichen und liberalen Flügeln zunächst aus dogmatisch-ideologischen Gründen der Wohnungsfrage bis 1890 literarisch nur wenig Beachtung geschenkt. So beschäftigte sich in dem 1883 von *Karl Kautsky* gegründeten Parteiorgan „*Neue Zeit*“ nur deren Mitbegründer *Heinrich Braun* 1886 einmal mit der Wohnungsfrage – sein kurzer Artikel behandelte bezeichnenderweise die erste Generalversammlung des „*Vereins für Socialpolitik*“ in Frankfurt a. M.⁸¹. Sein

Inhalt ist uninteressant, da er nur die bekannten Ansichten von *Friedrich Engels* wiederholte. Auch die nachfolgenden Schriften der Sozialdemokraten *Max Schippel*, *Paul Göhre* und *Adolf Braun* folgten dieser Linie bloß anklagender Elendsbeschreibungen⁸². Interessanterweise waren alle drei aus dem Bürgerlager übergegangene Intellektuelle, die sich später dem gemäßigten Revisionismus und der betonten Aktivierung von Sozialpolitik und Gewerkschaftsbewegung zuwandten⁸³. Erst unter diesen Anstößen und nach Beginn einer eigenen sozialdemokratischen Kommunalpolitik, gewann nach der Jahrhundertwende die Wohnungsfrage erstmals einen Platz in der Diskussion der Sozialdemokratie, wobei *Hugo Lindemann*, *Paul Hirsch*, *Louis Cohn*, *Paul Kampffmeyer*, *Richard Calwer*, *Ludwig Sinzheimer* und *Albert Südekum* als Hauptexponenten hier sich qualifizierten. Sie brachten Resolutionen auf den Parteitagen und Entschlüssen zum preußischen Wohnungsgesetzesentwurf ein und betätigten sich in den Gemeindeparlamenten sowie der sich entfaltenden Gartenstadtbewegung.

Eine theoretische Auseinandersetzung mit *Friedrich Engels* und *Karl Marxens* Verelendungstheorie wurde nicht geführt, sondern man versuchte, die Wohnungsfrage nur praktisch zu überwinden. Hier unterschied man sich in den Lösungsversuchen so gut wie gar nicht von den meisten bürgerlichen Reformbestrebungen. Gemessen an der riesigen Fülle bürgerlicher Literatur zur Wohnungsfrage blieb der Beitrag insgesamt mehr als mager⁸⁴. Einen Schritt zur Lösung der Wohnungsfrage sah man beeinflusst durch den englischen *Municipal-sozialismus* in der Stärkung des sozialistischen Einflusses in den Kommunen und Landtagen. Die Wohnungsfrage wurde damit vor allem als eine Machtfrage aufgefaßt, wobei das preußische Dreiklassenwahlrecht und die Vorherrschaft der

⁸¹ *Heinrich Braun*: Zur Wohnungsnoth der arbeitenden Klassen, in: *Neue Zeit* 4 (1886), S. 311–319 und S. 338–347.

⁸² *Max Schippel*: Das moderne Elend und die moderne Überbevölkerung, Stuttgart 1888. – *Paul Göhre*: Drei Monate als Fabrikarbeiter und Handwerksbursche, Leipzig 1891. – *Adolf Braun*: Berliner Wohnungsverhältnisse. Denkschrift der Berliner Arbeiter-Sanitätskommission, Berlin 1893.

⁸³ *Max Schippel* (1859–1928) arbeitete nach einem volks- und staatswissenschaftlichen Studium als Journalist bei verschiedenen sozialdemokratischen Blättern. Ab 1893 wandte er sich dem Bernsteinschen Revisionismus zu. Der aus Sachsen stammende protestantische Theologe *Paul Göhre* hatte als 26jähriger Kandidat der Theologie in einer Fabrik aushilfsweise gearbeitet und trat dann dem „Evangelisch-Socialen Kongress“ und später mit erheblichem Propagandaaufwand der Sozialdemokratie bei. *Göhre* wollte mit seinen Schilderungen über die Chemnitzer Arbeiterverhältnisse das Bürgertum bewußt schocken. Die wertvollste Schrift zur Wohnungsfrage stammt von *Adolf Braun*, einem Bruder des anderen Sozialdemokraten *Heinrich Braun*. Bei der Untersuchung über die Berliner Gesundheitszustände ging *Adolf Braun*, der Geschichte und Nationalökonomie studiert und dann bei verschiedenen Zeitungen gearbeitet hatte, auch auf die Ursachen der Wohnungsfrage ein, für die er die Grundrentenspekulation verantwortlich machte. Seine Schrift ist interessant wegen ihrer detaillierten Beschreibungen der sanitären Verhältnisse in den Wohnungen.

⁸⁴ Wirklich bedeutsame Schriften sind *Louis Cohn*: Die Wohnungsfrage und die Sozialdemokratie. Ein Kapitel sozialdemokratischer Gemeindepolitik, München 1900. – *Hugo Lindemann*: Die deutsche Städteverwaltung – Ihre Aufgaben auf dem Gebiete der Volkshygiene, des Städtebaus und des Wohnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1906. – *Paul Hirsch* (Hg.): Sozialdemokratische Gemeindepolitik, Berlin 1906. – *Hugo Sinzheimer*: Die Arbeiterwohnungsfrage, Stuttgart 1902.

Hausbesitzer in den Stadtverordnetenversammlungen die hauptsächlichen Feindbilder waren; ihnen wurde das Hauptverschulden an den jetzigen Zuständen zugeschrieben. Als Ausnahme versuchte *Hugo Lindemann*, der Wohnungsstatistiker des „*Vereins für Socialpolitik*“, auch die finanzpolitischen Aspekte zu diskutieren; die meisten von der damaligen Nationalökonomie angeschnittenen Problemkreise blieben bei der Sozialdemokratie unerörtert. Eigene Erhebungen, z. B. über das für die Arbeiterschaft geradezu zentrale Untermieter- und Schlafgängerwesen, wurden nicht veranstaltet⁸⁵. Ebenso irritierend erscheint es rückblickend, daß nicht darüber nachgedacht wurde, wie in dem angestrebten sozialistischen Zukunftsstaat die Wohnungsfrage eigentlich gelöst werden sollte. Die wenigen Andeutungen über solidarische Wohngemeinschaften trugen eher frühsozialistisch-utopische Züge oder waren nur Anleihen bei der bürgerlichen Eigenheimideologie. Die *Freien Gewerkschaften* beschäftigten sich vor dem 1. Weltkrieg nur mit den Wohnverhältnissen von Handwerksgelesen und dem Werkswohnungsbau, wozu einige Enquêtes veranstaltet und Resolutionen verfaßt wurden⁸⁶.

Sehr viel mehr Wirkung zeigten die Debatten des „*Vereins für Socialpolitik*“ beim „*Deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege*“. Als Fortsetzung der „Hygienischen Section“ des „Kongresses deutscher Naturforscher und Ärzte“ und einzelner provinzieller und örtlicher Vereine war er im September 1873 von dem Berliner Stadtbaurat *James Hobrecht*, dem Münchener Professor und Liebig-Schüler *Max Pettenkofer* sowie anderen bekannten Bürgermeistern und Medizinern in Frankfurt am Main ins Leben gerufen worden und hatte sich sofort auch mit Bebauungsplänen und Bauordnungen im Hinblick auf Luft, Licht und hygienisch einwandfreie Räume sowie sanitären Ausstattungen beschäftigt. In zahlreichen Generalversammlungen zwischen 1876 und 1914 traten Kommunalpolitiker, Architekten, Ärzte und Ingenieure mit detaillierten Vorschlägen auf den Plan, die sich nach der Jahrhundertwende zu einem Reformprogramm und Forderungskatalog verdichteten^{86a}. Dabei wurde sich vielfach auf die Untersuchungen und Gutachten des „*Vereins für Socialpolitik*“ berufen. Dies war wenig verwunderlich, da die Verfasser hier wie dort als Referenten auftraten. Es wurde nicht nur eine „gesundheitsgemäße Beschaffenheit und gesundheitsgemäße Benutzung der vorhandenen Wohnungen“ gefordert, sondern auch die Notwendigkeit betont, kleine Wohnungen in ausreichender Menge zu bauen, da sonst nicht verhindert werden könne, daß gesundheitswidrige Räume zu Wohnzwecken genutzt oder gesundheitsmäßige Wohnungen gesundheitswidrig überfüllt würden⁸⁷.

⁸⁵ Eine Ausnahme bildete: *Albert Südekum*: Großstädtisches Wohnungselend, Berlin 1908.

⁸⁶ *Richard Calwer*: Das Kost- und Logiswesen im Handwerk. Ergebnisse einer von der Kommission zur Beseitigung des Kost- und Logiswesens im Handwerk veranstalteten Erhebung, Berlin 1908. Vgl. zu diesem Komplex *Adelheid von Saldern*: Sozialdemokratische Kommunalpolitik in Wilhelminischer Zeit, in: *Karl Heinz Naßmacher* (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 18–62.

^{86a} Vgl. Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege Jg. 1876 ff.

Eine nicht minder große persönliche wie sachliche Verflechtung bestand mit dem 1898 von dem Juristen *Karl von Mangoldt* gegründeten „*Verein Reichs-Wohnungsgesetz*“, der ebenso wie der „*Verein für öffentliche Gesundheitspflege*“ und der „*Verein für Socialpolitik*“ auf gesetzliche Initiativen im Wohnungswesen hinarbeitete. Angeregt durch die Fülle der Erörterungen und Vorschläge wollte *Mangoldt* die zusammenhanglosen Einzelvorschläge zu einer großen Gesamtreform zusammenbinden⁸⁸. Ähnlich wie ein großer Teil der Mitglieder des „*Vereins für Socialpolitik*“, dem er wie schon früher erwähnt selbst angehörte, wollte er die Wohnungsreform zu einer übergreifenden und dauernden Gesamtlösung zuführen. *Mangoldt* wurde dabei am Anfang nachhaltig von dem damaligen Oberbürgermeister von *Miquel* sowie dem sozialpolitisch engagierten Frankfurter Industriellen *Wilhelm Merton* sowie dessen „*Institut für Gemeinwohl*“ und seiner Zeitschrift „*Soziale Praxis*“ unterstützt, die schon zuvor der Wohnungsfrage besondere Beachtung geschenkt hatten. Um eine bessere Verknüpfung aller Wohnungsreformer in Wissenschaft und Praxis zu erreichen, wurde der Verein 1904 satzungsmäßig auf eine neue Plattform gestellt und in „*Verein für Wohnungsreform*“ benannt. Im „Jahrbuch für Wohnungsreform“ schuf *Mangoldt* zugleich ein Medium, in dem nun regelmäßig über alle theoretischen Erörterungen und praktischen Initiativen berichtet wurde. Insbesondere widmete man sich der Wohnungsaufsicht, den Bebauungsplänen und Bauordnungen sowie der Kapitalbeschaffung für den Bau von Kleinwohnungen und trug aus der in- und ausländischen Literatur alle möglichen Informationen zusammen. Der Verein veranstaltete 1904 einen „*Ersten Allgemeinen deutschen Wohnungskongreß*“ in Frankfurt a. Main, der ganz im Zeichen der anzustrebenden Wohnungsgesetzgebung stand; eine zweite derartige Tagung 1911 in Leipzig beschäftigte sich eingehend mit den Boden- und Finanzierungsfragen. Auch hier gab es wiederum viele personelle wie sachliche Verflechtungen mit dem „*Verein für Socialpolitik*“⁸⁹. Die Forderungen bewegten sich auf der Linie von *Engel*, *Schmoller*, *Brentano* und *Miquel* bzw. *Fuchs* und *Eberstadt*. Auf der Münchener Generalversammlung des „*Vereins für Socialpolitik*“ hatte sich *Mangoldt* als entschiedener Gegner des Mietskasernensystems und jeder Bodenspekulation vorgestellt, weil aus ihr die „giftige Pflanze des Bauschwindels“ herauswachsen⁹⁰.

⁸⁷ Die kleinen Wohnungen in Städten, ihre Beschaffenheit und Verbesserung, in: Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege 33 (1901), S. 133 ff. und S. 153–208 (Ausführungen von Medizinalrat Reincke (Hamburg), Baurat Stübben (Düsseldorf) und Oberbürgermeister Adickes (Frankfurt a. M.).

⁸⁸ *Karl von Mangoldt*: Der deutsche Verein für Wohnungsreform 1898–1928, in: 30 Jahre Wohnungsreform, Berlin 1928, S. 7–59. – *Ders.*: Der Verein Reich-Wohnungsgesetz und seine Vorschläge, Frankfurt a. M. 1898. – *Ders.*: Die Forderungen der deutschen Wohnungsbewegung an die Gesetzgebung, Göttingen 1913. – *Ders.*: Ein Reformprogramm für die Wohnungs- und Ansiedlungsfrage in Deutschland, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik 18 (1903), S. 112–126. – *Ders.*: Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907.

⁸⁹ *Karl von Mangoldt*: Die erste deutsche Wohnungskonferenz. Grundlinien der Wohnungsreform, in: Soziale Praxis 15 (1905/06), Sp. 669–673. – *Georg Kessler*: Der zweite deutsche Wohnungskongreß, in: Soziale Praxis 20 (1910–11), Sp. 1173–1180. – Bericht über den zweiten deutschen Wohnungskongreß, Leipzig 11.–14. Juli 1911, Göttingen 1912.

⁹⁰ Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Leipzig 1902, S. 103–105 (Das stenographische Protokoll verzeichnet nach Schluß seines Diskussionsbeitrages „lebhaften Beifall“).

Umfassende Programmentwürfe einer großangelegten Wohnungsreform wurden auf zwei weiteren Wohnungskonferenzen verabschiedet. Ihre Zusammensetzung verriet, daß sich hier alle Hauptakteure der Wohnungsreform in einer höchst wirksamen Form zusammengefunden hatten⁹¹.

Kurz vor Ausbruch des 1. Weltkrieges war somit ein geeignetes Sammelbecken für eine größere Bewegung geschaffen worden. Neben den Vertretern der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften waren hier Repräsentanten der Baugenossenschaften, der Deutschen Gartenstadtgesellschaft, des Verbandes deutscher Mietervereine, der Landesversicherungsanstalten und der Zentralstelle für Volkswohlfahrt, aber auch der Caritasverband, der Gesamtverband christlicher Gewerkschaften, die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine, sowie eine Reihe von Beamten und Frauenorganisationen zu finden. Die vielen Persönlichkeiten und Verbände vereinigten ihre Forderungen in der gewichtigen Publikation *„Die Wohnungsfrage und das Reich“*, die vom *Verein für Wohnungsreform* herausgegeben wurde^{91a}.

Die Themen, die in den Generalversammlungen des *„Vereins für Socialpolitik“* 1886 und 1902 behandelt worden waren, wurden hier nun ausführlich und detaillierter weitergeführt: Probleme der Bodenfrage, Aufschließung und Dezentralisation von Bauflächen, Bebauungspläne, die Organisation der Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege, die Verbesserung des Realkreditsystems, des Enteignungsrechts und Wertermittlungsverfahrens sowie alle damit zusammenhängenden Steuer- und Abgabenfragen. Betrachtet man diese vielbändigen Forderungen und Vorschläge, dann fällt auf, wie sehr im ganzen die Zielrichtung auf die Schaffung von Eigenheimen und Kleinhäusern sowie auf die Bekämpfung der Mietskasernen bei den meisten Reformern gerichtet blieb. Ausgehend von der Prämisse der Wurzellosigkeit städtischer Massen in den Mietskasernen sollte mit der speziellen Wohnungsfrage zugleich das Zentralproblem der Sozialen Frage gelöst werden. Über eine durchgreifende Verbesserung der Wohnumwelt hoffte man zugleich zu einer Reform der Gesellschaft zu gelangen.

Umfassende große Erfolge konnten von der deutschen Wohnungsreformbewegung vor dem 1. Weltkrieg noch nicht erzielt werden. Die Reichsregierung verwies die Wohnungsfrage in die Zuständigkeit der Bundesstaaten und Gemeinden. Nicht einmal Preußen als größter deutscher Bundesstaat konnte ein einheitliches Wohnungsgesetz verabschieden. Dies bedeutet aber nicht, daß der Staat an der brennenden Wohnungsfrage gleichgültig vorbeigesehen hätte. Angesichts der zahlreichen Zustandsbeschreibungen, wissenschaftlichen Analysen und sozialpolitischen Forderungen kam es in den einzelnen Bundesstaaten und Kommunen

⁹¹ Forderungen der Deutschen Wohnungsreformbewegung an die Gesetzgebung. Vorschläge der Zweiten deutschen Wohnungskonferenz, Frankfurt 1912.

^{91a} *Verein Reichs-Wohnungsgesetz (Hg.): Die Wohnungsfrage und das Reich*, H. 1–8, Göttingen 1907. Vgl. die Zeitschrift für Wohnungswesen. Organ des Rheinischen Vereins zur Förderung jedes Arbeiterwohnungswesens. Hg. von *Heinrich Albrecht*, 13 Bde., Berlin 1902/03–1915/16 (Beilage: Die wohnungs- und siedlungswirtschaftliche Gesetzgebung).

zu einer Fülle von Einzelinitiativen, die bei aller örtlichen Verschiedenheit gewisse Gemeinsamkeiten der Bestrebungen erkennen lassen.

Sie betrafen zunächst die qualitative Verbesserung der vorhandenen oder neu zu errichtenden Wohnungen. Hierher gehörte die Fortbildung und Vereinheitlichung der Baupolizei (Vorschriften über Bau, Einrichtung, Größe und Anzahl der Zimmer entsprechend der gesehenen Bewohnerzahl), die Einrichtung erster Wohnungsinspektionen zur Kontrolle dieser Vorschriften und zur Registrierung von Mißständen im Wohnungswesen. Nicht minder wichtig waren neue Maßnahmen zur Gestaltung von Bebauungsplänen und Bauordnungen. Zu den administrativen Regelungen zur Erweiterung der Wohnfläche wurden Gesetze über Fluchtlinien, der Enteignung und der Wertermittlung von Grundstücken in solchen Fällen erlassen. Auch die Probleme der städtischen Boden-, Verkehrs- und Steuerpolitik gerieten nun in den Kreis solcher behördlicher Regulierungsversuche. Um das Angebot von Kleinwohnungen zu steigern, wurden ferner Normativbestimmungen erlassen, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Kapitalien gegen niedrige Verzinsungs- und Amortisationsätze zur Verfügung gestellt werden. Zur gleichen Zeit begann die Förderung des kommunalen Wohnungsbaus für öffentliche Bedienstete sowie die Errichtung von neuen Obdachlosenasylen und ähnlichen Heimen.

Sicherlich blieb das alles in den Augen der Wohnungsreformer vielfach ungenügend und von einer einheitlichen reichsrechtlichen Regelung weit entfernt. Dennoch ist es unübersehbar, daß besonders nach der Jahrhundertwende schon die wichtigsten Weichen für die soziale Wohnungspolitik für die spätere Zeit gestellt worden sind⁹².

Franz Mehring, der erste große Historiker der deutschen Sozialbewegung, hat als miterlebender Zeitgenosse den „*Verein für Socialpolitik*“ noch in verachtungsvollem Ton herabgewürdigt, als er schrieb:

„Die Ratschläge des Kathedersozialismus, die teilweise auf großer Sachkenntnis fußten, liefen eben darauf hinaus, die Lohnsklaverei durch gewisse Reformen so zu erleichtern, daß für eine Aristokratie der Arbeiterklasse ein erträglicher Zustand geschaffen wurde ... Die praktische Wirksamkeit des Kathedersozialismus ist gleich Null gewesen“⁹³.

Ihm blind nachschreibend ist dann immer wieder bis auf den heutigen Tag behauptet worden, der „*Verein für Socialpolitik*“ habe nur als ein Regulator des bestehenden kapitalistischen Systems gedient. Er habe sich selbst als zu einer Organisation der entpolitisierten Vernunft verurteilt, indem er in der wissenschaftlichen Tradition des Deutschen Idealismus stehend sich zur Objektivität und Neutralität in politischen Dingen verpflichtet fühlte. Sein Mangel an politi-

⁹² Die vielfältigen Anfänge der staatlichen Wohnungspolitik sind zum Teil bereits dargestellt bei *Dorothea Berger-Thimme*: *Wohnungsfrage und Sozialstaat*, Bern 1976, und *Ulrich Blumenroth*: *Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung*, Münster 1975.

⁹³ *Franz Mehring*: in: *Neue Zeit* 15 (1896/97), S. 184–185. Zitiert nach: *Gesammelte Schriften* Bd. 14, Berlin 1964.

scher Schlagkraft sei als Zeugnis des unpolitischen Individualismus im wilhelminischen Deutschland zu bewerten. Durch ihre Beschränkung auf bloße moralische Appelle hätten sich die Vereinsmitglieder nur im Reich der Ideen jenseits der Realpolitik bewegt⁹⁴.

Geht man den Aktivitäten der so geschmähten „Kathedersozialisten“ einmal näher wie hier nach, dann bleibt von diesen Vorwürfen nichts übrig. Ganz sicher verzichteten die hier tätigen meist älteren Gelehrten ganz bewußt auf eine parteipolitische Bindung und beanspruchten eine eigenständige Position jenseits von der Tagespolitik. Aber sie erstrebten durchaus einen Einfluß auf Öffentlichkeit und Regierung. Man warf hier das ganze Gewicht des Gelehrten in die Waagschale. In der stark wissenschaftsgläubigen Zeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts ist dieser indirekte Einfluß sehr viel höher als heute anzusetzen⁹⁵. Durch den Verzicht von Abstimmungen und Petitionen nach der hitzigen Debatte über die Schutzzollfrage hatte man auch eine direkte Einwirkung auf die politischen Entscheidungsträger aufgegeben. Aber deswegen wäre es völlig falsch, den seit 1872 regelmäßig in kurzen Abständen tagenden „Verein für Socialpolitik“ als bloße „Publikationsanstalt für Berichte und Gutachten“ abzuqualifizieren, wie es einige Kritiker später getan haben. Es wird dabei verkannt, welches große Ansehen gerade die deutsche Wirtschaftswissenschaft um 1900 in Deutschland genoß und welchen Bekanntheitsgrad manche Vereinsmitglieder im In- und Ausland besaßen. Wenn preußische Minister wie *Johannes von Miquel* und *Hans Hermann Freiherr von Berlepsch* persönlich an den Debatten über die Wohnungsreform aktiv referierend oder zuhörend teilnahmen und große Wirtschaftsverbände wie der „Bund deutscher Landwirte“ oder „Centralverband deutscher Industrieller“ gegen den Verein zeitweise heftigst agitierten, so spricht das für sich. Die gewichtige Rolle des „Vereins für Socialpolitik“ bei der Beurteilung der Wohnungsfrage ist bisher kaum richtig in der Geschichtswissenschaft beurteilt worden. Dies dürfte wohl in erster Linie damit zusammenhängen, daß das hinterlassene Riesenwerk des Vereins wie auch die Biographien der dahinter stehenden Ökonomen bis heute nicht richtig erforscht worden sind.

⁹⁴ Vgl. *Hajo Holborn*: Der deutsche Idealismus in sozialgeschichtlicher Beleuchtung, in: *Hans Ulrich Wehler* (Hg.): *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1856, S. 85–108. – *Fritz Stern*: Die politischen Folgen des unpolitischen Deutschen, in: *Michael Stürmer* (Hg.): *Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1970, S. 168 ff., bes. S. 173.

⁹⁵ *Lindenlaub*: *Richtungskämpfe* (s. Anm. 28), S. 24–25. Vgl. auch *Erich Born*: *Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz*, Wiesbaden 1957, S. 39.

Wohnungsbauinvestitionen während des Urbanisierungsprozesses im Deutschen Reich 1870–1913*

Von *Richard H. Tilly*, Münster/Westf.

Dieser Aufsatz will als ein Beitrag zur Geschichte der Urbanisierung in Deutschland während der Hochindustrialisierungsphase von 1870 bis 1913 verstanden werden. Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen sind die *Wohnungsbauinvestitionen*¹ – zweifellos ein zentraler Aspekt der Verstädterung mit nicht nur ökonomischen, sondern auch sozialen und politischen Implikationen. Weil Wohnen ein elementares Bedürfnis darstellt, das sich durch Massenzuwanderung und Bevölkerungswachstum in den Städten in räumlich stark konzentrierter Form rasch vervielfachte, entwickelte sich seine Befriedigung durch die Wohnungsbauinvestition nicht nur zu einer der wichtigsten ökonomischen Aktivitäten der Städte überhaupt, sondern auch zu einer ihrer brisantesten sozialpolitischen Probleme – nämlich der „*Wohnungsfrage*“². Vergleicht man nun die temporale Entwicklung demographischer Variablen mit Indikatoren des städtischen Wohnungsbaus in der Hochindustrialisierungsphase in Deutschland, so ist ein korrelativer Zusammenhang nicht zu übersehen³. In Wirklichkeit war die Synchronität jedoch keineswegs perfekt; es kam häufig und abwechselnd zu Unterversorgung wie zur Überproduktion. Phasen einer Übersättigung des Wohnungsmarktes, in Relation zu effektiver Nachfrage gesehen, führten zur Drosselung der Produktion, dann wiederum zu Phasen der Wohnungsknappheit, die durch Produktionsschübe und schließlich durch einen Angebotsüberhang abgelöst wurden. Man kann sogar im gewissen Sinn von „*langen Zyklen*“ der Wohnungsbauaktivität im 19. Jahrhundert sprechen, die diesen zeitraubenden und zum Teil mangelhaft arbeitenden Anpassungsprozeß in städtischen Immobilienmärkten reflektieren⁴.

* Dieser Aufsatz beruht auf Resultaten des Forschungsprojektes „Binnenwanderungs- und Wohnungsbauzyklen“ des Sonderforschungsbereiches 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ der Universität Münster.

¹ Strenggenommen handelt es sich hier um Gebäudeinvestitionen, da für die Städte Berlin und Hamburg nicht nur Wohngebäude, sondern auch gewerblich genutzte Gebäude errichtet werden. Darauf wird weiter unten eingegangen.

² Vergleiche hierzu die Beiträge von H. J. Teuteberg und C. Wischermann in diesem Band, ferner *Hans J. Teuteberg*: Zur Sozialgeschichte des Wohnens, in: *Hans J. Teuteberg (Hg.): Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit*, Münster 1985, S. 12–15.

³ Hierzu *R. Tilly und T. Wellenreuther*: Bevölkerungswanderung und Wohnungsbauzyklen in deutschen Großstädten im 19. Jahrhundert, in: *Teuteberg, Homo habitans*, (s. Anm. 2), S. 273–300.

Die Zeitgenossen waren mit dem Funktionieren dieser Märkte jedenfalls keineswegs zufrieden. Ihre Kritik richtete sich von allem gegen die Unterversorgung der Minderbemittelten mit preiswertem Wohnraum („Kleinwohnungsfrage“) sowie gegen die vermeintlich dafür verantwortliche Verknappung und Verteuerung des städtischen Bodens durch Privatspekulation („Bodenmonopoltheorie“⁵). Ungeachtet ihrer heftigen Opposition blieb aber die städtische Wohnungsversorgung bis 1914 im wesentlichen dem Markt überlassen, teils wegen der politischen Macht der etablierten ökonomischen Interessen, teils wegen der im Laufe der Zeit deutlich werdenden Verbesserungen der städtischen Wohnverhältnisse selbst, schließlich aber auch wegen der Unsicherheit in diesem Bereich bedingt durch die Unvorhersehbarkeit konjunktureller Schwankungen, die jede Planung mit nicht unerheblichen Risiken behaftete. Das Fazit: *Trotz der strategischen Rolle des städtischen Bevölkerungswachstums auf der einen Seite und ungeachtet wichtiger staatlicher und kommunaler Interventionsschritte auf der anderen Seite läßt sich die städtische Wohnungsversorgung bis 1914 weitgehend als eine Reaktion von Privatinvestoren auf Marktsignale darstellen.* Daher scheint es angebracht, in den Gewinn- bzw. Renditeerwartungen von Investoren am Immobilienmarkt einen Schlüssel zur Erklärung der städtischen Wohnungsbauinvestition zu suchen. Deshalb beschäftigt sich der erste Teil des Aufsatzes mit der Konstruktion eines Modells der Renditeerwartungen von Investoren am Immobilienmarkt und insbesondere mit denen von Hausbesitzern. In dem darauf folgenden Teil werden dann die hier gewonnenen Ergebnisse zur Erklärung der Wohnungsbauinvestitionen herangezogen.

I. Renditeerwartungen von Hausbesitzern

1. Vorstellung des theoretischen Modells

Kenntnisse über die Renditeerwartungen anderer Marktteilnehmer, z. B. der Grundstücksgesellschaften oder Bauunternehmer, sind sicherlich zum Verständnis des Funktionierens eines Immobilienmarktes wichtig, aber letzten Endes hängen die Renditeerwartungen auch dieser Akteure von den Erwartungen der Hausbesitzer bzw. potentiellen Hausbesitzer ab⁶. Es ist also berechtigt, sich zunächst mit Erwartungen der zuletzt genannten Gruppen auseinanderzusetzen.

⁴ Der Begriff der „Long Swings“ (Lange Zyklen) bildete den Ausgangspunkt der o. a. Arbeit von Tilly und Wellenreuther, dort ist auch die dazugehörige Literatur angegeben.

⁵ Der Verfasser geht an anderer Stelle auf diese Kritik ein. Rudolf Eberstadt ist vielleicht der bekannteste Vertreter der „Bodenmonopoltheorie“; vgl. *Rudolf Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage*, 4. erw. Auflage, Jena 1920 (für eine Sammlung seiner Irrtümer). Eine laufende Kritik dieser Kritik ist in der die „Marktwirtschaft“ verteidigenden Wochenzeitschrift „Der Deutsche Ökonomist“ (1883–1913) zu lesen. Zu dieser Problematik vergleiche auch die o. a. Beiträge von Teuteberg und Wischermann in diesem Band.

⁶ Dieser Satz spricht die theoretisch angreifbare, aber empirisch bestätigte Annahme aus, daß Kauflust und Wohnungsbauinvestition nicht von den Baukosten negativ beeinflusst wurden. Allerdings hat der Hypothekenzinssatz eine solche dämpfende Rolle gespielt.

Der Grundgedanke ist recht einfach: Die Gewinnerwartungen von Kapitalanlegern im Immobilienmarkt bauen auf Gewinn- bzw. Renditeindikatoren der jüngsten Vergangenheit auf. Was ist aber in diesem Markt die relevante *Rendite*? Wohl begründet scheint eine Definition der Profitrate bzw. der Rendite eines typischen Hausbesitzers zu sein, in der die Nettomieteträge einer Periode plus Differenz zwischen Hauspreis am Anfang und Hauspreis am Ende der Periode auf den Anfangspreis bezogen werden. Mathematisch verkürzt ausgedrückt ergibt das folgende Formel:

$$(1) \quad R^t = [M_t + (H_{t_0} - H_{t-1})] / H_{t-1}$$

Legende:

R_t = Rendite in Periode t ,
 M_t = Nettomieteträge in Periode t ,
 H_{t_0} = Hauspreis am Ende der Periode t ,
 H_{t-1} = Hauspreis zu Beginn der Periode t ,
 t = Periode zwischen den Zeitpunkten t_0 und t_{-1}

In der sich rasch industrialisierenden und urbanisierenden deutschen Volkswirtschaft des 19. Jahrhunderts hat ein Kapitalanleger von dem Kauf eines Hauses vermutlich nicht nur positive Mieterträge pro Periode, sondern auch einen Wertzuwachs seiner Anlage insgesamt erwartet. Leider läßt sich diese Vermutung aber nicht exakt überprüfen. Selbst Angaben über Mieterträge – die im 19. Jahrhundert über die Steuer erfaßt werden können – fließen nur spärlich aus den historischen Quellen, während repräsentative, gut vergleichbare Angaben über Häuserpreise so gut wie gar nicht existieren⁷. Für preußische sowie für einige andere deutsche Städte können zwar Angaben aus den Feuerversicherungskassen zur Schätzung der Herstellungskosten von Gebäuden herangezogen werden, aber damit wird über den Bodenpreis, der in Großstädten wie Berlin gegen Ende des 19. Jahrhunderts bis zu 70 v.H. des Marktpreises bebauter Grundstücke ausmachen konnte⁸ – noch nichts ausgesagt. Daher stellen die Feuerversicherungsdaten, obwohl an und für sich nützlich und auch relevant für die hier ausgewählte Fragestellung, keine Lösung unseres Problems dar.

Unser Ansatz baut daher auf der traditionellen Definition des Kapitalwertes einer Anlage als Quotient des daraus zu erwartenden Einkommenstroms einer Periode und des relevanten Zinssatzes auf. Auf Häuserpreise bezogen heißt das:

$$\text{Preis} = \frac{\text{Mieteinkommen}}{\text{Hypothekenzinssatz}}$$

Für diese Formel spricht deren Einfachheit und die damit zusammenhängende Tatsache, daß im 19. Jahrhundert Beobachter des städtischen Immobilienmarktes davon häufig Gebrauch machten⁹. Theoretisch wird und würde dieses Vorgehen

⁷ Die Betonung gehört auf das Wort „vergleichbare“, denn an Angaben zu Häuserpreisen fehlte es eigentlich nicht.

⁸ Hierzu Angaben bei *Andreas Voigt*: Die Bedeutung der Baukosten für die Wohnungspreise, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 44, Leipzig 1901; siehe auch in der Tabelle 4 weiter unten (bes. Spalte 8 u. 9).

durch das Argument gestützt, daß einerseits der Kapitalwert einer Immobilienanlage von deren erwarteten Nettoerträgen abhängt (und nicht umgekehrt, wie Vertreter der „Bodenmonopoltheorie“ behaupteten) und andererseits, daß der Zinssatz sowohl einen Einkommens- oder Vermögenseffekt hat, als auch einen Preiseffekt auf die Nachfrage nach Geld und anderen Anlagen¹⁰. Es ist jedenfalls sicher, daß bei rationalen Kapitalanlegern die erwarteten Mieteinkünfte und Zinskosten einer Anlage wichtiger als Kriterien für ihre Kaufentscheidungen sein müßten als evtl. vorhandene Informationen über Häuserpreise allein; empirisch waren sie zudem leichter verwertbar (weil leichter vergleichbar).

Allerdings wirft die Anwendung dieses Ansatzes Operationalisierungsprobleme auf, die letztlich nicht ganz zu bewältigen sind. Drei dieser Probleme verdienen besonderer Erwähnung:

Erstens richtet sich unser Interesse auf das *Nettomieteinkommen*, so daß Mittel und Wege zur Schätzung der laufenden Kosten, wie z. B. Abschreibungen, Instandhaltungskosten und Steuern gefunden werden müssen. Im Folgenden wird unterstellt, daß der am Ende des 19. Jhs. häufig zitierte Satz von 1% des Kapitalwertes (bzw. 1,5% des feuerversicherten Gebäudewertes) über den ganzen Zeitraum von 1870 bis 1913 galt¹¹.

Zweitens muß über den zu verwendenden *Zinssatz* entschieden werden. Soweit die Daten erlauben, sollte man wahrscheinlich eines gewogenen Durchschnitt der Zinssätze für 1. und 2. Hypotheken nehmen, da diese zusammen schätzungsweise 75 bis 80% der Finanzierungslast in diesem Markt entsprachen¹². Man kann dann für die verbleibende Restsumme – im Normalfall die *Eigenbeteiligung* – entweder diesen gewogenen Satz oder den Satz irgendeiner anderen als Opportunitätskostenindikator in Frage kommenden Anlagemöglichkeit auswählen.

Es wird behauptet, daß Berliner Hausbesitzer in der Regel eine noch geringere Eigenbeteiligung aufwiesen, was die Relevanz der Hypothekenzinsen erhöhen könnte. Es ist interessant, in diesem Zusammenhang festzustellen, daß Verkäufer am Berliner Immobilienmarkt zu Anfang des 20. Jhs. (1900 - 1913) offenbar von einer geringeren Zinsbelastung und damit von einem geringeren Opportunitäts-

⁹ Auch *Emmy Reich*: Der Wohnungsmarkt in Berlin von 1840–1910, München und Leipzig 1912, bes. S. 32–33.

¹⁰ Wie z. B. *Eberstadt*: Wohnungswesen (s. Anm. 5), bes. S. 155 ff.

¹¹ Hierzu *Voigt*: Baukosten (s. Anm. 7), S. 345; *V. Cartaus*: Zur Geschichte und Theorie der Grundstückskrisen in deutschen Großstädten mit besonderer Berücksichtigung von Groß-Berlin, Jena 1917, S. 180–181 und 195. (Ich bin Hans J. Teuteberg für den Hinweis auf dieses Buch sehr dankbar.) In Immobilienanzeigen der damaligen Tageszeitungen wird von einem Satz von 15–25% der Bruttomietträge gesprochen (z. B. in der [Berliner] „Vossische Zeitung“ Jg. 1909 und 1910). Im Deutschen Baukalender stiegen die geschätzten Unkosten bei Rentabilitätsberechnungen von ca. 13 auf 23% der Bruttomietträge. 1896 bis 1912–13 (oder von 1,3 auf 2,4% der unterstellten konstanten Häuserpreise). Für unsere Berechnung ist aber die Konstanthaltung wichtiger als die Höhe.

¹² Vgl. hierzu *K. E. Mößner*: Das deutsche Bodenkreditsystem, in: Deutscher Bodenkredit, Hg. von *W. Kalveram*: Bd. 1, Berlin 1934, S. 31; Cartaus (s. Anm. 11), S. 170; Reich (s. Anm. 8), S. 32 ff.

kostensatz ausgegangen sind, indem sie bei Angabe eines „Überschusses“ offensichtlich nur den 1. Hypothekenzinsfuß zugrunde gelegt haben. Andererseits liegt der aus diesen Preis- und Mietangaben implizierte Kapitalisierungssatz sogar höher (bei 6–7%)¹³. Unser Vorgehen kann vielleicht als Kompromiß zwischen diesen zwei Extremen ausgelegt werden. Schließlich müssen dann über die interne Verzinsung der Erträge Überlegungen angestellt werden. Bei einer einperiodigen Betrachtung wird der Einfachheit halber unterstellt, daß die Erträge am Schluß der Periode anfallen und daher nicht intern verzinst werden müssen¹⁴.

Drittens hängt die Plausibilität unseres Ansatzes von den mit ihm verbundenen Annahmen ab. Wir müssen nämlich unterstellen, daß Immobilienkäufer und -verkäufer miteinander auf der Basis erwarteter und voneinander unabhängig determinierter Mieteinkommen und Zinssätze verhandeln und – legt man Mieten und Zinsen der laufenden Periode zugrunde – sich *Miet- und Zinssatzveränderungen sofort in veränderte Häuserpreiserwartungen* durchschlagen können. Ein solches Verfahren ist nicht ohne Risiken, z. B. können Mieten zeitweise von Hypothekenzinsen abhängen oder umgekehrt, oder Miet- und Zinsveränderungen können sich erst über mehrere Perioden auf die Preisbildung auswirken¹⁵. Kurz gesagt, der hier vorgeschlagene Ansatz ist mit einigen Unsicherheiten behaftet. Für ihn spricht nur die Tatsache, daß ohne Inkaufnahme solcher Unsicherheiten allgemeine Aussagen über das Funktionieren des städtischen Immobilienmarktes in Deutschland im Betrachtungszeitraum bei der jetzigen Quellenlage sonst einen entscheidenden Punkt vernachlässigen würden.

2. Empirische Auffüllung des Modells

Die folgenden Ausführungen bauen auf einem relativ schmalen Zahlenmaterial auf. Zunächst soll auf Grund einer Umrechnung und Bearbeitung der in W. Hoffmann u. a. enthaltenen wohnungswirtschaftlichen Daten Aussagen über Renditeerwartungen aller nichtlandwirtschaftlichen Wohnhausbesitzer der deutschen Volkswirtschaft gemacht werden. Anschließend wird dann in modifizierter Form und auf detaillierterer Basis dieselbe Erwartung für die Hausbesitzer der

¹³ Angaben in „Berliner Tageszeitung“ und „Vossische Zeitung“ (s. Anm. 10); vgl. auch Reich: Wohnungsmarkt, (s. Anm. 8), S. 32.

¹⁴ Bei einer mehr-periodigen Betrachtung müßte natürlich für jede Periode eine Verzinsung der Erträge berechnet werden, und strenggenommen bei einem Vergleich zu anderen Anlagen mit evtl. anderen Liquidierungsfristen müßten auch die Erträge (einschließlich der Kapitalzuwächse) auf ihren Gegenwartswert herabdiskontiert werden nach der Formel:

$$GW = E \cdot ((1 - (1 + Z)^{-n}) / Z)$$

mit E = erwartete Nettoerträge pro Periode

Z = Zinssatz

n = Zahl der Perioden zwischen Kauf und Verkauf

Bei einem Vergleich zwischen Anlagen mit identischen Fristigkeiten wird es aber nur auf die Wahl der Zinssätze ankommen.

¹⁵ Hierzu Mössner: Bodenkreditsystem (s. Anm. 11) und Cartaus: Grundstückskrisen (s. Anm. 11), S. 180 u. 204; sowie der „Deutsche Ökonomist“ (s. Anm. 5), Jg. 1886, S. 393.

wichtigen Großstädte Berlin und Hamburg rekonstruiert und interpretiert werden.

a) *Hoffmanns Daten*

Seit 1965 bieten sich die Langzeitstatistiken in Walther G. Hoffmanns Werk als potentielle Grundlage für wichtige wirtschaftshistorische Aussagen an¹⁶. Unglücklicherweise sind gerade die wohnungswirtschaftlichen Daten dieses Buches sehr problematisch. Die uns interessierende Reihe über Investitionen in nichtlandwirtschaftlichen Wohnungen wird nämlich nicht nur als Residual einer Schätzung der Gesamtbauinvestition gewonnen, sondern die mit Hilfe der Bauinvestitionsdaten konstruierte Mietausgabenreihe bleibt ebenfalls völlig undurchsichtig und kaum nachvollziehbar. Dennoch besitzen die Hoffmannschen wohnungswirtschaftlichen Schätzungen – sowohl des in nichtlandwirtschaftlichen Wohnungen investierten Kapitals als auch der privaten Verbrauchsausgaben für das Wohnen – einen recht hohen Plausibilitätsgrad. Deshalb können wir hier nicht auf sie verzichten.

Hoffmann selbst und seine Mitarbeiter schätzen eine *jährliche Kapitalrendite von 3.59% für nichtlandwirtschaftliche Wohnungsinvestitionen im Zeitraum 1850 bis 1913*¹⁷. Diese Schätzung berücksichtigt aber weder den Kapitalwertzuwachs, noch die Bedeutung der Eigenheimbesitzer, die noch 1913 nach denselben Autoren fast 50% mehr fiktives Mieteinkommen realisierten als die vermietenden Kapitalanleger bezogen; außerdem unterstellen sie eine konstant bleibende Rendite. Daher gehen wir hier besser von den gesamtwirtschaftlichen Angaben zum jährlichen Wohnungsverbrauch aus. Diese Reihe stellt jährliche Mietausgaben – einschließlich der „fiktiven“ Selbstbelastung von Eigentümern – dar¹⁸. Sie wird mit dem bereits erwähnten Hypothekenzinssatz kapitalisiert; von dieser Reihe wird dann der Wert der landwirtschaftlichen Wohnungen abgezogen. Was bleibt, ist dann das gedankliche Äquivalent einer Zeitreihe über den Wert nichtlandwirtschaftlicher Häuser und Grundstücke zwischen 1870 und 1913. Um aus ihr nun eine Rendite zu berechnen, sind zusätzliche Daten und einige Manipulationen notwendig, die am besten mit Hilfe untenstehender Formel (2) erläutert werden können:

$$(2) \quad R_{t_0} = (M_t - (M_t \cdot \frac{I_t}{K_{t_0}} + K_{t_0} - (K_{t-1} + I_t + ((\frac{I_t}{K_{t-1}} \cdot (1 - \frac{\Delta BK}{BK_{t-1}})) (K_{t_0} - I_t - K_{t-1})))))/K_{t-1}$$

¹⁶ Walther G. Hoffmann unter Mitarbeit von F. Grumbach und H. Hesse: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965. Vgl. hierzu auch den Beitrag von Wolfram Fischer: Walther G. Hoffmann als Wirtschaftshistoriker in: Die Bedingungen des Wirtschaftswachstums in Vergangenheit und Zukunft, herausgegeben von Erich Helmstädter, Tübingen 1984, S. 17–30.

¹⁷ Hoffmann u. a.: Wachstum (s. Anm. 16), S. 502.

¹⁸ Ebenda, S. 592–93 (für Mietpreisentwicklung), S. 659–668 (für den Verbrauch bzw. Mietausgaben). Unnachvollziehbar bleiben die Mietpreisreihe (592–3), die verwendeten Zinssätze (S. 593) und eine allgemeine Endkorrektur (667–68).

Legende:

R_{t_0} = Renditeerwartungen eines Hausbesitzers am Ende der Periode t ,

M_t = Nettomieteinkommen eines Hausbesitzers der Periode t ,

I_t = Nettoinvestition in Wohngebäuden in Periode t ,

K_{t_0} = Kapitalwert des Wohngebäudebestandes plus Grundstücke am Ende der Periode t ,

K_{t-1} = Dto. am Anfang der Periode t ,

BK = Baukostenindex, Δ BK, dessen Veränderung in Periode t ,

t , t_0 und t_{-1} = Periodenbezeichnung; laufende Periode, Zeitpunkt am Ende und am Anfang der Periode.

Entsprechend den bereits oben gemachten Ausführungen hängt die Renditeerwartung eines Hausbesitzers von den Nettomieteinnahmen und dem Kapitalwertzuwachs des Hauses (und Grundstücken) einer Periode ab. Wir tun so, als ob alle Häuser in einem Jahr zum Marktwert erworben werden, um im darauffolgenden Jahr zum Marktwert verkauft bzw. bewertet zu werden. Zwischen den zwei Zeitpunkten werden Mieteinkommen und Kapitalgewinn verdient.

Drei Aspekte dieses Schätzverfahrens sind besonders zu beachten: Erstens unterstellen wir eine Anlagedauer von einem Jahr, was sicherlich historisch unrichtig, aber dennoch vertretbar ist, da Grundbesitzer, die sich nach dem Opportunitätskostenprinzip richten, auch dann die zwischenzeitliche Rendite berechnen, wenn sie nicht verkaufen¹⁹. Zweitens muß der geschätzte Kapitalwertzuwachs der Häuser über eine Periode um die während der Periode auf den Markt kommenden neuen Häuser korrigiert werden, da diese natürlich nicht als Ertrag der Kapitalanlage zum vorausgehenden Zeitpunkt angesehen oder verbucht werden dürfen. Eine doppelte Korrektur ist erforderlich: Einmal um den Wert der neuen Gebäude (zu Anschaffungspreisen) selbst (hier: I_t) und zum anderen um die mit Neubauten verbundene Bodenwertsteigerung, hier:

$$\left(\frac{I_t}{K_{t-1}} \cdot \left(1 - \frac{\Delta BK}{BK_{t-1}} \right) (K_{t_0} - I_t - K_{t-1}) \right)$$

Drittens aber muß der abzuziehende Wert der Neuinvestition wiederum um die Baukostensteigerung bereinigt werden, da diese nicht allein den neuen Gebäudewerten entsprechen, sondern auch den Marktpreis schon bestehender Häuser beeinflussen²⁰. (Daher der in Klammer stehende Ausdruck

$$\left(1 - \frac{\Delta BK}{BK_{t-1}} \right)).$$

Schließlich wird auch der Mietzuwachs von einer Periode auf die andere z. T. auf den in der laufenden Periode eben erstellten Wohnraum zurückzuführen sein. Dafür ist auch zu korrigieren

$$\left((M_t - (M_t \cdot \frac{I_t}{K_{t_0}})) \right)$$

¹⁹ Problematisch, aber immerhin vertretbar, ist die Annahme, daß Erwartungen aufgrund der Daten eines Jahres gebildet werden. Dadurch wird „Lernen aus der Geschichte“ eingeschränkt. Eine einfache Alternativlösung gibt es jedoch, so weit ich sehe, nicht.

²⁰ Wir gehen davon aus, daß Baukostensteigerungen Baupreissteigerungen sind und somit über den „Transmissionsriemen“ der Relativpreise den Althäusern zugute kommen.

Allerdings kann die Formel nicht die Mängel der zugrundegelegten Hoffmannschen Daten beseitigen, die an dieser Stelle erwähnt werden müssen:

1. Hoffmanns Mieteinkommenschätzung leitet sich aus seiner Gebäudekapitalreihe ab, verwendet jedoch auf nicht nachvollziehbare Weise ein jährliche Schwankungen glättendes Verfahren, das sich in unserer Renditereihe widerspiegelt.
2. Zudem enthält die Reihe keine Korrektur für leerstehende bzw. unverkäufliche Häuser.

Daher kann sie die mutmaßlich gehegten Erwartungen kaum wiedergeben und muß korrigiert werden. Dies geschieht hier mittels

a) einer Entglättung der Mietausgabenreihe und

b) durch Daten über den Wert von zwangsversteigerten Häusern in preußischen Städten bzw. im Besitz der deutschen Hypothekenbanken 1870–1913²¹. Das Ergebnis steht in Spalte 1 der Tabelle 1. Die Tabelle 1 enthält sowohl die eben beschriebenen Dateninputs als auch die daraus geschätzte Rendite. *Nominal ergibt sich hiermit eine Durchschnittsrendite von 7,1%, preisbereinigt ein Satz von 6,4%.* Im Vergleich zu den entsprechenden Hypothekenzinssätzen von 4,9% und 4,2% stellte sich der Hausbesitz in dieser Periode als durchaus *attraktive Kapitalanlage* dar. Wenn diese Schätzung einigermaßen zutreffend wäre, könnte man daraus ein Bild positiver Renditeerwartungen bei Investoren ableiten, welche die gewaltigen Wohnungsbauinvestitionen im Kaiserreich erklären könnte. Die Plausibilität der Schätzung wird gestützt durch die ihr zu Grunde gelegte Relation zwischen dem Kapitalwert von Wohnhäusern und dem Gesamtwert von Häusern plus Grundstücken: Sie fällt in diesem Zeitraum von 70 auf ca. 64%, entspricht damit der Vorstellung eines relativ zunehmenden Bodenwertes. Eine vollständigere Rekonstruktion der Reihe wird für nicht sinnvoll gehalten. Die Arbeiten von Hoffmann hierzu werden – abgesehen von den genannten Korrekturen – als Produkt eines Kenners der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse akzeptiert. Tut man das, so liegt es nahe, die so konstruierte Reihe wirtschaftshistorisch bzw. konjunkturhistorisch nun zu interpretieren.

Die ziemliche Konturlosigkeit der Reihe erschwert jedoch ein derartiges Unterfangen. Es fällt bei der Reihe jedoch auf, daß *gegen Ende der Betrachtungsperiode die geschätzten Renditeerwartungen merklich sinken*. Man könnte daraus die Interpretation ableiten, die relativ hohen Renditeerwartungen der 1870er und 1880er Jahre – letztlich getragen von den sinkenden Zinssätzen und von der rasanten Urbanisierung dieses Zeitraumes – hätten die städtischen Bauinvestitionen stark stimuliert, was sich dann nachdrücklich insbesondere seit etwa 1895 negativ auf diese Renditeerwartungen ausgewirkt hätte. Es ist nicht abwegig, in den gewaltigen Wohnungsbauinvestitionen des Deutschen Reiches auch ein *Kapazitätswachstum* zu erblicken, das über das Wachstum der Nachfrage noch hinausgestie-

²¹ Vgl. hierzu den Anhang A.

gen ist. Dafür sprechen nicht nur die eben erwähnten Renditeerwartungen von Kapitalanlegern, sondern auch die (auch aufgrund von Hoffmanns Daten) geschätzte *relative Verbilligung des Gutes „Wohnen“* in dieser Periode²². Auf die Beziehungen zwischen Renditeerwartungen und Wohnungsbauinvestition kommen wir noch später zurück.

b) Berliner Daten

Wir wenden uns nun der Entwicklung der Stadt Berlin zu. Nicht nur wegen Funktion und Größe, sondern auch wegen der hohen Bevölkerungs- und Bebauungsdichte sowie relativ hoher Mieten im Betrachtungszeitraum stellt Berlin ein für deutsche Städte wohl wenig repräsentatives Fallbeispiel dar. Doch darf der Vorteil der Verfügbarkeit relevanter wohnungswirtschaftlicher Daten über einen langen Zeitraum für Berlin nicht gering eingeschätzt werden. Letztlich bestimmt sie die Wahl dieser Stadt als Untersuchungsobjekt. Daß Berlin an sich große Bedeutung und in gewisser Weise „Modellcharakter“ hatte, außerdem eine für deutsche Großstädte im Zeitraum nicht untypische Wirtschaftsstruktur besaß²³, mag eine zusätzliche Stütze für ihre Verwendung hier abgeben.

Zur Bestimmung der *Renditeerwartungen Berliner Immobilienbesitzer zwischen 1870 und 1913* soll mangels detaillierter Grundbuchforschungen der skizzierte Weg, mit Hilfe kühner Hypothesen und aggregierter Daten zu Aussagen zu gelangen, hier nun einmal ausprobiert werden. Folgende auf Berlin bezogene Daten lassen sich gewinnen:

1. Zahl der vorhandenen Gelasse 1870–1913²⁴.
2. Mietwert aller Gelasse 1870–1913.
3. Leerstehende Gelasse als Prozentzahl aller Gelasse.
4. Zinssätze für 1. und 2. Hypotheken.
5. Feuerversicherungswert aller Gelasse, 1870–1913.
6. Kaufpreis pro Grundstück bzw. Quadratmeter für bebaute Grundstücke (1870 bis 1913) und für unbebaute Grundstücke (1882–1913).
7. Baukostenindex 1870–1913²⁵.

²² Vgl. *Rudi Rettig*: Strukturverschiebungen der privaten Konsumnachfrage 1850 bis 1913, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 71 (1984), S. 342–356. Diese Vermutung widerspricht keineswegs der Behauptung eines zu derselben Zeit in Großstädten vorhandenen Kleinwohnungsmangels. Hierzu vgl. *Wolfgang Krabbe*: Die Anfänge des „sozialen Wohnungsbaus“ vor dem Ersten Weltkrieg, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 71 (1984).

²³ Rolf Dumke (Münster) kann für 45 preußische Großstädte um die Jahrhundertwende und unter Berücksichtigung von 12 gängigen sozioökonomischen Indikatoren (wie z. B. Anteil der in der Industrie beschäftigten Erwerbstätigen, Anteil der höchsten Einkommen an den Gesamteinkommen, etc.) zeigen, daß Berlin unter diesen Städten eine mittlere Position einnimmt. Eine Veröffentlichung Dumkes hierüber ist zu erwarten.

²⁴ Diese Variable und die folgenden Indikatoren (bis auf den Baukostenindex) sind aus *Reich*: Wohnungsmarkt (s. Anm. 8), *Cartaus*: Grundstückskrisen (s. Anm. 11) und/oder aus dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Berlin 1876 ff. entnommen worden.

²⁵ Siehe S. 72.

Tabelle 1: Daten zur Renditeschätzung deutscher Wohnhausbesitzer 1870–1913

Jahr	(1) Mietausgaben (Mill. Mark)	(2) Zinssatz	(3) Wachstumsrate der Baukosten	(4) Nominalrendite	(5) Realrendite
1870	898	0.060	0.067	0.162	0.134
1871	959	0.062	0.088	0.091	0.046
1872	1006	0.060	0.080	0.138	0.065
1873	1024	0.057	0.074	0.086	0.032
1874	1133	0.056	0	0.129	0.124
1875	1264	0.057	−0.050	0.097	0.151
1876	1266	0.058	−0.094	0.004	0.012
1877	1337	0.056	−0.069	0.112	0.134
1878	1369	0.054	−0.062	0.099	0.124
1879	1360	0.055	−0.066	0.008	0.048
1880	1466	0.052	−0.042	0.184	0.140
1881	1395	0.052	−0.015	−0.015	0
1882	1397	0.049	+0.030	0.095	0.089
1883	1439	0.048	0	0.086	0.112
1884	1530	0.048	0.029	0.095	0.105
1885	1610	0.047	0.042	0.103	0.126
1886	1528	0.046	0.027	0.013	0.020
1887	1608	0.044	0.039	0.128	0.123
1888	1673	0.044	0.025	0.066	0.045
1889	1754	0.043	0.012	0.089	0.058

Jahr	(1) Mietausgaben (Mill. Mark)	(2) Zinssatz	(3) Wachstumsrate der Baukosten	(4) Nominalrendite	(5) Realrendite
1890	1923	0.044	-0.012	0.098	0.072
1891	2095	0.044	-0.037	0.104	0.111
1892	2151	0.044	-0.051	0.053	0.047
1893	2077	0.044	-0.027	-0.012	0.047
1894	2243	0.042	-0.014	0.144	0.157
1895	2178	0.041	0.014	0.047	0.043
1896	2227	0.041	0.056	0.033	0.017
1897	2380	0.040	0.039	0.122	0.098
1898	2511	0.042	0.051	0.017	0.012
1899	2765	0.043	0.036	0.108	0.070
1900	3033	0.047	0.023	0.036	0.003
1901	3128	0.049	-0.011	0.011	0.032
1902	3086	0.046	-0.011	0.067	0.066
1903	3176	0.043	0	0.116	0.112
1904	3376	0.044	0.011	0.066	0.061
1905	3524	0.045	0.022	0.053	0.021
1906	3755	0.043	0.022	0.025	-0.025
1907	4049	0.051	0.022	0.034	0.028
1908	4307	0.052	-0.011	0.077	0.092
1909	4265	0.048	+0.011	0.092	0.069
1910	4523	0.048	0.011	0.081	0.045
1911	4613	0.048	0.021	0.048	0.051
1912	4931	0.052	0.010	0.035	0.010
1913	5112	0.052	0.010	0.071	0.065

Die Renditeberechnung erfolgt entsprechend der bei den gesamtwirtschaftlichen Daten von Hoffmann angewandten Methode. Zusätzlich werden für Berlin für jedes Jahr die leerstehenden Gelasse als Prozentsatz aller Gelasse aufgenommen, um die erwarteten Mieteinnahmen jährlichen Abweichungen entsprechend vom langfristigen Durchschnitt korrigieren zu können. Es dürfte dabei *ceteris paribus* einleuchten, daß durch überdurchschnittlich hohe Anteile leerstehender Gelasse Mieteinnahmeerwartungen gedrückt werden. Ferner werden für Berlin nicht nur Wohnhäuser, sondern auch gewerblich genutzte Gebäude berücksichtigt, da die amtliche Statistik eine Trennung für den ganzen Zeitraum nicht zuläßt. Im Zeitraum von 1900 bis 1913 z. B. machten Wohnhäuser über 2/3 aller offiziell abgenommenen Neubauten in Berlin, dabei aber nur knapp über 50% des angemeldeten Wertzuwachses aus²⁶. Auf damit verbundene Interpretationsprobleme werden wir später zurückkommen. Schließlich sind hier für Berlin Angaben über Kaufpreise für bebaute und unbebaute Grundstücke im Betrachtungszeitraum zum Vergleich mit unserer Schätzung herangezogen worden. Die Grundlage der Schätzung befindet sich in den Tabellen 2 und 3. Sie wird ergänzt durch Angaben über die Renditeentwicklung in Stadtteilen Berlins für einige Unterperioden (in Tabelle 4). Die Ergebnisse lassen sich in folgenden 5 Punkten zusammenfassen:

1. In der langfristigen Perspektive scheint die Kapitalanlage im Berliner Immobilienmarkt an relativ hohe Renditeerwartungen gekoppelt gewesen zu sein. Selbst bei Zugrundelegung des relativ hohen Erwerbskostensatzes von 20% bleibt eine *Nettorendite von fast 6% pro Jahr* — ein Resultat, das durchaus mit einer Kapitalanlage in Pfandbriefen oder sonstigen festverzinslichen Wertpapieren hätte verglichen werden können, wenn auch das Risiko einer Pfandbriefanlage geringer gewesen sein mag²⁷. Dabei muß man berücksichtigen, daß an städtischen Grundbesitz bestimmte Rechtsansprüche, wie z. B. das aktive und passive Wahlrecht gekoppelt waren, die als zusätzlicher Ertrag dieser Anlageart anzusehen sind²⁸. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auf die aufgrund tatsächlich erfolgter Verkäufe und deren Kaufpreise gebildete Alternativschätzung der Rendite in Tabelle 3 Sp. 6 hinzuweisen, weil hier eine wesentlich geringere Durchschnittsrendite — mit wesentlich geringerem Kapitalwertzuwachs berechnet wird²⁹.

²⁵ Dieser Baukostenindex beruht auf den Angaben des Deutschen Baukalenders, bearbeitet von den Herausgebern der Deutschen Bauzeitung, Berlin, 1873–1914 (mit Lücken); sowie den Schätzungen von *Richard R. Kuczynski*: Die Entwicklung der gewerblichen Löhne seit der Begründung des Deutschen Reiches, Berlin 1909, S. 31 ff.; und *Jürgen Kuczynski*: Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus, Bd. 3 und 4, Berlin 1960, zur Lohnentwicklung.

²⁶ Angaben aus dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Berlin für diesen Zeitraum (1900 bis 1913).

²⁷ Die Rendite hatte einen Mittelwert von 7,4 mit Standardabweichungen von 4,8 % (pro Jahr), 1870–1913; der Realkreditzins 4,9 bzw. 0,5 %.

²⁸ Hierzu das älteste Werk von *Alfred Baron*: Der Haus- und Grundbesitzer in Preußens Städten. Einst und Jetzt, Jena 1911; auch *Wolfgang Hoffmann*: Preußische Stadtverordneten-sammlungen als Repräsentativ-Organ, in: *Jürgen Reulecke (Hg.)*: Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Wuppertal 1978, S. 31–56.

Diese letzte Schätzung beruht auf der Rechenformel (3):

$$(3) \quad R_t = ((M_t - \frac{I_t}{K_{t-1}}) + K_{t6} - (K_{t-1} + I_t (1 - \frac{\Delta BK_t}{BK_{t-1}}))) / K_{t-1}$$

Legende: K = Kaufpreis eines bebauten Grundstücks
 M = Mieteinkünfte pro Grundstück pro Jahr
 I = Zuwachs des Gebäudewertes pro Grundstück pro Jahr
 Alle anderen Zeichen entsprechen der Formel (2) bzw. den Anmerkungen 21 bis 22.

Es ist zwar nicht entscheidend, aber immerhin in diesem Zusammenhang wichtig festzustellen, daß die aufgrund des Quotienten $\frac{M_t}{\text{Zins}}$ geschätzte Häuserpreissreihe für Berlin mit der Reihe tatsächlich vereinbarter Preise hochkorreliert (1872 bis 1913, = 0,87). Tabelle 3 enthält außerdem noch eine Schätzung der Renditeerwartungen der Bauunternehmer (Sp. 5). Sie basiert auf der Rechenformel (4):

$$(4) \quad R_{u_t} = (K_t - (K_{u_{t-1}} + G_t)) / (K_{u_{t-1}} + G_t)$$

Legende: K = Kaufpreis pro bebautem Grundstück
 K_u = Kaufpreis pro unbebautem Grundstück³⁰
 G_t = Gebäudewert pro Grundstück in Periode t
 (= Gebäudewert / Zahl der bebauten Grundstücke).

Sie ist relativ hoch, allerdings mit hoher Varianz. Wir unterstellen hier eine recht kurze Anlagedauer von nur einem Jahr; wird sie verlängert, so sinkt die berechnete Rendite.

Erwähnenswert ist außerdem noch eine *positive Beziehung zwischen Umsätzen am Immobilienmarkt (Zahl und Wert der Kauftransaktionen) und Höhe der Rendite*. In solchen Phasen stiegen die tatsächlich vereinbarten Preise an die fiktiven (kapitalisierte Mieteinkünfte pro Grundstück) Preise heran und überschritten sie sogar. Dies spricht für die Vermutung, daß *Hauskäufer marktrational entsprechend der Logik unserer Rechenformel reagierten*.

2. Der zeitliche Verlauf der Rendite unterlag starker jährlicher Schwankungen. Wir sehen hier den Boom der früheren und die darauf folgende Stagnation des Marktes in den späteren 1870er Jahren, die Erholung in den 1880er und die Depression der 1890er Jahre, auch die Krise von 1900–1901 und den Aufschwung von 1902–1904. In der Alternativreihe (Tabelle 3) sind die jährlichen Fluktuationen wesentlich ausgeprägter. Diese Schwankungen sind zur Beurteilung des Verhaltens der Kapitalanleger wichtig, weil sie die Bandbreite erwartbarer Rendite

²⁹ Die Durchschnittsrendite ist = 6,0 % mit einer Standardabweichung = 12 %. Würde man 1913 aber ausklammern, so stieg jene Größe (für 1872–1912) auf 6,5 % pro Jahr!

³⁰ Eine Korrektur für die Grundstücksgrößen muß bei dem Vergleich zu bebauten Grundstücken vorgenommen werden, da unbebaute Grundstücke größer waren als bebaute Grundstücke und die Diskrepanz zwischen beiden zunahm vor 1913, von ca. 1,3 in den 1880er Jahren auf 1,5, 1900–13.

Tabelle 2: Daten zur Renditeschätzung in Berlin 1870–1913

Jahr	(1) Miete ^{a)}	(2) Investition ^{a)}	(3) Zins	(4) Baukosten-Index	(5) Nominalrendite	(6) Realrendite
1870	77	29	0,060	56	0,099	0,071
1871	83	30	0,062	61	0,086	0,041
1872	91	54	0,060	79	0,169	0,096
1873	110	142	0,057	100	0,213	0,159
1874	135	174	0,056	97	0,196	0,191
1875	153	166	0,057	98	0,083	0,137
1879	159	157	0,058	96	0,020	0,028
1877	162	116	0,056	94	0,059	0,081
1878	162	96	0,054	73	0,064	0,089
1879	159	73	0,055	68	−0,009	+0,031
1880	160	55	0,052	75	0,098	0,054
1881	164	51	0,052	75	0,056	0,041
1882	169	62	0,049	73	0,116	0,110
1883	175	61	0,048	77	0,087	0,113
1884	179	84	0,048	80	0,064	0,074
1885	190	70	0,047	85	0,086	0,109
1886	198	83	0,046	86	0,103	0,110
1887	210	113	0,044	86	0,126	0,121
1888	223	144	0,044	87	0,073	0,052
1889	237	141	0,043	101	0,093	0,062
1890	252	170	0,044	99	0,054	0,028
1891	266	143	0,044	97	0,075	0,082

Jahr	(1) Miete ^a	(2) Investition ^a	(3) Zins	(4) Baukosten-Index	(5) Nominalrendite	(6) Realrendite
1892	279	138	0,044	97	0,068	0,062
1893	286	105	0,044	96	0,050	0,109
1894	292	92	0,042	92	0,087	0,100
1895	295	90	0,040	86	0,088	0,084
1896	302	110	0,041	87	0,079	(0,063)
1897	314	108	0,042	88	0,070	0,046
1898	323	108	0,043	94	0,000	-0,005
1899	336	95	0,047	96	0,073	0,035
1900	354	94	0,049	98	0,010	-0,023
1901	377	92	0,046	98	0,047	0,026
1902	388	91	0,043	98	0,122	0,121
1903	398	110	0,044	98	0,122	0,118
1904	414	130	0,045	98	0,050	0,045
1905	423	153	0,048	99	0,033	0,001
1906	439	170	0,051	101	0,019	0,031
1907	457	190	0,052	100	0,003	-0,003
1908	467	135	0,048	100	0,043	0,058
1909	474	117	0,048	99	0,125	0,102
1910	468	89	0,048	100	0,025	-0,011
1911	483	110	0,052	120	0,069	0,072
1912	505	118	0,052	111	0,019	-0,006
1913	514	100	0,052	113	0,056	0,050

a) In Millionen Mark

Tabelle 3: Kaufpreise und Renditen in Berlin 1872–1913

Jahr	Kaufpreis pro Grundstück ^(a)		(3) Baukosten pro Grundstück ^(a)	(4) Miete pro Grundstück ^(a)	Rendite	
	(1) Unbebautes Grundstück	(2) Bebautes Grundstück ^(b)			(5) Bauunternehmer	(6) Hausbesitzer
1872		170,3	66,6	7,09		.062
1873		183,7	76,0	8,41		–.086
1874		167,4	84,5	8,93		.011
1875		167,2	91,3	9,19		.037
1876		170,3	97,1	9,09		–.063
1877		154,3	101,1	8,89		–.061
1878		138,8	104,1	8,54		–.026
1879		128,5				
1880		124,5	108,0	8,36		.021
1881		142,3	109,8	8,39		.194
1882	50,6	144,1	111,7	8,52		.058
1883	56,8	146,6	113,3	8,68	–0,049	.066
1884	54,1	173,7	115,8	8,78	0,149	.224
1885	64,2	172,1	118,0	9,08	0,111	.030
1886	73,1	166,8	120,9	9,42	–0,018	.007
1887	80,6	213,7	124,8	9,82	0,189	.310
1888	77,7	199,5	129,1	10,30	0,049	–.038
1889	91,4	214,9	133,0	10,84	0,122	.111
1890	95,6	233,6	137,6	11,12	0,132	.115

Jahr	Kaufpreis pro Grundstück ^{a)}		(3) Baukosten pro Grundstück ^{a)}	(4) Miete pro Grundstück ^{a)}	Rendite	
	(1) Unbebautes Grundstück	(2) Bebautes Grundstück ^{b)}			(5) Bauunternehmer	(6) Hausbesitzer
1891	96,9	255,1	141,4	11,66	0,187	.124
1892	90,6	246,4	145,2	12,04	0,130	-.002
1893	91,9	247,6	147,9	12,23	0,146	.043
1894	88,1	229,3	150,5	12,34	0,044	-.034
1895	104,1	239,5	152,6	12,32	0,102	.088
1896	129,0	246,0				
1897			157,7			
1898			160,7	12,93		
1899			163,2	13,36		
1900	115,0	277,1	165,9	13,84		
1901	104,0	253,3	168,3	14,42	0,034	-.042
1902	94,0	258,3	170,3	14,80	0,078	.070
1903	94,0	258,4	172,0	15,02	0,101	.051
1904	106,0	323,7	174,2	15,38	0,367	.301
1905	103,0	322,6	177,0	15,45	0,303	.035
1906		311,1	180,0	15,77	0,251	.003
1907	129,0	328,4	184,2	16,10		.093
1908	94,0	291,2	188,2	16,45	0,062	-.075
1909	106,0	369,4	191,6	16,64	0,453	.311
1910	244,0	421,7	193,8	16,82	0,594	.180
1911	121,0	369,1	196,8	17,17	0,027	-.091
1912	125,4	429,4	200,6	17,78		.199
1913	141,3	369,7	203,3	18,01	0,287	-.102

^{a)} In 1000 Mark

^{b)} Tatsächlicher durchschnittlicher Kaufpreis verkaufter Grundstücke

offenbaren; sie sind zum Verständnis der Investitionsentscheidungen wahrscheinlich sogar wichtiger als der langfristige Durchschnitt. Jedenfalls scheint es einen *positiven Zusammenhang zwischen Rendite und Investition* im Zeitraum gegeben zu haben (vgl. Abbildungen 4–5).

3. Es gab beträchtliche *innerstädtische Differenzen hinsichtlich Renditeerwartungen* in Berlin in dieser Periode. Auch hinter diesem Vergleich stand die Vorstellung, daß für Renditeerwartungen in Berlin nicht allein der Durchschnitt, sondern auch Extremwerte in besonders wachstumsträchtigen oder besonders riskanten Stadtteilen relevant sein könnten. Doch fällt hier eher das gemeinsame Konjunkturmuster auf (vgl. Tabelle 4).

Interessanterweise zerfallen die Stadtteile mit relativ guten Renditen in zwei Kategorien: Einerseits sind das die Geschäftsgegenden im Stadtzentrum mit zunehmend gewerblich-kommerzieller Konzentration und hohem Bodenwertzuwachs, aber unterdurchschnittlichen Bauinvestitionen, andererseits gehören hierzu die Industrie- und Arbeiterwohnviertel (wie z. B. Moabit und Wedding) mit relativ geringen (jedoch wachsenden) Bodenwerten und überdurchschnittlicher Investitionstätigkeit. Diese Differenz ist in Tabelle 4 zu sehen (vgl. Sp. 1 und 8). Zu Bedenken ist, daß ein *Zinsgefälle zugunsten des Zentrum* wahrscheinlich bestanden hat; falls es im Laufe der Zeit abgebaut wurde, so reduziert sich der geschätzte Renditevorsprung³¹. Dies zeigt noch einmal die *ökonomische Kraft der Städtezentren* und deutet auf die Unbestimmtheit des Verhältnisses zwischen Bauinvestition, Bodenwertzuwachs und Renditeerwartung hin. Allerdings muß schließlich in diesem Zusammenhang auf die hier verwendete Definition der Stadt Berlin hingewiesen werden, denn sie klammert funktionell mit der Stadt zusammenhängende Außengebiete (wie z. B. Charlottenburg, Rixdorf und Schöneberg) aus.

4. Unter den Determinanten der Renditeerwartungen spielen natürlich vom Ansatz her Zinssatz und Mietertrag die entscheidenden Rollen, zumindest unmittelbar.

Faßt man die hier problematisierten Beziehungen aber stochastisch auf, so ergibt sich folgendes Resultat (mittels linearer Regression) für die Periode von 1870 bis 1913:

$$\begin{aligned}
 (5) \quad R_t = & 0,1989 - ,0003 \underset{t-1}{\text{In}} - 1,5313 \underset{t-1}{Z} - ,0016 T + ,0008 \underset{t-1}{M/G} \\
 & (-1,9475) \quad (-1,2791) \quad (-2,9778) (3,3273) \\
 & + ,0572 \underset{t-1}{BK} \quad R^2 = 0,43 \\
 & (0,6949) \quad D-W = 1,90
 \end{aligned}$$

Legende: R = Renditeerwartungen pro Jahr, In = Investition, Z = Zinssatz, T = Time (Zeit), M/G = Miete pro Gelaß und Bk = Baukostenindex (T-Werte in Klammern)

³¹ Hierzu *Reich*: Wohnungsmarkt (s. Anm. 8), S. 38–39.

Tabelle 4: Kapitalgewinn und Wertangaben von Berliner Grundstücken nach Stadtteilen 1880–1913

Stadtteil ^{a)}	(1) Gebäude- wert ^{b)} 1880	(2) Miet- wert ^{c)} 1880	(3) 1880–85 ^{d)}	(4) Kapitalgewinn 1891–95	(5) 1895–1900	(6) 1902–03	(7) 1908–13	(8) Gebäude- wert 1913	(9) Mietwert 1913
I. Berlin, Alt-Köln, etc.	195	425	.019 (.078)	.028	–,005	.063	.024	390	916
II. Friedrichstadt	191	425	.028 (.082)	.026	–,012	.068	.016	396	1112
III. Frdr.- u. Schöneb. Vst.	349	507	.028 (.074)	.015	–,014	.076	.015	450	846
IV. Frdr.- u. Tempelh. Vst.	144			.009	–,009	.070	–,002	457	699
V. Luisenst. jens. d. K.	232	606	.021 (.070)	.011	–,015	.072	.001	326	482
VI. Luisenst. diess. d. K.	168	268	.024 (.073)	.012	–,019	.067	–,006	396	758
VIII. Stralauer Viertel	94	138	.019 (.064)	.013	–,001	.036	–,001	276	643
IX. Königs-Viertel	108	191	.019 (.066)	.013	–,012	.059	.012	186	359
X. Rosentaler Vst.	139	314	.023 (.068)	.006	–,003	.071	–,004	577	788
XI. Oranienburger Vorst.	111	109	.088 (.137)	.006	–,008	.075	–,004	259	388
XII. Frdr.-Wilhst., Moabit	103	59	.023 (.069)	.018	.002	.130	–,024	566	661
XIII. Wedding	70			.023	–,008	.098	–,009	451	632

a) Die Gebietsaufteilung der städtischen Feuerkasse wurde hier übernommen

b) In Millionen Mark. Mietwert = kapitalisierter Mietertrag

c) Nach Formel (2) berechnet (ohne Miete), pro Jahr

d) Rendite nach Formel (2) berechnet.

In allen bisherigen Formulierungen bleibt sehr viel *Varianz unerklärt*; in allen Formulierungen bleibt die Miete statistisch signifikant und der gewichtigste Faktor, Zins und Baukosten spielen eine geringe Rolle. Bemerkenswert ist der hohe Erklärungswert der Investition des Vorjahres: Daß sie negativ auf die Renditeerwartungen einwirkt, ist jedoch verständlich und entspricht der Logik unseres Modells. Dabei ist zu beachten, daß der eingebaute Risikofaktor leerstehender Gelasse auf die Miete einwirkt. Anzumerken ist ferner, daß die *Baukosten* hier wohl zweischneidig wirken können – zum einen positiv auf bereits erstellte Häuser, zum anderen aber negativ auf Renditeerwartungen einer Kapitalanlage in Neubauten. Darauf ist zurückzukommen. Überhaupt sind die Baukosten wichtig, weil sie u. U. Qualitätsverbesserungen verbergen können: Der Hauptunterschied zwischen einem billigen und einem teureren Haus liegt ja in den angefallenen Arbeitskosten. Deshalb ist es interessant festzustellen, daß nach der hier vorgenommenen Neuberechnung der Berliner Baukosten die Inputpreise stärker steigen im Zeitraum 1870 bis 1913 als die Baukosten insgesamt. Hier ist eine Produktivitätssteigerung von etwa 27% oder 0,6% pro Jahr zu konstatieren (118%–91% = 27%/43).

Dieser Produktivitätsfortschritt wird allerdings an einem normierten Gebäudetyp gemessen (im „Deutschen Baukalender“) und schließt somit Qualitätsverbesserungen aus. Fazit: *Der verwendete Index kann als Baupreisindex verstanden werden*³².

5. Schließlich ist erneut auf eine Einschränkung des hier verwendeten Datensatzes aufmerksam zu machen: Er umfaßt als Untersuchungsobjekt Gebäude bzw. Gelasse insgesamt und nicht nur Wohnhäuser. *Es ist denkbar, daß die Rendite von Wohnhausbesitzern geringer gelegen hat als die der Grundbesitzer insgesamt*. Diese Möglichkeit kann im Rahmen des vorliegenden Ansatzes nicht ausgeschlossen werden. Ihr Gewicht wird etwas entkräftet durch das überwiegende Gewicht des Wohnungsbaus bei der Gesamtbautätigkeit (besonders, wenn man die gewerblich und wohnmäßig genutzten Gelasse als Einheit betrachtet), durch die Wahrscheinlichkeit (anhand der intrastädtischen Entwicklung gemessen), daß Wohngebäude dieselbe Renditekonjunktur hatten wie gewerblich mitgenutzte Gelasse und die damit zusammenhängende Tatsache, daß beide Gebäudearten meistens in demselben Besitz vereinigt waren.

c) Daten für Hamburg

Als Vergleich zu den auf Berlin bezogenen Ergebnissen können aus der Großstadt Hamburg ähnliche Daten herangezogen werden. Wie Berlin war auch Hamburg in dieser Periode (1870–1913) durch einige Besonderheiten gekennzeichnet, die ihre Repräsentativität als Fallbeispiel mindern, z. B. ihre politische Verfassung,

³² Die sinkende Arbeitszeit im Berliner Baugewerbe bedeutet aber, daß die Jahresproduktivität 1870–1913, noch stärker zugenommen hat, denn die im Text zitierten Arbeitslöhne sind *Stundenlöhne*.

ihr relativ hohes Einkommen pro Kopf und ihre Hafenfunktion³³. Jedoch besitzt die Freie und Hansestadt auch wichtige Züge der Gemeinsamkeit mit Berlin und mit anderen deutschen Großstädten im Betrachtungszeitraum (z. B. Industrialisierung, Wachstum durch Bevölkerungswanderung, und – nicht zuletzt für unseren Zusammenhang – eine „soziale Frage“ mit einer ausgesprochenen wohnungswirtschaftlichen Komponente). Aber vor allem bietet uns Hamburg wie Berlin eine günstige Quellenlage an: Wesentliche Elemente des Immobilienmarktes lassen sich hier erfassen:³⁴

1. Zahl der Gelasse 1870–1913
2. Ab 1890 bis 1913 Zahl der Wohnungen
3. Zahl der leerstehenden Gelasse 1870–1913
4. Mietpreis pro Gelaß (pro Jahr) 1870–1913
5. Feuerversicherungswert aller Gelasse 1870–1913
6. Baukostenindex 1870–1913
7. Zinssatz 1870–1913.

Aus diesen Elementen können wir eine Schätzung der in Hamburg von Hausbesitzern realisierten bzw. erwarteten Rendite über die Periode von 1870 bis 1913 konstruieren. Dies geschieht wie im Berliner und im makroökonomischen Fall mit Hilfe vereinfachender Annahmen, wie die Annahme einer Anlagedauer von einem Jahr, die Verwendbarkeit des Hypothekenzinssatzes als Kapitalisierungsfaktor etc. Für die Stadt Hamburg besteht aber für die Periode 1890 bis 1913 der zusätzliche Vorteil, daß zwischen Wohnungen und gewerblich genutzten Gebäuden unterschieden werden kann, was uns wiederum den Vorteil verschafft, hier auch einen Alternativweg zur Schätzung der Rendite sinnvoll auszuprobieren.

Tabelle 5 präsentiert Dateninputs und Ergebnisse, die mit den Berliner Daten vergleichbar sind. Das Hauptergebnis ist eine *wesentlich niedrigere Rendite als in Berlin: 5,7 % pro Jahr statt 7,0 %*. Vordergründig scheint dies einem geringeren Bodenwertzuwachs in Relation zum Gebäudewertzuwachs zuzuschreiben sein. Die stärkere Bodenwertsteigerung in Berlin läßt sich ihrerseits auf eine höhere, sicherlich z. T. durch raschere Zunahme der Bevölkerung bedingte Mietpreistei-

³³ Für Hamburgs Wohnverhältnisse vgl. die ausgezeichnete Arbeit von C. Wischermann: *Wohnen in Hamburg vor dem ersten Weltkrieg*, Münster 1983. Interessant sind auch die zeitgenössischen Studien von A. Schleiß: *Die Gründe der Mietsteigerung der Wohnungen in Hamburg im letzten halben Jahrhundert*. Diss. Univ. Erlangen 1906, und von dem englischen *Board of Trade: Cost of Living in German Towns*, His Majesty's Stationary Office, London 1908. Vgl. auch J. J. Lee: *Aspects of Urbanization and Economic Development in Germany 1815–1914*, in: P. Abrams und E. A. Wrigley (Hg.): *Towns in Societies*. Essays in Economic History and Historical Sociology, Cambridge 1978.

³⁴ Die Indikatoren 1 bis 5 sind z. T. dem statistischen Handbuch für den Hamburgischen Staat, Jg. 1880 ff., entnommen worden; z. T. aus Wischermann: *Wohnen* (s. Anm. 28). Der Baukostenindex wurde aufgrund von Angaben bei R. Kuczynski und dem Deutschen Baukalendar entsprechend dem Vorgehen für Berlin (s. Anm. 22) berechnet. Der Zinssatz wurde aufgrund der Angaben bei Hecht und in dem Deutschen Ökonometrist über den effektiven Hypothekenzins der Hamburger Hypothekenbank, 1870–1913, ergänzt durch Daten für die 2. Hypothek für Berlin bei Cartaus (s. Anm. 10). Vgl. F. Hecht: *Die deutschen Hypothekenbanken*, Bd. I: *Die Statistik der deutschen Hypothekenbanken*, Leipzig 1903.

Tabelle 5: Renditeschätzung für Hamburg 1870–1913

Jahre	Korrigierter Mietwert ^{a)}	Zinssatz ^{b)}	Gebäudewert ^{c)}	Baukostenindex ^{d)}	Index der Qualität ^{e)}	Renditen	
						I ^{f)}	II ^{g)}
1870							
1							
2				71	100		
3	783	,056	415	82	99		
4	816	,059	450	109	99	,064	,370
5	897	,059	520	110	99	,052	,122
6	939	,060	593	100	98	−,022	−,026
7	924	,064	657	69	98	−,051	−,321
8	941	,064	706	68	98	−,019	,013
9	985	,062	737	66	98	,072	,039
1880	1161	,054	769	65	98	,196	,195
1	1193	,053	799	65	98	,052	,047
2	1252	,052	833	65	98	,070	,078
3	1310	,051	865	65	98	,070	,099
4	1387	,050	873	65	98	,105	,111
5	1519	,048	895	65	99	,128	,087
6	1691	,044	911	65	100	,149	,146
7	1857	,042	950	66	103	,114	,128
8	2058	,041	999	75	108	,122	,210
9	2234	,041	1070	78	113	,087	,049
1890	2364	,041	1162	80	119	,051	,001
1	2461	,041	1255	77	120	,036	−,014
2	2534	,041	1366	77	122	,019	,007
3	2450	,042	1454	72	123	,030	−,098
4	2504	,042	1513	71	125	,038	,007
5	2578	,041	1550	70	128	,055	,014
6	2732	,040	1596	69	129	,068	,063
7	2788	,040	1636	69	130	,057	,046
8	3009	,038	1683	72	132	,100	,143
9	2878	,041	1725	75	132	−,019	,011
1900	2913	,042	1772	76	134	,038	,024
1	2825	,045	1816	78	135	−,002	,017
2	3126	,042	1875	81	136	,127	,168
3	3040	,045	1958	81	137	−,012	−,029
4	3043	,047	2063	88	139	,012	,064
5	3425	,044	2160	91	141	,135	,142
6	3371	,047	2293	92	143	−,012	−,020
7	3669	,046	2409	92	145	,093	,083
8	3333	,046	2518	92	147	,062	,047
9	4009	,046	2637	97	149	,058	,093
1910	4265	,046	2795	91	151	,063	,045
11	4449	,046	2961	93	—	,047	,023
12	4532	,048	3104	98	—	,034	—
13	—	,048	—	100	—	—	—

Anlage zu Tabelle 5

^{a)} Mietwert pro Gelaß $\times$ Zahl der Gelasse korrigiert um die Differenz zwischen jährlicher leerstehender Gelaßquote und Periodendurchschnitt (4,5 %). Daten aus Schleiß (1872 bis 1904) und Wischermann (1905–13).

^{b)} Zinssatz, 1872–1899 = ([Pfandbriefrendite der Hamburger Hypothekenbank $\times$ 2] + Berliner Zinssatz für 1. Hypotheken / Berliner Zinssatz für 2. Hypotheken) / 3; Zinssatz für 1900–12 = ([Effektiver Zins der Hamburger Hypothekenbank $\times$ 2] + Berliner Zinssatz für 1. Hypotheken / Berliner Zinssatz für 2. Hypotheken) / 3. Berliner Zinssatz aus Cartaus.

^{c)} Feuerversicherungswert für Hamburg, Stadt, Vorstadt und Vororte.

^{d)} Eigene Berechnung aus Kuczynski und Daten im Deutschen Baukalender, 1873–1913.

^{e)} Index $(1 \times [1 - \% \text{ Hinterhaus Wohnungen}] + (1 \times [1 - \% \text{ Kellerwohnungen}]) + (1 \times \% \text{ Wohnungen mit Küche}) + (1 \times \% \text{ Wohnungen mit heizbaren Zimmern}) \times (1 \times \text{Raumzahl pro Wohnungen} / \text{Raumzahl pro Wohnungen} \times 100) + (1 \times \% \text{ Wohnungen mit Bad}) + 100$. Zwischenjahre wurden interpoliert. Die Daten sind aus Wischermann.

^{f)} Rendite nach der Formel (2) berechnet.

^{g)} Rendite = $\frac{[(M_t (1 - \Delta L_t) (1 - \Delta IQ_t / IQ_{t-1})) + K_{t_0} - (K_{t-1} (1 + \Delta IQ_t / IQ_{t-1}) (1 - \Delta BK_t / BK_{t-1}))]}{K_{t-1}}$

Legende:

M_t = Mietpreis pro Gelaß in Periode t

L_t = Anteil leerstehender Gelasse an alten Gelassen

IQ = Index der Qualität der durchschnittlichen Gelasse

K = Kapitalwert pro Gelaß (Mietwert/Zins)

BK = Index der Baukosten

t = Periode, t_0 = Periodenende, $t-1$ = vorherige Periode

gerung (pro Gelaß) im Zeitraum zurückführen³⁵. An der Zinsfuß- und Baukostenentwicklung wird der Unterschied wahrscheinlich nicht gelegen haben. Zu der festgestellten Differenz können allerdings unterschiedliche Stadtgrenzen beigetragen haben, da in den Hamburger Daten von Anfang an die Außenbezirke mit erfaßt werden. Für acht Jahre, nämlich zwischen 1874 und 1889, sind Vergleiche zwischen „Innere Stadt und Vorstadt“ einerseits und Hamburg insgesamt andererseits möglich: Sie zeigen eine Relation von 1,1 : 1,0 zugunsten der „Inneren Stadt und Vorstadt“, ihre Anwendung würde die Rendite für Hamburg auf einen Satz von 6,27 % anheben (im Vergleich zu 7,1 % für Berlin).

Konjunkturelle Gemeinsamkeiten zwischen Hamburg und Berlin sind bei Anwendung eines groben Maßstabes erkennbar (Vergl. hierzu die Abb. 1 und 2). Für Hamburg läßt sich ein Boom der frühen 1870er Jahre wie in Berlin zwar vermuten, aber nicht gut erfassen; der Rückgang der späten 1870er Jahre und die Erholung in den späten 1880er Jahren dafür um so deutlicher.

³⁵ Setzt man den Vergleich allerdings 1875 an, so ist der Unterschied im Zuwachs der Miete pro Gelaß bis 1910 gering. Aber hier stellt sich die Frage, ob nicht die Qualitätsverbesserungen in Berlin pro Gelaß insgesamt doch schwächer waren als in Hamburg 1875 bis 1913. Aus dem englischen Bericht (zitiert in Anm. 28) geht hervor, daß Hamburger wesentlich weniger (1906) für qualitativ vergleichbare Wohnungen an Miete zahlen mußten als Berliner (in: „Cost of Living“, S. XIV). Aus einem Vergleich der Daten bei Reich (s. Anm. 8), Tabelle IV und Schleiß, Mietsteigerung (s. Anm. 28), Tabelle XIX, geht die relative Verschlechterung in Berlin bis 1895 hervor.

Für die zweite Hälfte der Betrachtungsperiode ist ferner eine *hohe Übereinstimmung zwischen den Wendepunkten* Hamburgs (to) und Berlins (t-1) bei einem Unterschied von einem Jahr zu beobachten. Wie auch bei den Investitionsdaten könnte man behaupten, daß es sich hier wohl um Varianten derselben Gattung – in diesem Fall Renditeerwartungen von Hausbesitzern – handeln muß.

Für Hamburg ist es außerdem möglich, mit Hilfe von Angaben über Ausstattung (oder Qualität) der Wohnung, *Baukosten und Mietwert pro Wohnung* eine Alternativschätzung zu versuchen. Sie baut auf die umstehende Formel (6) auf:

$$(6) \quad R_t = (((M_t (1 - L_t)) (1 - \Delta IQ_t/IQ_{t-1})) + k_t - (k_{t-1} (1 + \Delta IQ_t/IQ_{t-1}) (1 - \Delta BK/BK_{t-1}))) / k_{t-1}$$

Legende: R_t = Rendite eines Hausbesitzers in Periode t
 M_t = Nettomietwert pro Gelaß in Periode t
 L_t = Differenz zwischen Anteil leerstehender Gelaße an allen Gelaßen in Periode t und langfristiger Norm (= 4,8%)
 IQ = Index der Qualität eines Wohnhauses
 K = Kapitalwert eines durchschnittlichen Gelaßes
 BK = Index der Baukosten
 t, t_0 und t_1 = Bezeichnung für laufende Periode, Anfang und Ende der laufenden Periode.

Danach wirkt sich eine Qualitätsverbesserung auf schon bestehende Anlagen dämpfend, auf die Baukostensteigerung aber verstärkend aus. Methodisch unsauber scheint die Anwendung dieser auf Wohnqualität ausgerichteten Renditeformel auf alle Gelaße zu sein. Daher wird für die Periode 1890–1913 allein die Rendite der Wohngebäude bzw. der Wohnhausbesitzer geschätzt. Sie hat einen Mittelwert von 3,8% mit einer Standardabweichung von 6% (pro Jahr). Interessanterweise sind diese Werte identisch mit den für alle Gelaße imselben Zeitraum berechneten Größen. Das bestätigt den hier beschrittenen methodischen Weg. Daten und Schätzungsergebnisse stehen in Tabelle 5.

Es ist interessant, wenn vielleicht auch nur Zufall, daß die geschätzte Rendite fast identisch ist mit den aufgrund von Gesamtmietwerten und Gebäudeinvestitionsdaten gewonnenen Ergebnissen. Erwähnenswert ist auch der geringere Anstieg der Hamburger Baukosten, der etwas zu den geringeren Renditeerwartungen beigetragen haben kann. Auch für Hamburg läßt sich ein an normalen Gebäuden zu beobachtender Produktivitätsanstieg (gemessen an der Differenz zwischen der Zuwachsrate der Löhne – 2,5% – und Baukostenindex – 1,1% – 1871–1913 = 1,4% pro Jahr) feststellen. Dennoch stiegen die Baukosten stärker als die Wohnungsqualität im Zeitraum, somit trugen diese positiv zu den Renditeerwartungen der Althausbesitzer bei.

II. Wohnungsbauinvestitionen

Der Hauptgrund unseres Interesses an dieser Renditeentwicklung liegt nun in der Vermutung, die städtische Wohnungsbauinvestition müßte unter den damals relativ liberalen Marktbedingungen von solchen Renditeerwartungen, d. h. von Gewinnerwartungen, abhängig gewesen sein. Die Renditeschätzung gilt also als Vorstufe der Investitionsanalyse. Obwohl wir einen positiven Zusammenhang zwischen unserem Indikator der Renditeerwartungen und Bauinvestition vermutet haben, wird man keineswegs davon ausgehen, daß Investitionen allein durch jene Variable zu erklären wären. Dafür ist und war der städtische Immobilienmarkt zu komplex und unser Indikator der Renditeerwartungen zu grob.

Es ist dabei zu bedenken, daß Kapitalanleger selten mit den Bauunternehmern – d. h. mit den unmittelbaren Entscheidungsträgern der städtischen Bauinvestition – identisch waren und es Übersetzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Erwartungsindikatoren geben konnte. Man muß ferner sehen, daß unsere Indikatoren zwar die unmittelbare Vergangenheit anzeigen können, aber nicht unbedingt die nächste Zukunft, die ja von mittelbar wirkenden Faktoren, wie Bevölkerungswanderung oder Einkommen, stark abhängen konnten³⁶. Deshalb orientieren wir uns an dem eingeschränkten Ziel, dem Ökonomen z. Zt. den modischen Namen „*Granger Causality*“ geben. Bei der empirischen Spezifikation eines „Modells“ zur Erklärung der Bauinvestition haben wir daher die Renditeschätzung für Deutschland insgesamt aufgrund der erwähnten Hoffmannschen Daten und für Berlin mit zusätzlichen Indikatoren bzw. möglichen Erklärungsvariablen ergänzt. Sie sind dann zusammen schrittweise mittels der Methode der multiplen linearen Regression überprüft worden. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zunächst allgemein: Wie viele ökonomische Größen, so sind auch Investitionsreihen mit sich selbst über die Zeit hochkorreliert. Üblicherweise wird der Versuch, den Einfluß irgendeiner Variablen, wie z. B. Renditeerwartungen, zu identifizieren, durch das Vorhandensein von Autokorrelation erschwert. Um den Einfluß anderer Erklärungsvariablen auf die Investition zu identifizieren, muß diese Autokorrelation durch Transformierung der Variablen oder Neuspezifizierung des Erklärungsmodells (z. B. Hinzufügung neuer bzw. Austausch unter alten Erklärungsvariablen) ausgeschaltet werden. In unserem Fall wurde die Bauinvestition selbst, verzögert um ein Jahr, zu den Erklärungsvariablen hinzugenommen. Sie hat in beiden geprüften Fällen (Deutschland insgesamt und Berlin) eine hohe Erklärungskraft, ihr Vorhandensein im Modell eliminiert auch die Autokorrelation, allerdings auf Kosten der Kausalitätserklärung im herkömmlichen Sinne,

³⁶ Würde man unter „Renditeerwartungen“ nicht nur die unmittelbare quantitative Reaktion von Hausbesitzern auf Schlüsselgröße, wie Zins oder Mieteinkommen (entsprechend unserer Formel [2]), sondern auch die Interpretation der gesamtwirtschaftlichen „Großwetterlage“ einschließlich geplanten oder angedrohten politischen Veränderungen verstehen, so wäre damit eine vollständige Erklärung der Investitionstätigkeit zu bewerkstelligen – könnte man einen solchen Indikator wirklich konstruieren.

weil ja Investition durch sich selbst auf diese Weise „erklärt“ wird, nicht durch unabhängig von ihr bestimmte Faktoren. Was für die noch mitwirkenden Variablen bleibt, ist wohl die Rolle als Träger der „inkrementellen Kausalität“, die o. a. „*Granger Causality*“³⁷.

2. In diesem Sinne sind die Ergebnisse für Deutschland (auf der Grundlage von Hoffmanns Daten) und für Berlin zu verstehen. Mit den Hoffmannschen Daten sind die besten Ergebnisse mit folgender Modellspezifikation erreicht worden:

$$RI_t = f(RI_{t-1}, BK_{t-2}, T, RZ_{t-1}, RR_{t-1})$$

Legende: RI = Realinvestition, BK = Baukostenindex, T = Zeit, RZ = Realzinsfuß und RR = Realrendite (hierzu auch Tabelle 6, Sp. III). T stellt einen Trendindikator dar, der die positive Wirkung der langfristigen Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung auf Investition erfassen soll.

Hervorzuheben ist die statistische Bedeutungslosigkeit der Variable Renditeerwartungen. Wird sie herausgelassen, so wird die Güte der Schätzung (an R^2 und Durbin-Watson-Statistik gemessen) kaum beeinflusst (vgl. Sp. IV). Dies gibt möglicherweise einen Hinweis auf Probleme der Hoffmannschen Daten ab. Auch mit einer Korrektur für leerstehende Häuser, die konjunkturgeschichtlich gerecht zu sein scheint, hat die aufgrund der Hoffmannschen Daten konstruierte Renditereihe kein klares temporales Muster. *Dagegen ist die Variable Zins durchweg signifikant; sie ist ja die einzige signifikante Variable.* Es ist natürlich denkbar, daß das gesamtwirtschaftliche Entwicklungsbild für Renditeerwartungen der Hausbesitzer wesentlich stärker von Eigenheimbesitzern geprägt und damit zusammenhängend stärker von Gewinnerwartungen isoliert blieb als das der großstädtischen Hausbesitzer. Infolgedessen könnte die städtische Wohnungsbauinvestition insgesamt auch stärker vom Zinsfuß abhängig gewesen sein als in den größeren Städten – wo möglicherweise Zinskosten nur als marginaler Faktor – zwar wichtig, aber eben von anderen Gewinnfaktoren überschattet – aufgetreten sind.

In einer zweiten Spezifikation des Modells wurden Nominalgrößen eingesetzt:

$$NI_t = f(NI_{t-1}, BK_{t-2}, T, NZ_{t-1}, NR_{t-1})$$

Legende: N = Nominal
und allen anderen Variablen wie bei der ersten Spezifikation

Bei der Analyse der Nominalwerte ergibt sich insofern eine Verschiebung der Ergebnisse, als die Autokorrelation nun auftaucht, vermutlich bedingt durch die

³⁷ Gemeint ist ein Beitrag des amerikanischen Ökonometrikers C. W. J. Granger: Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods, in *Econometrica*, 37 (1969). Für eine deutschsprachige Anwendung vgl. G. Kirchgässner und J. Wolters: Der Zusammenhang zwischen der Zinsentwicklung in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Beitrag zur Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Travemünde, September 1984. Von diesem unveröffentlichten Beitrag stammt die Bezeichnung „inkrementelle Kausalität“.

Beziehungen zwischen Baukosten und Investition. Die Variable Baukosten scheint hier einen signifikanten Beitrag zur Klärung der Investition zu leisten, aber abgesehen von der bereits erwähnten Autokorrelation ist das Vorzeichen positiv, eine Tatsache, die sich theoretisch schlecht begründen läßt, zumal es sich bei dem Baukostenindex um Niveauunterschiede und Investition handelte. Bemerkenswert ist wieder einmal die Signifikanz der Variable Zins (obwohl auch mit Autokorrelation belastet). Setzt man nun anstelle der Indexwerte die Baukostenzuwächse (pro Jahr) in der Regressionsgleichung ein, so ergibt sich (mit T-Werten in Klammern) ein anderes Resultat (s. hierzu auch Tabelle 6, Spalte II).

Tabelle 6: Regressionsanalyse der Wohnungsbauinvestition in Deutschland 1870–1913 (T-Statistik in Klammern)

Variablen	Nominalinvestitionen		Realinvestitionen	
	I	II	III	IV
Absolutes Glied	1073,535	259,058	22,053	22,190
Nominalinvestition	0,170 (1,005)	0,990 (11,180)		
Lag	1	1		
Realinvestition			0,792 (6,231)	0,789 (6,279)
Lag			1	1
Nominalrendite				
Lag				
Realrendite			212,745 (0,479)	
Lag			1	
Nominalzins	13892,604(–2,193)	3068,608(–3,581)		
Lag	1	1		
Realzins			–3844,478(–4,061)	–3599,336(–4,568)
Lag			1	1
Time	20,821 (3,584)	–3,860 (–0,985)	3,324 (0,684)	3,337 (0,694)
Baukostenindex	26,128 (4,635)		4,096 (1,257)	4,190 (1,362)
Lag	2		2	2
Wachstumsraten der Baukosten		15,086 (1,865)		
Lag		2		
R ²	0,939	0,945	0,941	0,942
D-W	1,082	2,294	2,044	2,036

Auf dem fünfprozentigen Niveau ist die Variable „Baukosten“ statistisch signifikant; bei dieser Formulierung kann Investition z. T. als Reaktion auf die Erwartung weiterer Baukostensteigerungen interpretiert werden. Auf diese Weise ließe sich also die Hypothese der Bedeutung der Renditeerwartungen gerade noch halten. Jedoch muß auch hier die Bedeutung der Variable Zins betont werden. Fazit: *Im Sinne der „Granger-Kausalität“ bleibt der Zinssatz als taugliche Variable zur Erklärung der Wohnungsbauinvestition übrig; die Renditeerwartungen im Sinne unserer Formel 2 sind als Erklärungsfaktor ausgeschieden.*

Dieses Urteil entspricht grob dem uns überlieferten wirtschaftshistorischen Bild der damaligen Kapitalmarktverhältnisse: Stellt man nämlich die Entwicklung der Hypothekenbanken in den Mittelpunkt der Betrachtung, so kann man von einer Abhängigkeit des langfristigen Realkreditzinses von der gesamtwirtschaftlichen und insbesondere der gewerblichen Konjunktur sprechen. In Zeiten guter Konjunktur werden auch die Pfandbriefrendite und Hypothekenzinsen hochgetrieben; die Hypothekenbanken haben aber die damit verbundenen Negativwirkungen auf die doch zinsintensive Wohnungsbauinvestition dadurch potenziert, daß sie sich in Hochzinszeiten der Kurspflege ihrer Altpfandbriefe zuwandten und praktisch eine Neudarlehenssperre verhängten. Zum Teil wurde dieser Effekt auf dem Realkreditmarkt in Deutschland durch die Konkurrenz anderer Finanzintermediäre unterwandert, wie z. b. der Sparkasse oder besonders seit 1900 der Lebensversicherungsgesellschaften, zum Teil blieb er aber wirksam. *Besonders für die Zeit zwischen ca. 1895 und 1913 kann von einem Vorseilen der langfristigen Rendite für festverzinsliche Obligationen – besonders stellvertretend für den langfristigen Realkreditzinsfuß – vor der Konjunktur der Wohnungsbautätigkeit gesprochen werden*³⁸. Dies zeigt z. B. unsere Abbildung 3 recht deutlich. An dieser Stelle kann jedoch auf diese Problematik nicht weiter eingegangen werden, es soll hier nur hervorgehoben werden, daß die Hypothese über die Zinsabhängigkeit der Wohnungsbauinvestition vermutlich durch Hinzuziehung einer Analyse der Realkreditverhältnisse bzw. der Kapitalmarktverhältnisse überhaupt bestätigt werden würde.

3. Die Berliner Ergebnisse liegen etwas anders. Wahrscheinlich ist der Grund hierfür die bessere Datenlage, vielleicht auch die relativ größere Bedeutung der gewerblichen Bauinvestitionen.

Das Modell mit höchster Erklärungskraft hat die Formel:

$$RI_{t0} = f(RI_{t-1}, T, RR_{t-1}, RZ_{t-1})$$

Auch hier wird T (Time) als Trendvariable zur Isolierung des allgemeinen Einflusses der Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung verwandt: Die Ergebnisse (T-Werte in Klammern) sehen wie folgt aus:

$$(7a) \quad RI_{t0} = 0,296 + 0,721 RI_{t-1} + 0,001 T + 2,534 RR_{t-1} - 3,642 RZ_{t-1}$$

$$(8,267) \quad (0,327) \quad (3,521) \quad (-3,296)$$

$$R^2 = 0,671 \quad D - W = 2,152$$

Am Bestimmtheitsmaß gemessen ist die Erklärungskraft der Schätzung insgesamt geringer für Berlin als bei der makroökonomischen Analyse. Wichtiger aber

³⁸ Zum Realkreditmarkt und Hypothekenbanken überhaupt *Knut Borchardt*: Realkredit und Pfandbriefmarkt im Wandel von 100 Jahren, 100 Jahre Rheinische Hypothekenbank, hg. von Rheinische Hypothekenbank, Frankfurt 1971; zur Konjunktur auch *K. Hunscha*: Die Dynamik des Baumarktes, in: Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft 17 (1930).

ist die Tatsache, daß hier die Variable Realrendite recht viel zur Erklärung der Investition beiträgt. Das 2-Variable-Schaubild wird also hier bestätigt. Wie bereits oben angedeutet, liefert die relativ größere Bedeutung der gewerblichen Bauinvestitionen einen Grund für die größere Bedeutung der Rendite als Erklärungsvariablen hier. Dennoch trägt unabhängig davon auch der Zinssatz in dieser Formulierung zur Erklärung der Investition bei einer Formulierung des Modells, in der Baukosten als zusätzliche Variable aufgenommen werden, bei:

$$(7b) \quad RI_{t_0} = 0,421 + 0,708 RI_{t-1} + 0,001 T + 2,468 RR_{t-1} - 3,640 RZ_{t-1} \\
\begin{array}{cccc}
(5,822) & (0,153) & (3,388) & (-3,001) \\
-0,001 BK_{t-2} & R^2 = 0,642 & D - W = 2,180 & \\
(-0,225) & & &
\end{array}$$

Interessanterweise kann die Wirkung der Renditeerwartungen mit der Wirkung des Zinses auf die Weise vermengt werden, daß man die jährliche Differenz zwischen den beiden Größen als neue Erklärungsvariable (= RRZ) bildet und in die Regression einsetzt. Das Ergebnis ist wie folgt

$$(7c) \quad RI_{t_0} = 0,448 + 0,734 RI_{t-1} + 0,003 T + 2,743 RRZ_{t-1} - 0,003 BK_{t-2} \\
\begin{array}{cccc}
(6,238) & (0,762) & (4,167) & (-0,682) \\
R^2 = 0,644 & D - W = 2,021 & &
\end{array}$$

Auch hier behält die Variable Renditeerwartungen ihre Signifikanz bei, die Schätzung ist insgesamt nicht schlechter.

Es ist naheliegend, aus diesen Ergebnissen den Schluß zu ziehen, daß die *kurzfristigen Renditeerwartungen von Hausbesitzern einen bedeutenden Einfluß auf die Bauinvestitionen im Betrachtungszeitraum ausgeübt haben können*. Theoretisch dürfte eine solche Abhängigkeit einleuchten, denn Bauunternehmer, die an den Bedürfnissen und Erwartungen der potentiellen Hausbesitzer – ihrer Abnehmer – vorbei produzierten, müßten recht bald in Finanzschwierigkeiten geraten³⁹.

Natürlich ist die Beweiskraft derartiger Schlußfolgerungen bescheiden, denn nicht nur bleibt ein guter Teil der Varianz der Investitionstätigkeit unerklärt, sondern auch wiederum die identifizierten Kausalfaktoren selbst. Immerhin ermuntert das Ergebnis zu folgender abschließender Annahme: Bei den Versuchen, die Renditeerwartungen zu erklären, stellten sich die Mieteinkünfte pro Grundstück

³⁹ So schrieb 1887 der Deutsche Ökonomist (S. 507): „Die jetzigen Bauunternehmer ... sind nun durchweg nicht die Leute, welche in der Lage sind, Zuschüsse zu leisten; sie müssen volle Mieteinnahmen haben, um sich halten zu können, und solange sie solche nicht nachzuweisen vermögen, finden sie keine Käufer für die Grundstücke.“ „Den Bauunternehmern ging es solange gut, als durch die rapide fortschreitende Bautätigkeit die Preise des Baugrundes fortgesetzt stiegen und die fertigen Häuser sofort Mieter fanden. Die letzteren aber bilden das Fundament dieses künstlichen Baues; wird er erschüttert, so fällt das ganze Kreditgebäude zusammen.“ Auch Emmy Reichs Schilderung der Berliner Verhältnisse hebt diese Abhängigkeit hervor, allerdings noch dazu die Spekulationsneigung der Bauunternehmer. *Reich: Wohnungsmarkt* (s. Anm. 8), S. 19–23, bes. S. 25.

als signifikante und robuste Erklärungsvariable heraus. Könnte man diese Größe erklären, hätte man eine vollständige Interpretation der städtischen Bauinvestition gewonnen. Genau das kann das folgende „Modell“ liefern:

(8) $M/G_{t_0} = 5,923 + 0,482 M/G_{t-1} + 7,410 E_{he_{t-1}} + 0,148 T + 127,817 WBK_{t-1}$
(5,651) (2,826) (0,881) (4,379)
mit WBK = Wachstumsraten der Baukosten $R^2 = 0,749$
 $D - W = 2,223$

Entscheidend wirken hier zwei Nachfragefaktoren und möglicherweise ein Angebotsfaktor mit: Die jährliche Veränderung der Eheschließungen stellt einen kurzfristigen Nachfragefaktor dar, ebenso die jährliche Zuwachsrate der Baukosten insofern, als sie als kurzfristiger Berliner Einkommensindikator interpretiert werden kann. Allerdings kann auch dieselbe Variable (Zuwachsrate der Baukosten) als mietpreistreibender Kostenfaktor angesehen werden. Sehen wir davon ab, so haben wir ein *Kausalsystem, das von Einkommen und Eheschließung über wohl begründete Renditeerwartungen bis zur Bauinvestition verläuft*, wobei die Bauinvestition selbst dann systematisch negativ auf die Renditeerwartungen einwirkt. Es ist im wesentlichen ein *Marktmodell*, bestätigt also den eingangs erwähnten, aus der zeitgenössischen Literatur und Kommentaren gewonnenen Eindruck.

Abschließend und vergleichend sei kurz auf die Entwicklung der Wohnungsbauinvestitionen in der Freien und Hansestadt Hamburg (1872–1913) hingewiesen. In einer von *Thomas Wellenreuther* (Münster) ausgearbeiteten Investitionsanalyse wurde folgendes Modell getestet:

$$\text{Real/Inv}_{t_0} = f(M/G_{t-2}, \text{Zins}_{t-2}, \text{Bauk}_{t-2})$$

Legende: M/G = Miete pro Gelaß
 Zins = Zinsniveau in v. H. pro Jahr, und
 Bauk = jährlicher Zuwachs des Baukostenindex
 Real/Inv = jährlicher Zuwachs der Gebäude –
 Feuerversicherungssumme pro Kopf der Bevölkerung

Das Ergebnis lautete (T-Werte in Klammern):

(9) $\text{RealInv} = 2,22 M/G_{t-2} + 3,13 \text{Bauk}_{t-2} - 119,65 \text{Zins}_{t-2}$
(8,79) (4,55) (–4,01)
–767,18
 $R^2 = 0,69$ $D - W = 1,77$

Hier werden Renditeerwartungen der Kapitalanleger bzw. der Bauunternehmer nicht direkt oder fiktiv untersucht, aber es wäre m. E. keineswegs irreführend, diese Investitionsfunktion insgesamt als eine Variante des Renditeerwartungsmodells anzusehen; denn alle drei Erklärungsvariablen gehören – besonders die der Baukosten mit den hier angegebenen Vorzeichen – zu unserem genannten Rendi-

teerwartungsmodell, und bei allen drei Variablen sind natürlich Erwartungselemente vorhanden.

Diese Formulierung für Berlin brachte das folgende Resultat (mit T-Werten in Klammern):

$$(10) \quad RI_{t0} = \Delta \text{ Gelasse} = 0,51 \text{ Gel}_{t-1} + 3,62 \text{ Realmi} \text{ te pro Gel}_{t-2} \\
\begin{array}{ccc}
(3,62) & (2,38) & \\
-72,78 \text{ Zins}_{t-2} & -0,13 \text{ T} & -16,33 \\
(-2,64) & (-2,13) &
\end{array} \\
R^2 = 0,51 \\
D - W = 1,78$$

Führt man nun eine Alternativinvestitionsgröße in die Analyse (Nominalinvestition ohne Bevölkerung im Nenner) im Zusammenhang mit unserer Renditeerwartungsvariable ein, so gewinnt man folgendes Resultat (für Hamburg):

$$(11) \quad NI = 109,95 \text{ Rend}_{t-1} + 0,87 \text{ NI}_{t-1} + 111,14 \text{ Zins}_{t-1} + 0,44 \text{ T} - 10,03 \\
\begin{array}{cccc}
(1,94)^* & (8,01)^+ & (0,20) & (0,95)
\end{array} \quad \begin{array}{l} R^2 = 0,82 \\ D - W = 1,57 \end{array} \\
* \text{ signifikant auf dem 5\%igen Vertrauensniveau} \\
+ \text{ signifikant auf dem 1\%igen Vertrauensniveau}$$

Dies zeigt nicht nur die Verwandtschaft der hier diskutierten Indikatoren der Renditeerwartungen mit anderen Indikatoren der Immobilienmarktentwicklung und deutet die Wahrscheinlichkeit an, es handle sich hier um zwei konkrete Manifestationen eines allgemeinen Prozesses.

Schluß

Einleitend wurde die These vertreten, daß zur Erklärung der städtischen Wohnungsbauinvestition in Deutschland in der Hochindustrialisierungsphase die Renditeerwartungen der Hausbesitzer von großer Bedeutung gewesen sein könnten.

Man könnte gegen das hier vorgeführte Renditeerwartungsmodell einwenden, daß Kapitalanleger ihre Investition bzw. Kaufentscheidungen nicht von kurzfristigen Renditeindikatoren abhängig machen würden. Dagegen kann man aber theoretisch argumentieren, daß gerade bei sehr langfristigen Anlagen von Wohngebäuden die Investoren die ihnen günstig erscheinenden Marktbedingungen jeweils abwarten. Also kann diese Frage letztlich nur empirisch entschieden werden. Interessanterweise läßt sich zeigen, daß *für die Reichshauptstadt Berlin das hier konstruierte Modell als Erklärungsinstrument gut funktioniert*. Die Variable Renditeerwartungen erweist sich hier als signifikant und statistisch robust. *Für die Stadt Hamburg sowie für die Entwicklung im Deutschen Reich insgesamt in diesem Zeitraum ist das Urteil aber eher negativ*. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Berlin einen Sonderfall darstellt: Waren nur hier die Marktteilnehmer so

renditebewußt, oder erlaubt die Datenlage eine ausreichende Prüfung der Frage eben nur für den Berliner Fall? Diese Fragen bleiben vorerst offen. Jedoch konnte für Hamburg sowie für das Deutsche Reich insgesamt z. T. empirisch gezeigt und z. T. angedeutet werden, daß andere wohnungswirtschaftliche Indikatoren, die wesentlich zur statistischen Erklärung der städtischen Wohnungsbauinvestition beitragen, durchaus auch den Charakter von Indikatoren der Renditeerwartungen besaßen (z. B. die Baukostenveränderungen). *Daraus kann man den Schluß herleiten, daß die hier systematisch aufeinander bezogenen Indikatoren insgesamt nur eine Variante von mehreren Modellen der Renditeerwartungen darstellen*; eine Variante, deren Verwandtschaft jedoch mit anderen, möglicherweise besser oder leichter dokumentierbaren wohnungswirtschaftlichen Indikatoren, sie für die weitere Erforschung der städtischen Immobilienmärkte – ein wichtiges Element der deutschen Urbanisierung – besonders relevant macht.

Implizit läßt sich daraus das weitere Argument ableiten, daß sich die *Beurteilung staatlicher und städtischer Interventionen im Immobilienmarkt im 19. Jahrhundert an ihren Auswirkungen auf Renditeerwartungen orientieren sollte*. Dies wäre an einzelnen Maßnahmen zu prüfen.

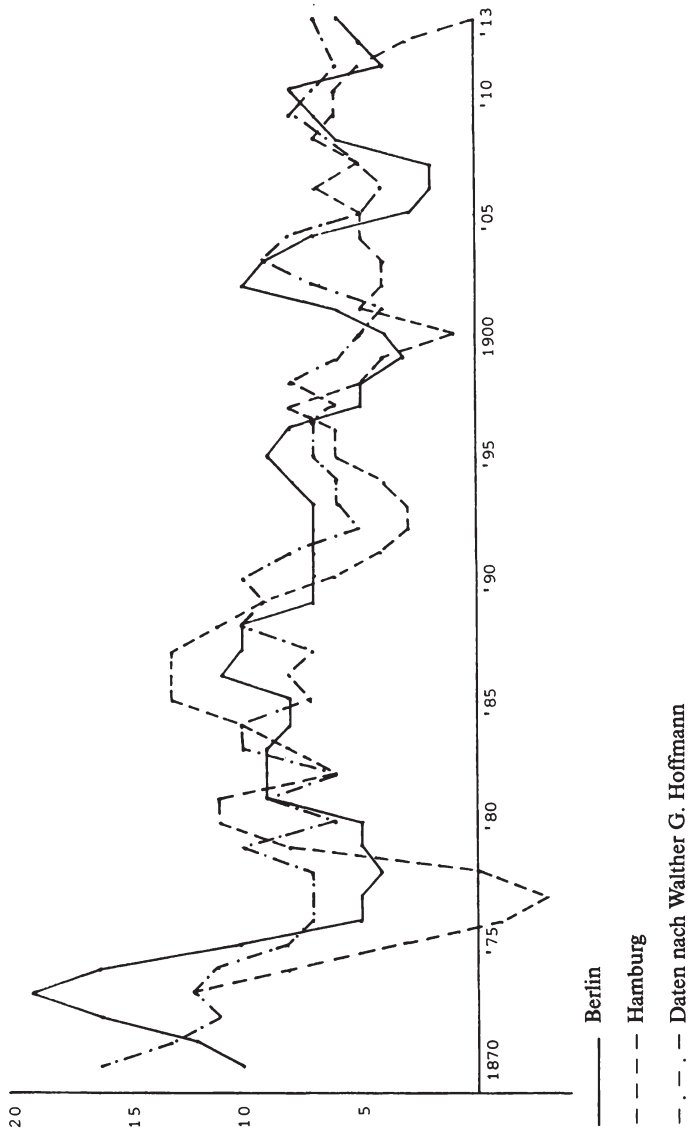


Abb. 1: Jährliche nominale Renditeerwartungen der Hausbesitzer in Berlin, Hamburg und im Deutschen Reich, 1870–1913
(Gleitende Dreijahresdurchschnittswerte)

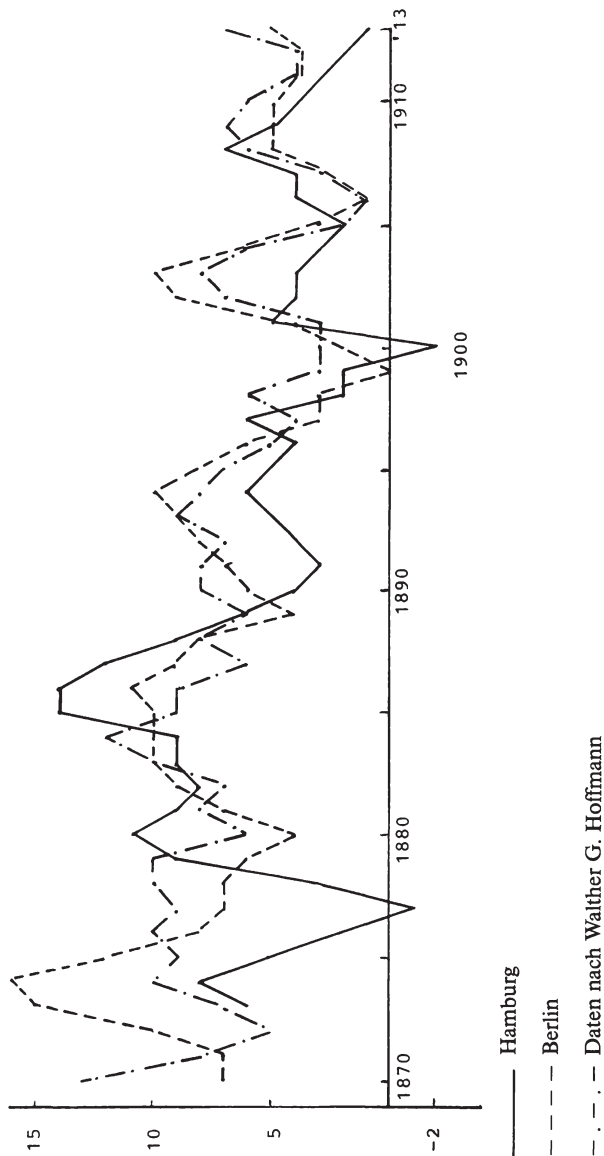


Abb. 2: Reale Renditen der Hausbesitzer in Berlin, Hamburg und im Deutschen Reich, 1870–1913 (Gleitende Dreijahresdurchschnittswerte)

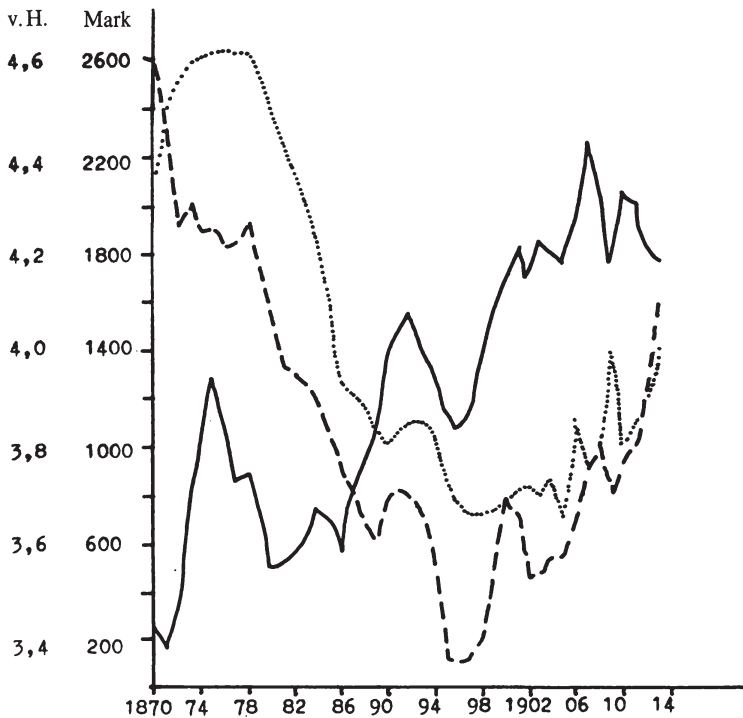


Abb. 3: Obligationsrendite und jährliche Wohnungsbauinvestitionen 1870–1913

Die erste Spalte auf der linken Seite bedeutet Obligationsrendite und Pfandbriefverzinsung in v. H., die zweite Spalte die Höhe der Wohnungsbauinvestitionen in Mark.

Quellen des zugrundeliegenden Zahlenmaterials:

- 1 Entwicklung der durchschnittlichen Obligationsrendite im Deutschen Reich 1870–1913 (gestrichelte Linie): *S. Homer*, A History of Interest Rates, New Brunswick 1963, S. 260 f., Tab. 32, Spalte „Computed Average of Bond Yields, %“ und für die Werte ab 1901 S. 461, Tab. 66, Spalte „High Grade Bond Yields“.
- 2 Verzinsung der am Jahresende umlaufenden Pfandbriefe der deutschen Hypothekenbanken (gepunktete Linie): *V. Carthaus*, Zur Geschichte und Theorie der Grundstücksrisiken in deutschen Großstädten mit besonderer Berücksichtigung von Groß-Berlin, Jena 1917, S. 221 f., Tab. III.
- 3 Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Wohnungen im Deutschen Reich 1870–1913, in Preisen von 1913 (durchgezogene Linie): *W. G. Hoffmann*, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 257 f., Tab. 41, Spalte 3.

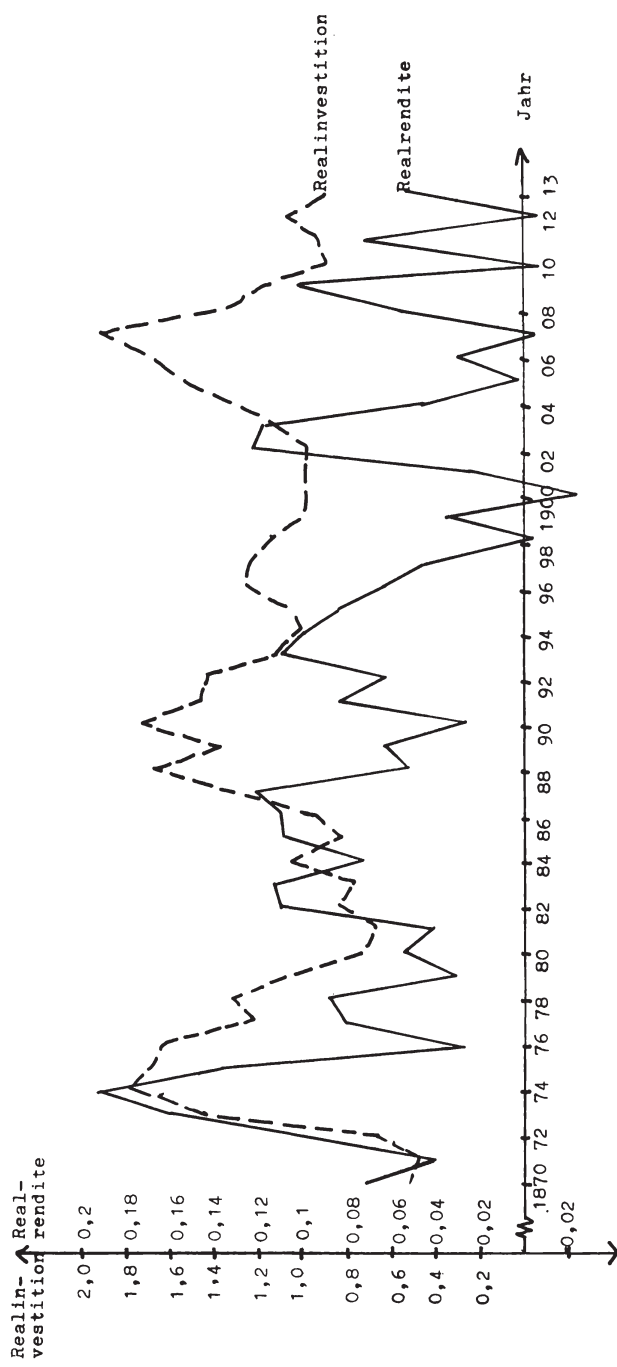


Abb. 4: Realinvestitionen mit Realrendite in Berlin 1870–1913

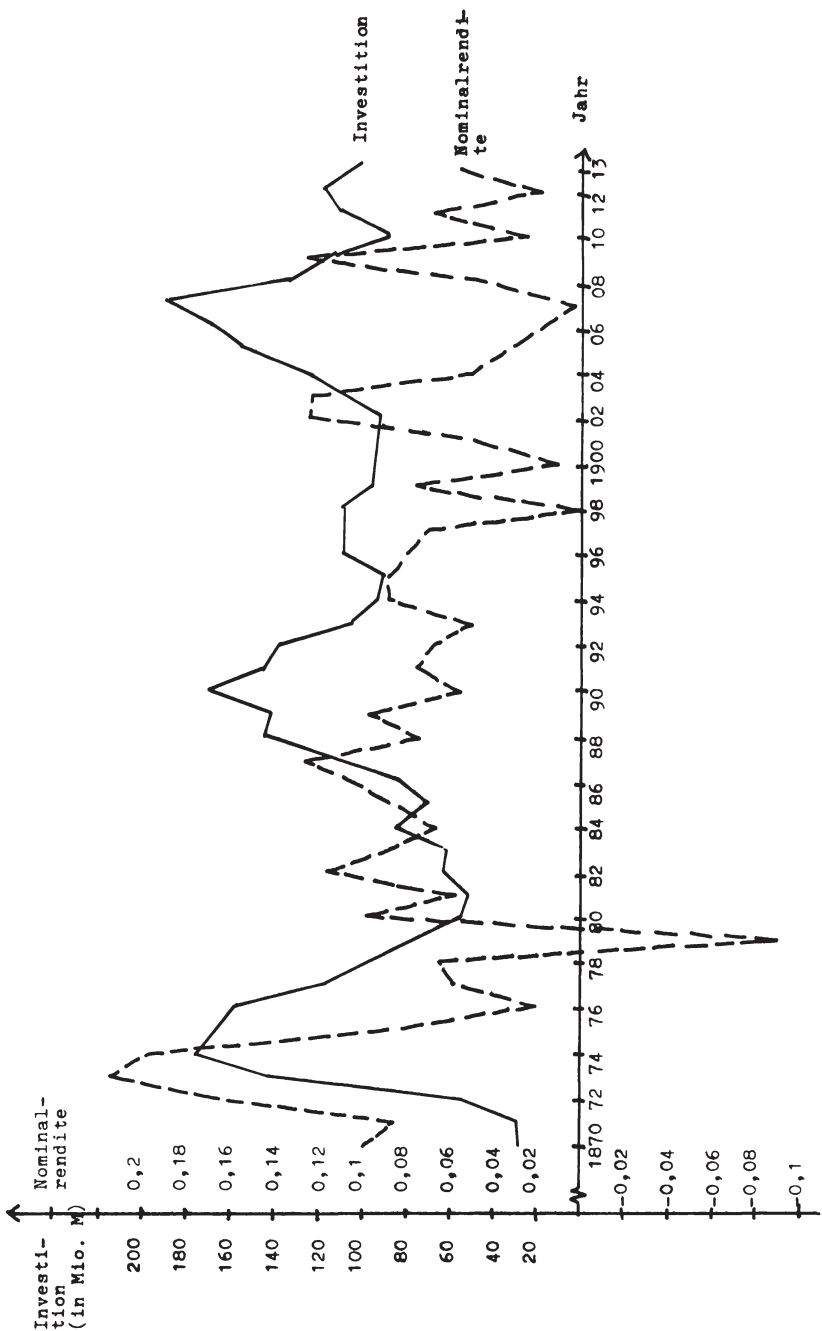


Abb. 5: Nominale Rendite der Hausbesitzer und Nominalinvestition in Häuser in Berlin, 1870–1913

Anhang A

Schätzung der Mieteinkommen deutscher Wohnhausbesitzer von Daten in *Walther G. Hoffmann*, *Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*. Berlin/Heidelberg/New York 1965; Tab. 171–172 (vgl. Anm. 17).

Die Schätzung beruht auf folgenden Schritten:

- 1 Landwirtschaftliche Wohnungen werden von der Mietausgabereihe (Tabelle 172) entsprechend den Kapitalstockdaten aus Tabellen 30 und 40 abgezogen: Annahme: 50 % des landwirtschaftlichen Gebäudebestandes diene als Wohnraum.
- 2 Die so modifizierte Reihe wurde durch eine geglättete Reihe der Obligationenrendite, 1870–1913 (gleitende Siebenjahresdurchschnitte der Reihe bei S. Homer) dividiert und dieses Ergebnis wiederum mit derselben jährlichen (ungeglätteten) Obligationenrendite multipliziert.
- 3 Die so modifizierte Reihe wurde mit einem konstruierten Index der leerstehenden Wohnhäuser multipliziert. Dieser Index ist folgendermaßen konstruiert worden:
 - (a) 1870–82: Trendabweichungen der jährlichen Zuwächse des Nettofinanzierungsbeitrages der Hypothekenbanken entsprechend den Angaben bei Hoffmann, u. a., Tab. 205 (Gewicht=1)
 - (b) 1883–1913: Trendabweichungen des jährlichen Werts der notleidenden Hypotheken als Prozent aller Hypothekenrenditen der deutschen Hypothekenbanken entsprechend Angaben in: *Der Deutsche Ökonomist*, 1883–1913 (Gewicht=1)
 - (c) 1889–1913: Trendabweichungen des jährlichen Werts der Löschungen städtischer Hypotheken infolge Zwangsversteigerungen, Preußen (Gewicht=1)
 - (d) Für den Zeitraum 1889–1913 werden die Indexwerte von (b) und (c) addiert und dividiert durch 2
 - (e) Der Index:

1870	.976
1	1.028
2	1.050
3	1.023
4	1.048
1875	1.062
6	.976
7	1.007
8	.970
9	.947
1880	1.021
1	.972
2	.950
3	.950
4	.984
1885	1.016
6	.955
7	.975
8	.990
9	1.007
1890	1.020
1	1.045
2	1.025
3	1.070
4	1.005

Fortsetzung Index:

1895	.994
6	.979
7	1.006
8	1.010
9	1.018
1900	1.036
1	1.033
2	1.015
3	1.000
4	1.007
1905	1.008
6	1.010
7	1.007
8	1.008
9	.990
1910	.991
11	.972
12	.963
1913	.958

Quellen: Hoffmann: Wachstum (s. Anm. 16); Sidney Home: A History of Interest Rates, New Brunswick 1963; Preußisches Statistisches Landesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch für den preußischen Staat, 1–13 (Berlin 1908–15); Deutscher Ökonomist (Berlin), 1883–1913.

Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in deutschen Großstädten 1870–1913*

Von Clemens Wischermann, Münster/Westf.

I.

Im Argumentationsgefüge der deutschen Wohnungsreformer des 19. Jahrhunderts nahm die Hypothese einer anhaltenden Verelendung der Wohnverhältnisse unter dem Einfluß von Industrialisierung und Verstädterung einen festen Platz ein. In diesem Punkte gab es keine Gegensätze zwischen Sozialdemokraten und Sozialreformern im „*Verein für Socialpolitik*“: Beide Seiten glaubten auf die Verelendungsthese schon aus agitatorischen Gründen nicht verzichten zu können. Die Motive für die Furcht der Reformer vor einer optimistischen Einschätzung der Entwicklung der deutschen Wohnverhältnisse hat niemand geringerer als *Gustav Schmoller* bereits vor den ersten Enquêtes des „*Vereins für Socialpolitik*“¹ über die „*Wohnungsnot der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten*“¹ im Vorwort zu der Arbeit eines seiner Schüler offen ausgesprochen. Er fürchte, so *Schmoller* 1878, die „optimistische Färbung einzelner Stellen“, der „an sich unzweifelhaft richtige Hinweis auf die nothwendige Steigerung der wirthschaftlichen Gesamtproduktion“ könne möglicherweise nicht „als ein et et, sondern als ein aut aut“ verstanden und „damit als eine Abweisung aller socialen Reformbestrebungen aufgefaßt werden“². Zwei Jahrzehnte später schrieb der in der Behandlung der Wohnungsfrage durch seine Partei führende Sozialdemokrat *Hugo Lindemann*, daß es jedem Wohnungsreformer auf die Feststellung einer Verschärfung des Verhältnisses zwischen Einkommen und Miete ankommen müsse, denn wenn die private Unternehmung das Wohnbedürfnis der untersten Einkommensklassen nur gegen Erhebung eines wachsenden Teils des Einkommens als Miete zu befriedigen vermöge, so folge vom Standpunkte der Allgemeinheit, daß die Bauwirtschaft ihre Aufgabe

* Dieser Aufsatz beruht auf Ergebnissen des Forschungsprojekts „Wohnungsnot und Soziale Frage im 19. Jahrhundert“ des Sonderforschungsbereichs 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ der Universität Münster.

¹ Vgl. Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe. Gutachten und Berichte, hrsg. vom Verein für Socialpolitik, 2 Bde., Leipzig 1886 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30, 31).

² Vorwort zu *Richard Michaelis*: Die Gliederung der Gesellschaft nach dem Wohlstande, auf Grund der neueren amtlichen deutschen Einkommens- und Wohnungsstatistik, Leipzig 1878, S. VII (Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen, 1. Bd., 5. H.).

nicht erfüllt habe und daß daher die öffentlichen Körperschaften, in erster Linie die Gemeinden, einzugreifen hätten³.

Rückblickend haben sozialpolitisch motivierte Prämissen wie diejenigen *Schmollers* und *Lindemanns* für lange Zeit den Blickwinkel der Beurteilung der Wohnungsverhältnisse des 19. Jahrhunderts vorgegeben und auf eine Perspektive festgelegt, die schon damals eine Scheinkontroverse zwischen sozial engagierten Reformern und einigen wenigen empirisch arbeitenden Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern war. Letztere standen aber in der zeitgenössischen Debatte auf verlorenem Posten (was sich am Beispiel zahlreicher Wohnungskonferenzen zeigen ließe⁴), während die Thesen einiger Sozialpolitiker und Sozialreformer das öffentliche Feld beherrschten. In ihrer Tradition ist die Geschichte des Wohnens im Zeichen der Urbanisierung durch die anhaltend unkritische Rezeption zeitgenössischer Reformliteratur bis heute eine Geschichte voll von propagandistischen Halbwahrheiten und wenig statistisch gesichertem Wissen geblieben. Das beginnt bereits mit dem für die Standortbestimmung des Betrachters wichtigen Blick zurück auf die vorindustriellen Wohnverhältnisse, der nur zu oft auf einige wenige, immer wieder aufgelegte Klischees verengt ist, die vermeintlich die Ausgangslage des städtischen Wohnungswesens in Deutschland vor Eintritt in die Urbanisierung charakterisieren sollen.

In immer neuen Variationen werden auch heute noch die angeblich „malerischen“ Lebensverhältnisse in der vorindustriellen „alten“ Stadt beschrieben. Wie so viele der heutigen Einstellungen zur Stadt haben auch solche Ansichten ihre Wurzeln in der im späten 19. Jahrhundert weit verbreiteten *Großstadtfeindschaft*⁵. Diese entwickelte als Gegenpol zur ungeliebten, häßlichen und anonymen Großstadt jener Jahre eine Verklärung der vorindustriellen Zeit, wie sie in Kunst und Literatur aus der Wiederentdeckung der „Biedermeierzeit“ bekannt ist. Die Idyllisierung der vorindustriellen Wohnungszustände war ein Trugbild, dem nicht wenige der deutschen Wohnungsreformer aufgesessen sind. Geschönte, nostalgische Rückblicke verstellen noch heute oft den Blick auf die realen Daseinsverhältnisse in der vorindustriellen Stadt, auf die viel eher die mittelalterliche Allegorie von der „Frau Welt“ paßt, von der die Dichtung berichtet, daß sie von vorne betrachtet die reizvollste der Frauen sei, von rückwärts betrachtet aber sich voller Schwächen und greulichen Gewürms zeige.

In manchen deutschen Städten konnte man noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein angesichts erhaltener Reste vorindustrieller Mietsbehausungen eine Vor-

³ Vgl. *Hugo Lindemann*: Die deutsche Städteverwaltung – Ihre Aufgaben auf den Gebieten der Volkshygiene, des Städtebaus und des Wohnungswesens, Stuttgart 1901, 2. Aufl., Stuttgart 1906. Vgl. auch die Reaktion Lindemanns auf die Thesen Ludwig Pohles auf dem 1. Allgemeinen Deutschen Wohnungskongreß von 1904: *Hugo Lindemann*: Zur Literatur über die Wohnungsfrage, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 25 (1907), S. 714–761, bes. S. 715–718.

⁴ Vgl. insbesondere den Bericht über den I. Allgemeinen Deutschen Wohnungskongreß in Frankfurt a. M., 16.–19. Oktober 1904, Göttingen 1905.

⁵ Vgl. *Klaus Bergmann*: Agrarromantik und Großstadtfeindschaft, Meisenheim 1970.

stellung davon gewinnen, unter welchen unzureichenden Wohnverhältnissen sich das Leben der städtischen Unterschichten vor dem 19. Jahrhundert abgespielt haben muß. Das bekannteste Beispiel bilden wohl die „Gängeviertel“ vieler norddeutscher Städte, wo sich auf denkbar knappstem Raum die engen, fast luft- und lichtlosen „Wohnbuden“ und „Wohnsäle“ aneinanderreiheten. Neuere Untersuchungen zum städtischen Kleinwohnungsbau seit der frühen Neuzeit lassen es als gesichert erscheinen, daß die Einzimmer-Wohnung mit einer Grundfläche von 20 bis 25 qm für eine ganze Familie zumindest in den größeren Handelstädten die Normalwohnung der sozialen Unterschichten gewesen ist⁶. In der Literatur zur Wohnungsfrage des 19. Jahrhunderts dominierte dagegen ein ganz anderes Bild der Vergangenheit, das der Außenseiter der deutschen Reformdebatte nach der Jahrhundertwende, *Ludwig Pohle*, einmal etwas bissig so skizzierte: „Hier taucht die Vorstellung von einem verlorengegangenen Zeitalter des Wohnungswesens ... auf. Man scheint ohne sie in der politischen Agitation gar nicht auskommen zu können. So oft sie auch widerlegt wird, immer erhebt sie von neuem ihr Haupt gleich der Schlange in der Herkulesgeschichte. Das goldene Zeitalter des Wohnungswesens ... hat es niemals gegeben. Wenigstens weiß die Wissenschaft von seiner Existenz nichts“⁷.

Das vermeintlich verlorene „goldene Zeitalter des Wohnungswesens“ klingt ebenfalls in einer zweiten, lange verbreiteten Vorstellung an: der so oft beschworenen Idylle vom gesunden, natürlichen Wohnen auf dem Lande. Dabei wurde übersehen, daß nach allen bisherigen Erkenntnissen (insbesondere aus der englischen Forschung⁸) die Wohnbedingungen auf dem Lande sowohl in der vorindustriellen Zeit wie dann auch in der Urbanisierungsphase keinesfalls besser waren als in der Enge der Städte. Roman Sandgrubers kürzlich geäußerte Überzeugung, „die Vorstellung von einer Landbevölkerung, die ein Leben in luftigen und behaglichen Landhäusern gegen feuchte und finstere Keller in Industriestädten vertauschte, entspricht mehr agrarromantischem Wunschdenken als tatsächlichen Gegebenheiten“⁹, erscheint zutreffend. Sicherlich vervielfachten sich manche sozialen oder auch hygienischen Probleme in den Großstädten, und andere wie Fragen der sozialen Einbindung traten neu hinzu. Doch für die Land-Stadt-Wanderer dürften die Wohnungsverhältnisse in der Stadt, so beengt und schlecht sie vor allem zu Beginn der Urbanisierung auch waren, immer noch besser gewesen sein, als das, was die meisten vom Lande her gewohnt waren¹⁰.

⁶ Vgl. *Peter Hans Ropertz*: Kleinbürgerlicher Wohnungsbau vom 14. bis 17. Jahrhundert in Deutschland und im benachbarten Ausland, Diss. Aachen 1976.

⁷ *Ludwig Pohle*: Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Einkommen und Miete, in: *Zeitschrift für Socialwissenschaft*, IX. Jg. (1906), S. 22–47 und 88–106, hier S. 95.

⁸ Vgl. z. B. *Enid Gauldie*: *Cruel Habitations: A History of Working-Class Housing 1780 bis 1918*, London 1974.

⁹ Vgl. *Roman Sandgruber*: Gesindestuben, Kleinhäuser und Arbeiterkasernen. Ländliche Wohnverhältnisse im 18. und 19. Jahrhundert in Österreich, in: *Wohnen im Wandel*, hrsg. von *Lutz Niethammer*, Wuppertal 1979, S. 107–131, hier 107; vgl. auch *ders.*: Ländliche Wohnverhältnisse seit der frühen Neuzeit, in: *Beiträge zur historischen Sozialkunde* 9 (1979), S. 45–51.

In den Augen der deutschen Wohnungsreformbewegung war die „städtische Wohnungsfrage“ ein Produkt und soziales Phänomen des 19. Jahrhunderts, seines Urbanisierungs- und Industrialisierungsprozesses, in dessen Gefolge eine immer dichtere Bebauung des städtischen Gebietes, eine immer höhere Wohndichte, letztlich der Mietkasernenbau standen, und das Wohnen zur Miete in mehrstöckigen Vielparteienhäusern nicht nur für die städtischen Unterschichten, sondern auch die Mittelschichten die Regel wurde. Vorbild und Modell eines trotz früher Industrialisierung am zeitgenössischen Idealbild des Einfamilienwohnhauses festhaltenden Landes setzte England, dessen Cottagebauweise man in vielfachen Variationen auf Deutschland zu übertragen suchte. Dabei lag unausgesprochen die Vorstellung zugrunde, die Wohnweise in Deutschland habe in vorindustrieller Zeit der englischen entsprochen, und so ist nach den unterschiedlichen Determinanten des Wohnungswesens wenig gefragt worden. Auf diese Unterschiede hat erst kürzlich die englische Forschung zur Wohnungsgeschichte aufmerksam gemacht. Als wichtigste Erklärung verweist man darauf¹¹, daß das Fehlen von externen Hemmnissen des Städtewachstums ganz entscheidend für das Ausbleiben einer vielstöckigen Miethaustadt in England gewesen ist, wo aufgrund der inneren Lage des Landes schon seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die Befestigungen der meisten Städte beseitigt oder einfach ignoriert worden sind. Auf dem Kontinent hingegen sind trotz beträchtlicher Bevölkerungszunahmen die Stadtmauern und andere politisch-militärische Beschränkungen des Städtewachstums erhalten geblieben und zum Hauptverursacher eines vielstöckigen Mietwohnungsbaus geworden¹². Bei der utopischen Jagd nach dem von England inspirierten Idealbild des städtischen Einfamilienhauses wurde in Deutschland übersehen, daß die Mehrzahl der großen mitteleuropäischen Städte bereits mit einer langen Tradition eines dichten, mehrstöckigen Wohnungswesens, einem

¹⁰ Natürlich müßte man auch hier differenzieren, denn die in die Stadt Wandernden waren keineswegs per se identisch mit sozialen Absteigern oder Angehörigen der untersten sozialen Gruppen. Bezogen auf die Zuwanderer aus vielen ländlichen deutschen Gebieten dürfte der Weg in die Stadt auch der erste Kontakt mit städtisch-modernen Wohn- und Lebensformen überhaupt gewesen sein. Die Zeitgenossen haben die fehlende Wohnkultur und die Schwierigkeiten der Umstellung auf das Leben in der Stadt oft für unsere heutigen Empfindungen geradezu grausam karikiert. Nüchtern ausgedrückt, hat man die mitgebrachten Wohntraditionen vieler Berliner Zuwanderer vor kurzem auf den höchst treffenden Begriff „Wohnung als Depot“ gebracht. Vgl. *Rosemarie Beier: Leben in der Mietskaserne. Zum Alltag Berliner Unterschichtsfamilien in den Jahren 1900 bis 1920*, in: *Gesine Asmus (Hg.): Hinterhof, Keller und Mansarde. Einblicke in Berliner Wohnungselend 1901 bis 1920*, Reinbek bei Hamburg 1982, S. 244–270, bes. S. 256.

¹¹ Vgl. die Einleitung von *Anthony Sutcliffe (Hg.): Multi-Storey Living. The British Working-Class Experience*, London/New York 1974, S. 7 ff.

¹² Ganz neu sind diese kürzlich aus englischer Sicht vorgetragenen Überlegungen allerdings nicht. Der Berliner Journalist und Freihändler Julius Faucher hatte schon in den 1860er Jahren in vergleichenden Untersuchungen der deutschen und englischen Verhältnisse nach den Ursprüngen des Mietkasernenbaus gefragt und sie in ähnlicher Weise bis auf die Folgen des Dreißigjährigen Kriegs zurückverfolgt. Seine Überlegungen wurden jedoch von der zeitgenössischen Diskussion in Deutschland nicht zur Kenntnis genommen. Vgl. *Julius Faucher: Die Bewegung für Wohnungsreform*, in: *Vierteljahresschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte*, 3 (1865), S. 127–199.

ausgebildeten Mietwohnungsmarkt¹³ und einer auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht mehr übertroffenen Bevölkerungsverdichtung¹⁴ in die Phase der Urbanisierung eintraten. Diese Beobachtungen gelten auch für die weit überwiegende Zahl der größeren deutschen Städte (auch wenn in der Regel die Stadtbefestigungen in der Zwischenzeit ihre militärische, nicht jedoch rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung längst verloren hatten), sie gelten natürlich nicht für die neuen jungen Industrieagglomerationen des 19. Jahrhunderts.

Die erwähnten Klischees stehen hier am Anfang von Überlegungen zur Entwicklung der großstädtischen Wohnungsversorgung in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg, da sie zumindest für die Zeitgenossen des 19. Jahrhunderts lange den Ausgangspunkt und Blickwinkel ihrer Beurteilung der heraufziehenden „modernen“ Verhältnisse abgegeben haben. Hinsichtlich der Darstellung und Bewertung der Entwicklung der Wohnungsversorgung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts selbst beherrschen bis heute örtlich und zeitlich schwer einschätzbare Sozialreportagen das Bild, in der Regel reine Elendsreportagen aus dem verkommenen Altbaubestand der Städte, nach deren Repräsentativität zwar wenig gefragt, die aber nur zu gern zu Abbildern der Lebensverhältnisse einer ganzen Epoche hochstilisiert worden sind¹⁵. Der Forschungsstand der Wohnungsgeschichte ist lange davon geprägt worden, daß Momentaufnahmen, zeitliche Bruchstücke, zu langfristigen Verlaufslinien uminterpretiert wurden, worin man sich mit dem zeitgenössischen Hang zur Entwicklung sog. „Gesetzmäßigkeiten“ im Wohnungswesen traf. Eine Reihe solcher älterer „Regeln“ und in ihrem Gefolge bis heute vertretener Thesen sowie ihre Überprüfung werden im Mittelpunkt des folgenden Versuchs stehen, längerfristige Entwicklungslinien der großstädtischen Wohnungsversorgung in der Urbanisierung, Phasen und Zäsuren deutlich zu machen, um zu einem Urteil über Leistungen und Defizite des liberalen Wohnungswesens des 19. Jahrhunderts beizutragen¹⁶.

¹³ Vgl. beispielhaft *Klaus Schwarz*: Der Bremer Wohnungsmarkt um die Mitte des 18. Jahrhunderts, in: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 55 (1968), S. 193–213.

¹⁴ Vgl. *Clemens Wischermann*: Wohnen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg, Münster 1983, S. 25 ff. und 274 ff. (Studien zur Geschichte des Alltags, Bd. 2).

¹⁵ Typisch für die Richtung sind etwa die neueren Arbeiten von *Hans-Jürgen Nörnberg und Dirk Schubert*: Massenwohnungsbau in Hamburg. Materialien zur Entstehung und Veränderung Hamburger Arbeiterwohnungen und -siedlungen 1800–1967, Berlin 1975; *Horant Fassbinder*: Berliner Arbeiterviertel 1800–1918. Fallstudie zur Entwicklung der baulich-räumlichen Lebensbedingungen des städtischen Proletariats, Berlin 1975, *Lutz Niethammer*: Wie wohnten Arbeiter im Kaiserreich? In: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. XVI (1976), S. 61–134. Eine im obigen Sinne viel mißbrauchte Quelle, die Photographien der Wohnverhältnisse der Patienten der Berliner AOK aus den Jahren 1901 bis 1920, liegt nun erstmals in einem vollständigen, kommentierten Nachdruck vor bei *Gesine Asmus (Hg.)*: Hinterhof, Keller und Mansarde. Einblicke in Berliner Wohnungselend 1901–1920, Reinbek bei Hamburg 1982; wie den begleitenden Texten dieses Buches fällt es auch dem jüngsten und publikationstechnisch ambitionösen Versuch einer Darstellung des Werdens der „größten Mietskasernenstadt der Welt“ (Hegemann) von *Johann Friedrich Geist und Klaus Kürvers* (Das Berliner Mietshaus 1740–1862, München 1980, dies., Das Berliner Mietshaus 1862–1945, München 1984) schwer, ihren Gegenstand in eine sozial und zeitlich übergreifende Perspektive einzuordnen.

Dabei sollen vier Aspekte im Vordergrund stehen:

1. *Die Situation auf dem Wohnungsmarkt und die Versorgung mit Kleinwohnungen*
2. *Die Entwicklung der Wohnraum- und Wohnausstattungsstandards*
3. *Tendenzen im Verhältnis von Mieten und Einkommen*
4. *Der Umfang der Wohnmobilität und der Grad an Wohnsicherheit*

II.

Aus dem Schrifttum des 19. Jahrhunderts tritt uns ein scheinbar statisches Bild des Wohnungsmarktes entgegen. Eine der „heiligen Kühe“ der tonangebenden deutschen Wohnungsreformer, die vor allem von den Verteidigern des *Bodenmonopolansatzes*¹⁷ vertretene These, der Wohnungsbau sei ständig hinter dem Bedarf zurückgeblieben und dies sei die zentrale Ursache der ganzen Wohnungsnot gewesen, wagten selbst amtliche Statistiker nicht zu schlachten. In dieser Denktradition wird bis in jüngste Arbeiten die Behauptung wiederholt, die Bautätigkeit habe vor dem Ersten Weltkrieg in Deutschland eine bedarfsorientierte Befriedigung der Nachfrage nie erreicht oder gar – wie immer wieder beleglos behauptet wird – aus immanenten Gründen kapitalistischer Wohnungsproduktion gar nicht erreichen wollen. Wir wollen das Ergebnis des Zusammenspiels von Angebots- und Nachfragefaktoren, also die Verhältnisse aus dem großstädtischen Wohnungsmarkt nun zum Ausgangspunkt einer eigenen Analyse der langfristigen Wohnungsversorgung machen.

Ein wesentliches Kriterium für die Lage eines Wohnungsmarktes ist die Zahl der unvermietet zurückbleibenden Wohnungen. Die ältere Wohnungsstatistik besaß in der als „*Hassesche Regel*“ bekanntgewordenen Leerwohnungsziffer von drei Prozent einen weitgehend unkontroversen Standard, bei dessen Unterschreitung der Begriff „Wohnungsnot“ gerechtfertigt erschien. Der Hassesche Standard wurde in den hier untersuchten Großstädten nur in drei Phasen akuter Wohnungsnot unterschritten, in den frühen 1870er Jahren, in der zweiten Hälfte der 1880er Jahre und um die Jahrhundertwende. Der großstädtische Wohnungsmarkt schwankte fast regelmäßig zwischen den Extremen akuter quantitativer Wohnungsnot und heute kaum noch vorstellbaren Überangebots. Welch immense Wechselbäder der Wohnungsmarkt bereithielt, mögen Extrempunkte verdeutlichen: Zur Zeit des relativen Höchststandes des Leerwohnungsvorrats in der Mitte der 1890er Jahre standen in Hamburg rund 15.000 Wohnungen, in Berlin sogar rund 30.000 Wohnungen leer. Diese Leerwohnungshalden konnten etwa das

¹⁶ Vgl. zu Großstadttypen des späten 19. Jahrhunderts und Städteauswahl diese Studie Clemens Wischermann: Wohnungsnot und Städtewachstum. Standards und soziale Indikatoren städtischer Wohnungsversorgung im späten 19. Jahrhundert, in: Arbeiter im Industrialisierungsprozeß. Herkunft, Lage und Verhalten, hrsg. von Werner Conze und Ulrich Engelhardt, Stuttgart 1979, S. 201–226, bes. S. 218 ff. (Industrielle Welt, Bd. 28).

¹⁷ Vgl. zum ökonomischen Grundsatzstreit unter den deutschen Wohnungsreformern der Jahrhundertwende den Beitrag von Hans J. Teuteberg in diesem Band.

Dreifache bis Fünffache einer damaligen mittleren Jahresproduktion des städtischen Baugewerbes ausmachen.

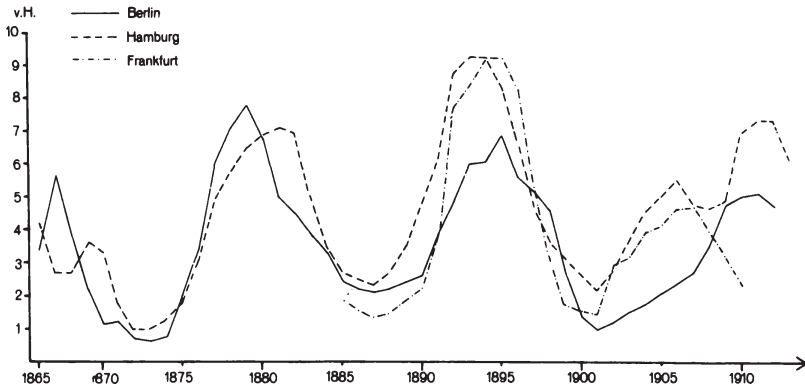


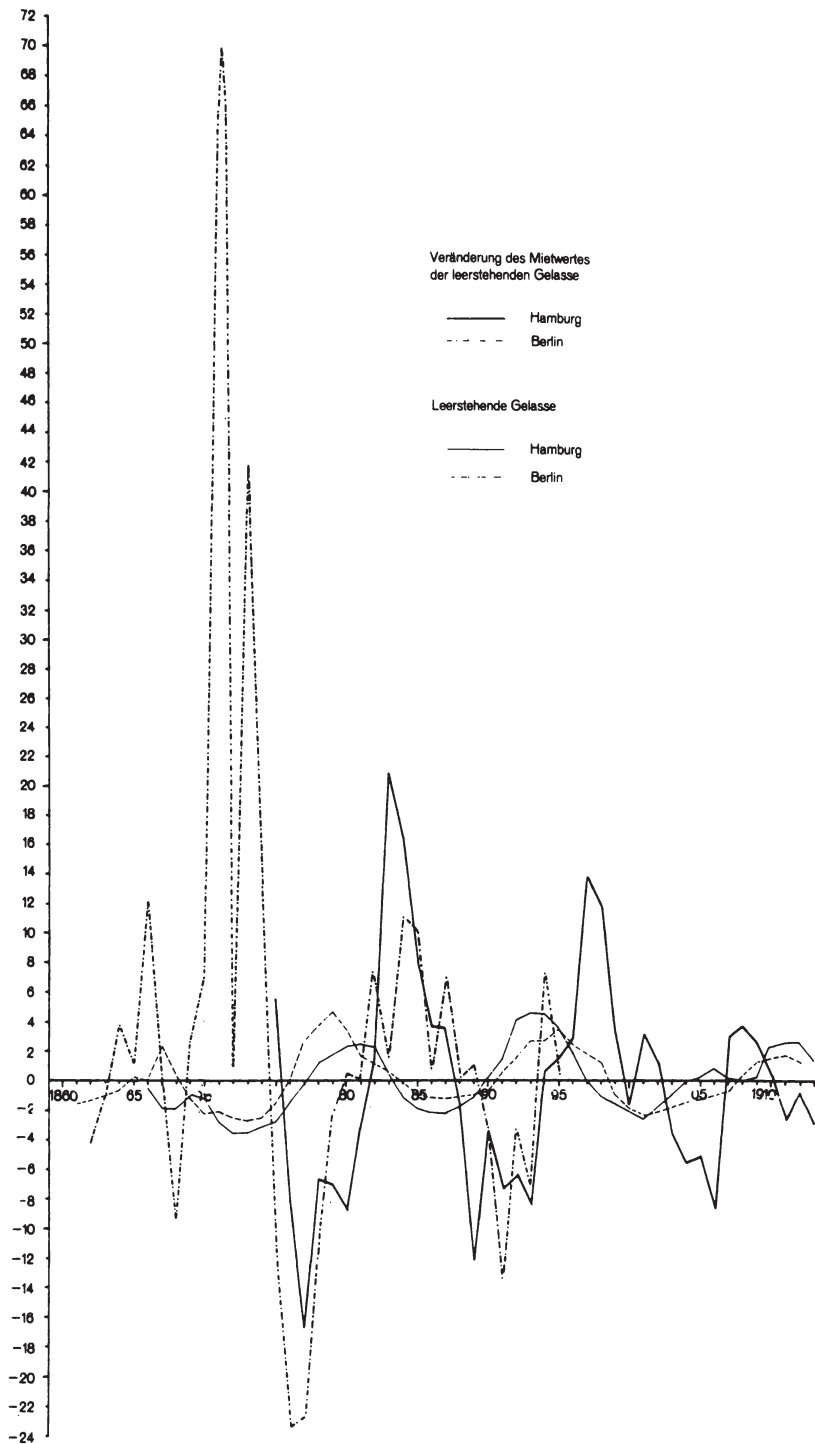
Abb. 1.: Leerstehende Wohnungen und Gelasse in Berlin, Hamburg und Frankfurt a. M.^{a)} 1866–1913 (in v. H.)

a) Frankfurt nur Wohnungen

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Berliner Statistik, 2. Heft (1904), S. 79; Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, (1913), S. 303; Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat, Ausgabe 1880, S. 69 und 72, Ausgabe 1885, S. 78 und 82, Ausgabe 1891, S. 88 und Ausgabe 1920, S. 132 f.; Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, 11. Heft (1919), S. 41 und 57.

Wohnungsnot äußerte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts damit nur periodisch in einer absoluten Knappheit städtischen Wohnraums, sie war keine kontinuierlich die Urbanisierung begleitende Erscheinung. Eine Analyse der zeitgenössischen Literatur und Publizistik könnte unschwer zeigen, daß es vor allem die Krisenjahre katastrophaler Engpässe in der Wohnungsversorgung waren, die in den aufsehenerregenden Schilderungen der Wohnungsnot in den städtischen Ballungszentren ihren Niederschlag fanden. Nicht zufällig fielen die Jahre der Auseinandersetzungen des „Vereins für Socialpolitik“ mit der Wohnungsfrage fast exakt in die Tiefpunkte der Wohnungsversorgung in der zweiten Jahrhunderthälfte: 1872 fand die Eisenacher Gründungsversammlung mit dem noch ausschließlich an Berlin orientierten Referat von *Ernst Engel* über „Signatur, Ursachen und Abhülfe“ der Wohnungsnot statt; auf dem nächsten Tiefpunkt 1886 folgten unter *Gustav Schmollers* Ägide die bereits sehr viel umfassenderen Untersuchungen über die „Wohnungsnot der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten“ und um 1900 schlossen sich die nun bereits international angelegten „Neuen Verhandlungen über die Wohnungsfrage“¹⁸ dem jahrzehntelangen Rhythmus von Wohnungsnot und Wohnungsfrage erneut an.

¹⁸ Vgl. *Ernst Engel*: Über die Wohnungsnoth, in: Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der Socialen Frage am 6. und 7. October 1872, Leipzig 1873,



◁ Abb. 2: Entwicklung des Mietwerts der leerstehenden Wohnungen in Berlin und Hamburg 1861–1913 (v. H.)

Die O-Achse der Kurve der leerstehenden Gelasse entspricht dem langjährigen Mittel des Leerbestandes

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach den Angaben zu Abb. 1 und Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat, 2. Ausgabe, Hamburg 1880, S. 69 und 72, 3. Ausgabe, Hamburg 1885, S. 78 und 82, 4. Ausgabe, Hamburg 1891, S. 88, Ausgabe 1920, Hamburg 1921, S. 132 f.; Statistik des Hamburgischen Staats, H. XV, Abt. 1, Hamburg 1890, S. 39, H. XVI, Hamburg 1894, S. 67, H. XIX, Hamburg 1900, S. 131, H. XXI, Hamburg 1903, S. 206, H. XXV, Hamburg 1910, S. 57 und H. XXVIII, Hamburg 1919, S. 62; Bericht über die Gemeinde-Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1861–1876, Erstes Heft, Berlin 1879, S. 59, ... in den Jahren 1877–1881, 1. Teil, Berlin 1883, S. 103, ... in den Jahren 1882–1888, 1. Teil, Berlin 1889, S. 133, ... in den Jahren 1889–1895, 1. Teil, Berlin 1898, S. 216.

In engem Zusammenhang mit den Bewegungen des Wohnungsmarktes vollzogen sich die Mietpreisbewegungen. Die populäre Grundanschauung der Reformliteratur nahm fälschlich einen jahrzehntelangen kontinuierlichen Anstieg der städtischen Mietpreise an, doch die tatsächliche Mietpreisentwicklung bietet ein ganz anderes Bild. Starke Mietpreisschwankungen in Abhängigkeit von den Wohnungsmarktverhältnissen, wie sie in Berlin und Hamburg beobachtet werden können (vgl. Abb. 2 und 3), widerlegen die Annahme einer starren, kontinuierlichen Entwicklung der Mieten in der Urbanisierungszeit. Denn tatsächlich löst sich bei näherer Analyse das Mietpreisgeschehen in eine dem Wohnungsmarkt verbundene Bewegung zyklischen Charakters auf. Sie verdeutlicht, wie stark die „selbsttätige Regulierungskraft des örtlichen Wohnungsmarktes“ in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war¹⁹. Mit großer Regelmäßigkeit setzten Mieterhöhungen ein, sobald der Bestand an leerstehenden Lokalitäten unter die langfristige Durchschnittsziffer fiel und entsprechend folgten Mietsenkungen, wenn die durchschnittliche Leergelassziffer überschritten wurde. Dabei läßt sich bis zur Jahrhundertwende ein etwa vier- bis fünfjähriger Rhythmus feststellen. In den Jahren nach der Jahrhundertwende wurden diese Zusammenhänge allerdings schwächer. Das wachsende Angebot an Wohnungen führte nun nicht zu einer Senkung der Mietpreise, sondern die Mieten stiegen im Gegenteil weiter an. Die Erklärung ist in erster Linie in den Vorgängen auf dem Hypothekenmarkt jener Jahre zu suchen, für den damals das Wort von der „*Hypothekennot*“²⁰ geprägt wurde. Kreditknappheit und überwiegend hohe Hypothekenzinsfüße zwangen die oft sehr hoch verschuldeten großstädtischen Mietshausbesitzer zum Versuch, trotz eines großen Wohnungsangebots die Mehrbelastungen auf die Mieten abzuwälzen. Erstaunlich ist aber, daß im Gegensatz zu den früheren Krisen des Hausbesitzes

S. 164–230; Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe (1886); Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland, 3 Bde., Leipzig 1901 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 94–97).

¹⁹ Vgl. Kurt Hunscha: Die Dynamik des Baumarkts, Berlin 1930, bes. S. 19 (Vierteljahrshefte für Konjunkturforschung, Sonderheft 17).

²⁰ Vgl. Eberhard Naeyer: Die neuere Entwicklung der Wohnungsmietpreise in deutschen Großstädten mit besonderer Berücksichtigung von Groß-Berlin, Diss. Gießen 1928, S. 14 ff.

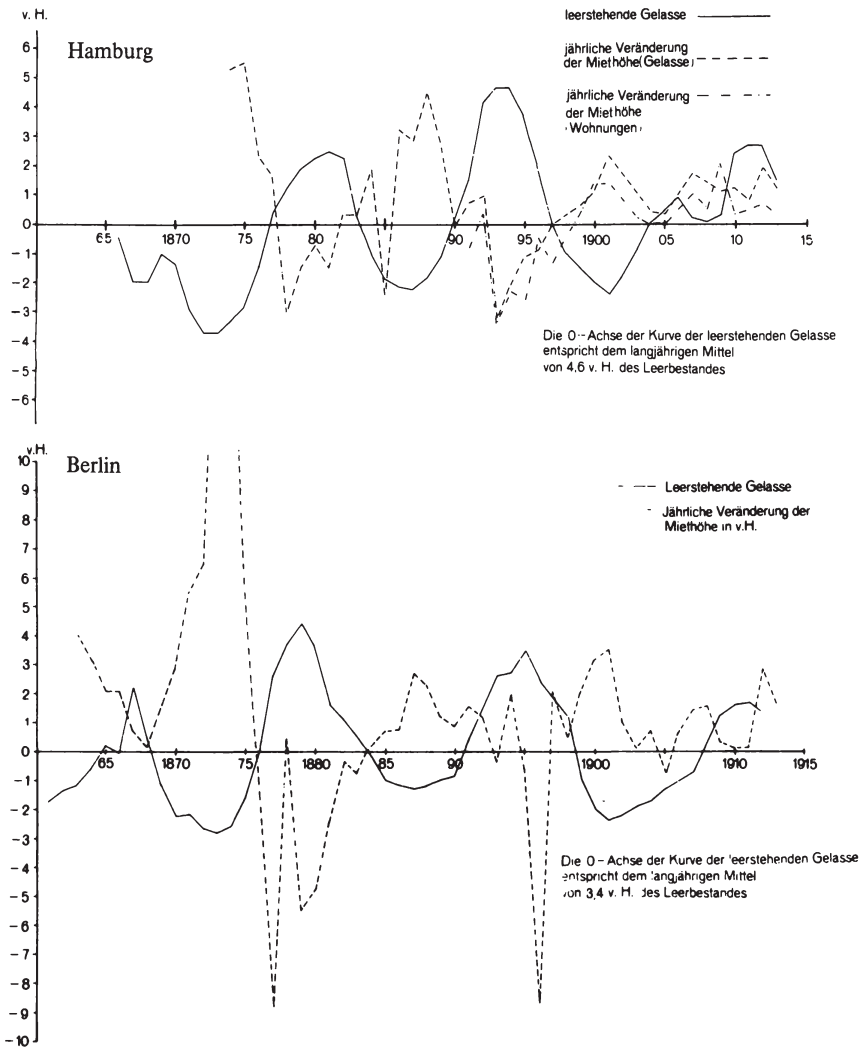


Abb. 3: Mietenbewegung und Wohnungsmarkt in Berlin und Hamburg 1861–1913 (v.H.)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach den Angaben zu Abb. 1 und Bericht über die Gemeinde-Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1861–1876, I. Heft, Berlin 1879, S. 59; ... in den Jahren 1877–1881, I. Teil, Berlin 1883, S. 103; ... in den Jahren 1882–1888, I. Teil, Berlin 1889, S. 133; ... in den Jahren 1889–1895, I. Teil, Berlin 1898, S. 216; Verwaltungsbericht des Magistrats zu Berlin für das Etatjahr 1895/96, Berlin o. J., 1895/96 ff.; Statistik des Hamburgischen Staats, H. XII, Hamburg 1882, S. 38, H. XV, Hamburg 1890, S. 31, H. XVI, Hamburg 1894, S. 61, H. XIX, Hamburg 1900, S. 120, H. XXI, Hamburg 1903, S. 181, H. XXIX, Hamburg 1919, S. 60; Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat, 2. Ausgabe, Hamburg 1880, S. 72 f., Dritte Ausgabe, Hamburg 1885, S. 82 f., 4. Ausgabe, Hamburg 1891, S. 93 und Ausgabe 1920, Hamburg 1921, S. 137 f.

der Wohnungsmarkt im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg trotz lebhafter Bautätigkeit und einem tendenziellen Rückgang der Zuwanderung diese Mietsteigerungen aufnahm. Dies kann nur mit dem vielfach festgestellten allgemeinen Anstieg des Lebensstandards in Verbindung gebracht werden.

Trotz einer zahlenmäßig enormen Wohnungsproduktion in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts blieb die großstädtische Kleinwohnungsfrage bis zum Ersten Weltkrieg immer von akuter Bedeutung. Bei jedem Rückschlag der Wohnungskonjunktur rückte sie wieder ins öffentliche Bewußtsein. Wenn Obdachlosigkeiterscheinungen drohten oder die private Bauwirtschaft in den Überangebotsphasen wieder einmal unter einer Kette von Bauskandalen und Konkursen litt, wurde immer erneut die Frage diskutiert, warum die private Wohnungswirtschaft nicht in der Lage sei, eine stetige Versorgung insbesondere auf dem sozialpolitisch besonders kritischen Gebiet der Kleinwohnungen zu sichern.

Entgegen verbreiteten Anschauungen muß man jedoch zunächst einmal generell feststellen, daß es vom Angebot her keinen langfristigen und vor allem kontinuierlichen Kleinwohnungsmangel gegeben hat. Der Indikator Leerwohnungen ist insofern nicht mehrdeutig, als in Zeiten nennenswerter Leerwohnungsbestände auch ein erhebliches Kleinwohnungsangebot bereitstand. Eine weitere Aufschlüsselung der leerstehenden Wohnungen nach Mietpreisklassen vermöchte zu zeigen, daß es zu Zeiten mittlerer bis hoher Leerziffern nur relativ geringe Abweichungen zwischen den einzelnen Klassen von 1–2 v. H. gegeben hat²¹. Bei jedem Rückgang der Wohnungsproduktion kam es jedoch bei den Kleinwohnungen zu einem überproportional tiefen Absturz des Neuzugangs bis hinein in die zahlenmäßige Bedeutungslosigkeit, während der Bau von größeren Wohnungen geringeren Schwankungen unterworfen war. Die Zeit des beschleunigten Städtewachstums und des Übergangs zum „modernen“ Massenmietshaus ist in den meisten größeren deutschen Städten in die späten 1860er und frühen 1870er Jahre zu datieren. Es war gleichzeitig der Beginn des Aufbaus einer modernen Baupolizeigesetzgebung und speziell ihrer bautechnischen und wohnungshygienischen Vorschriften. Der in den Städten dringend benötigte Massenwohnungsbau stand also neben der rein quantitativen Bewältigung der Wohnungsnachfrage vor dem zusätzlichen Problem, neue z. T. gesetzlich festgelegte, immer weiter steigende qualitative Standards im Wohnungsneubau zu erfüllen. Es gelang zwar, vor allem die hygienisch orientierten Bauvorschriften relativ rasch durchzusetzen, allerdings in den Krisenjahren nur auf Kosten einer ausreichenden und funktionsfähigen Kleinwohnungsproduktion. Die Bauwirtschaft ging dann überwiegend zum Bau mittlerer und großer Wohnungen über, da hier die Auflagen leichter zu erfüllen waren und ein rentabler Wohnungsbau möglich blieb. Es trat hinzu, daß bei einem vollen Markt die Verwaltung von Kleinwohnungen besondere Schwierig-

²¹ Vgl. *Wischermann*, Wohnen in Hamburg (s. Anm. 14), S. 166 ff. Die eigentlichen Diskrepanzen der Leerwohnungsziffern lagen in ihrer Verteilung im innerstädtischen Raum, vgl. ebd. S. 386 ff.

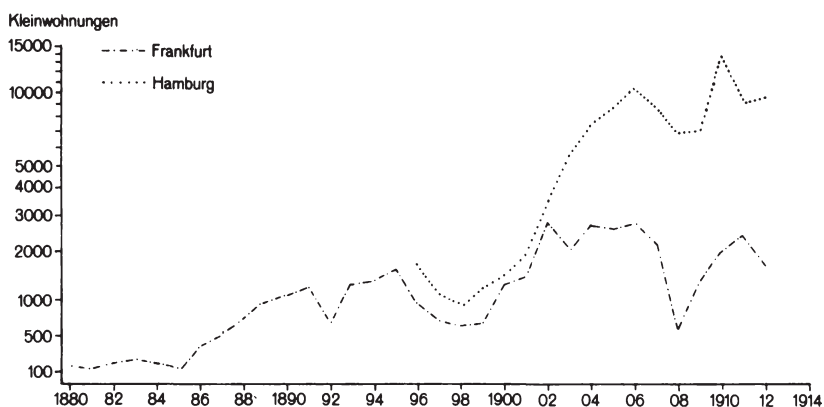


Abb. 4: Kleinwohnungsproduktion (Wohnungen bis drei Zimmer)
in Frankfurt und Hamburg 1880–1913 (absolut)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Jahresberichte der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg für das Jahr 1908, Baupolizeibehörde, S. 75, (1909) ebd., S. 68, (1910) ebd., S. 67 f., (1911) ebd., S. 70 f., (1912) ebd., S. 67; Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, 11. Heft (1919), S. 179 ff.

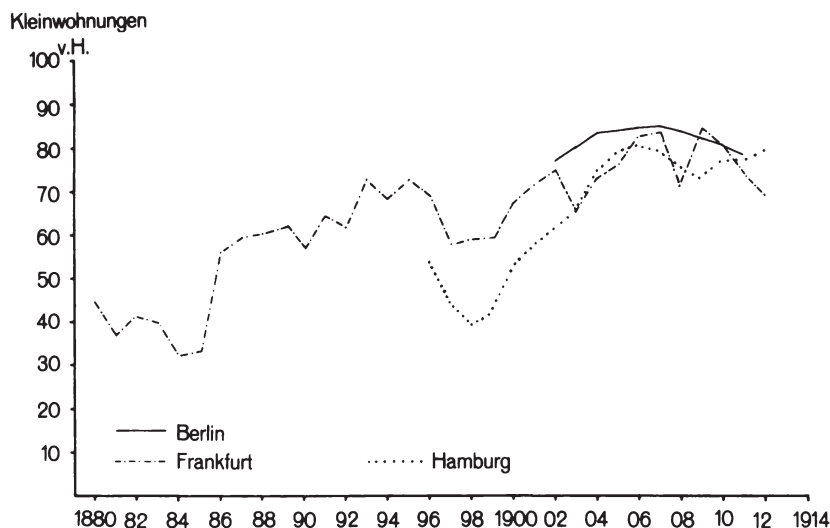


Abb. 5: Kleinwohnungsproduktion (Wohnungen bis drei Zimmer) in Berlin, Frankfurt
und Hamburg 1880–1913 (in v.H. der gesamten Wohnungsproduktion)

Quelle: Vgl. Angaben zu Abb. 4 und Siegfried Ascher: Die Wohnungsmieten in Berlin 1880–1910, Berlin 1918, S. 121 (Wohnungen mit 0–2 heizbaren Zimmern)

keiten bereitete, die in erster Linie aus dem hohen Risiko von Mietausfällen als Folge der damaligen „Postnumerando“-Mietzahlungen²² resultierte.

Nachdem die Wohnungskrise um 1900 in manchen Städten noch einmal fast zum Zusammenbruch der Kleinwohnungsproduktion geführt hatte, setzte dann im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg ein stark erhöhter Kleinwohnungsbau ein. Er zehrte zum einen von dem allgemeinen konjunkturellen Wiederaufschwung der Bauwirtschaft nach der Jahrhundertwende. Mit dem Umschwung der Konjunktur war wie schon in früheren Perioden eine Umorientierung in den gebauten Wohnungstypen verbunden. Je stärker sich die Belebung der Wohnungsbautätigkeit auswirkte, in desto größerem Maß ging die Wohnungswirtschaft auch wieder zum zuvor abgelehnten Bau von Kleinwohnungen über. In dem am Hamburger Beispiel besonders gut zu dokumentierenden Zeitraum seit 1896 kam es dabei zu einer vollständigen Umkehrung der gebauten Wohnungsgrößen zwischen Krise und Hochkonjunktur (vgl. Abb. 6). Darüber hinaus aber setzte die Wohnungskrise von 1900 zum ersten Mal kommunale Unterstützung für den Kleinwohnungsbau in nennenswertem Umfang in Form direkter Subventionen frei.

Drittens traten Erleichterungen oder anders ausgedrückt Rücknahmen baupolizeilicher Vorschriften für den Kleinwohnungsbau hinzu, die kommunalpolitisch außerordentlich umstritten waren, da sie als sozialpolitischer Rückschritt interpretiert werden konnten²³. Der Kleinwohnungsbau konnte sich nun auf einem Niveau von ca. 70–80 v.H. der gesamten Wohnungsproduktion stabilisieren, was wesentlich zur Entspannung des Wohnungsmarktes vor dem Ersten Weltkrieg beigetragen hat.

An der Verstetigung der Kleinwohnungsproduktion des späten 19. Jahrhunderts haben gemeinnützige, genossenschaftliche und philanthropische Bestrebungen mitgewirkt, die in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden sind, aber erst seit den 1890er Jahren einen nennenswerten Umfang erreicht haben, weil seit 1889 eine neue Finanzierungsquelle ihre charakteristische Kapitalschwäche ausglich. Seit dem Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz dieses Jahres war den Versicherungsanstalten gestattet, bis zu einem Viertel, später bis zur Hälfte ihrer Gelder in ersten Hypotheken auf Kleinwohnungen anzulegen. Diese Darlehen wurden unter den am Kapitalmarkt üblichen Sätzen verzinst und in der Regel außer an Kommunen nur an gemeinnützige Bauträger vergeben²⁴. So groß indes die individuellen oder genossenschaftlichen Leistungen man-

²² Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt V.

²³ Vgl. dazu auch *Wolfgang R. Krabbe*: Die Anfänge des „sozialen Wohnungsbaus“ vor dem Ersten Weltkrieg. Kommunalpolitische Bemühungen um eine Lösung des Wohnungsproblems, in: *VSWG* 71 (1984), S. 30–58; *Walter Steitz*: Kommunale Wohnungspolitik im Kaiserreich am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, in: *Hans J. Teuteberg* (Hg.): *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln–Wien 1983, S. 393–428; *ders. unter Mitwirkung von Wolfgang R. Krabbe*: *Kommunale Wohnungspolitik deutscher Großstädte 1871–1914*, in: *Hans J. Teuteberg* (Hg.): *Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit*, Münster 1985, S. 421–446; *Wischermann*, *Wohnen in Hamburg* (1983), S. 117 ff.

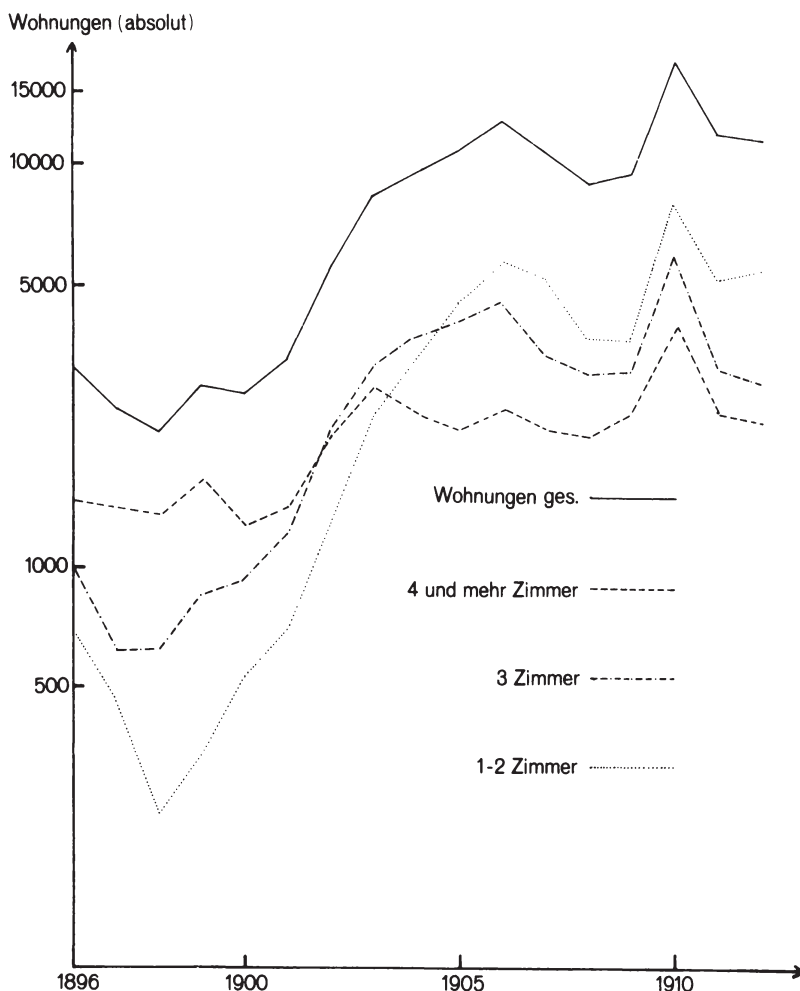


Abb. 6: Bautätigkeit nach Wohnungsgrößen in Hamburg 1896–1912.

Quelle: Jahresberichte der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg, Abt. Baupolizeibehörde, Jg. 1896 ff.

cher Organisationen auch gewesen sein mögen, bis zum Ersten Weltkrieg blieb die gemeinnützige und genossenschaftliche Bautätigkeit für den gesamten Wohnungsneubau wie auch die allgemeine Wohnungskonjunktur noch ohne größere Bedeutung. In Hamburg erreichte die Quote des genossenschaftlichen und

²⁴ Vgl. Alwin Bosse: Die Förderung des Arbeiterwohnungswesens durch die Landesversicherungsanstalten, Jena 1907.

gemeinnützigen Wohnungsbaus am gesamten Wohnungszugang in den Jahren 1895 bis 1912 etwa 3–3,5 v. H.²⁵ In Frankfurt, der Stadt zahlreicher Wohnungsreformvereinigungen und Reformansätze, erreichte dieser Anteil von 1880 bis 1913 als Ausnahme 9,5 v. H. (1900 bis 1913 sogar 13,2 v. H.)²⁶. Das Gesamtvolumen des „sozialen“ Wohnungsbaus machte hier etwa das Zweifache einer mittleren Jahresproduktion des Frankfurter Wohnungsbaus aus. Frankfurt war jedoch wie gesagt ein positives Extrem. In der Regel lagen die Zahlen weit darunter. Diese Tätigkeit der genossenschaftlichen und gemeinnützigen Bauträger war jedoch insofern symptomatisch für die Lage der Kleinwohnungsversorgung, als ihr Wohnungsbau sich bei Vorzügen in der Wohnqualität und vor allem einer der Zeit weit vorausgreifenden Wohnsicherheit in Größe und Mietpreis kaum vom „freien“ Wohnungsbau unterschied. Bei Beachtung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen war man auch hier nicht in der Lage, akzeptablen neuen Wohnraum für sehr niedrige Einkommen bereitzustellen. Trotz einer zumindest phasenweise hohen und zahlenmäßig ausreichenden Kleinwohnungsproduktion lag das Preisniveau des Wohnungsneubaus über der Nachfragefähigkeit zumindest von Teilen der großstädtischen Bevölkerung. Nicht nur Phasen quantitativen Wohnraummangels, sondern auch Zeiten hoher Kleinwohnungsbestände gingen daher die längste Zeit einher mit dem Weiterherrschen partieller Wohnungsnot. Die Folge war dann ein Ausweichen in Untervermietungspraktiken und in die Überfüllung des Wohnraums.

Die Leistungen des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus sind in diesem Zusammenhang aber sicherlich höher einzustufen, als dies ihr bloßes Bauvolumen ausdrückt. Zur Erreichung sozialer Ziele führte im Kleinwohnungsbau kaum ein Weg an den gemeinnützigen Organisationen vorbei, die sich zugleich für die Kommunen als die wirtschaftlichste Form eigenen finanziellen Engagements erwiesen, wenigstens solange der Staat noch nicht in die unmittelbare eigene Verantwortung für die Kleinwohnungsversorgung eingetreten war. Erst in der Weimarer Republik sollte die Verbindung von staatlicher Wohnungspolitik und gemeinnütziger Wohnungsbautätigkeit prägend für das Wohnungswesen werden.

III.

Eine Beurteilung der Leistungen und Defizite der liberalen Wohnungswirtschaft des 19. Jahrhunderts muß der Frage nach dem Ausmaß der quantitativen Befriedigung der Wohnungsnachfrage unter den Bedingungen eines hohen und zudem starken Schwankungen unterworfenen Bevölkerungswachstums einen vorrangigen Stellenwert einräumen. Einen ersten Eindruck des Versorgungsniveaus mit Wohnungen vermittelt die Belegungsdichte. Sie weist eine fallende Zahl von Personen pro Wohnung bis zum Ersten Weltkrieg nach. Diese Ziffern könnte man jedoch sowohl als Ausdruck einer sich bessernden Wohnungsversorgung als

²⁵ Vgl. *Wischermann*, Wohnen in Hamburg (s. Anm. 14), S. 180.

²⁶ Vgl. *Henriette Kramer*: Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaus in Frankfurt am Main 1860–1914, in: *Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst*, H. 56 (1978), S. 123–190.

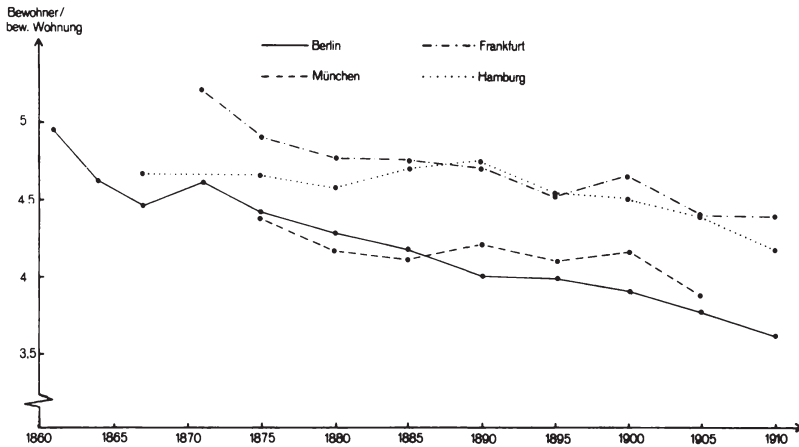


Abb. 7: Versorgungsniveau mit Wohnungen in deutschen Großstädten. 1861–1910 (Bewohner/bewohnte Wohnungen)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, H. 2, Frankfurt 1874 ff.; Statistik des Hamburgischen Staats, H. 1, Hamburg 1867 ff.; Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Stadt München, Bd. 2, München 1877 ff.; Veröffentlichungen der Resultate der Berliner Bevölkerungs-, Gewerbe- und Wohnungsaufnahmen seit 1861, Berlin 1863 ff. unter wechselnden Titeln.

auch der Verkleinerung der Familien und Haushalte interpretieren. Die augenfälligste Abnahme vollzog sich in Berlin, das 1910 den niedrigsten Stand der untersuchten Großstädte aufwies. Es wäre jedoch ein fataler Irrtum, hieraus Rückschlüsse auf die Wohndichte zu ziehen, da bei diesem Indikator jegliche Berücksichtigung der Wohnungsgröße unterbleibt. Bei Einbeziehung der Wohnungsgrößen, also der Berechnung der heute so bezeichneten „*internen Wohndichte*“ erkennt man sofort, daß Berlin eben nicht die Stadt mit der besten, sondern ganz im Gegenteil die Stadt mit der bei weitem ungünstigsten quantitativen Wohnungsversorgung unter den deutschen Großstädten war. Hamburg nahm eine mittlere Stellung ein, während München bereits eine deutliche und Frankfurt stellvertretend für zahlreiche west- und süddeutsche Städte im ganzen Urbanisierungszeitraum eine erheblich bessere interne Wohnungsversorgung als Berlin aufwies. Während sich die Hamburger Verhältnisse im späten 19. Jahrhundert nachhaltig verbesserten und die interne Dichte kurz vor dem Ersten Weltkrieg in etwa das Niveau der anderen Großstädte erreichte, blieb Berlin ein weiter hinter der übrigen Entwicklung im Wohnungswesen zurückbleibender Sonderfall. Die durchschnittliche interne Wohndichte der Stadt blieb weiterhin auf einem derart hohen Niveau, wie es in anderen Großstädten kaum in den allerschlechtesten Wohnquartieren erreicht wurde²⁷.

²⁷ Bei Berliner Daten aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg ist allerdings zu beachten, daß es sich immer nur um den zum offiziellen Berliner Stadtgebiet zählenden Kern des Berliner

Der bis zum Ersten Weltkrieg angetroffene Stand der internen Wohndichte wird besser vorstellbar, wenn man ihn in Vergleich zur Wohnsituation in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg setzt. Im Jahre 1950 lag die interne Dichte nachkriegsbedingt bei 1,59 Personen pro Wohnraum (ohne Küchen); von 1,37 Personen im Jahre 1956 sank die Dichte dann bis 1968 auf 0,96 und 1972 auf 0,93 unter den heute geltenden Minimalstandard von mindestens einem Raum pro Person²⁸. Es wird deutlich, daß – mit der großen Ausnahme Berlins – die Versorgung mit Wohnraum gegen Ende der Urbanisierungszeit in den Großstädten im allgemeinen ein Niveau erreicht hatte, das im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland erst in den 1960er Jahren allgemein erreicht und in den 1970er Jahren unterschritten worden ist.

Tabelle 1: Interne Wohndichte in deutschen Großstädten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Personen pro Wohnraum, ohne Küchen)

Jahr	Berlin	München	Frankfurt	Hamburg
1875	1,90	–	–	–
1890	1,91	1,15	1,04	1,39
1900	1,88	1,21	–	1,28
1910	1,83	–	–	1,17

Quelle: Vgl. Angaben zu Abb. 7

Das Gesamtbild der internen Versorgung mit Wohnraum bleibt vor dem Ersten Weltkrieg nicht zuletzt aus kaum zu füllenden Datenlücken uneinheitlich. Noch schwieriger wird es, versucht man die Versorgung im Wohnbereich an der Wohnfläche zu messen. Für die Jahre um die Jahrhundertwende läßt sich anhand einer außergewöhnlich günstigen Quellenlage für Hamburg und München eine durchschnittliche Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnfläche von 10 bis 15 qm pro Kopf schätzen²⁹. Heute (1980) geht man in den Großstädten der Bundesrepublik von einer Wohnfläche von 25–30 qm pro Kopf aus. Obwohl außerhalb Berlins nach etwa 1890 Entspannungstendenzen anzunehmen sind, besserte sich die interne Wohndichte in bezug auf die durchschnittliche Versorgung mit Wohnfläche nur langsam.

Agglomerationsraumes handelt, dessen Gebiet seit den 1860er Jahren fast unverändert blieb, während die außerhalb wachsenden Vororte (z. B. Charlottenburg, Schöneberg, Rixdorf etc.) selbständige Kommunen bildeten.

²⁸ Vgl. Wolfgang Glatzer: Ziele, Standards und soziale Indikatoren der Wohnungsversorgung, in: Wolfgang Zapf (Hg.): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt/New York 1978, S. 575–676, hier S. 628.

²⁹ Vgl. Clemens Wischermann: Wohnen und soziale Lage in der Urbanisierung. Die Wohnverhältnisse hamburgischer Unter- und Mittelschichten um die Jahrhundertwende, in: Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, hrsg. von Hans J. Teuteberg, Köln/Wien 1983, S. 309–337, bes. 318 ff.; ders.: „Familiengerechtes Wohnen“: Anspruch und Wirklichkeit in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg, in: Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit, hrsg. von Hans J. Teuteberg, Münster 1985, S. 169–198, bes. 177 f.

Der entscheidende Durchbruch in der Wohnungsversorgung der Urbanisierungszeit gelang noch weniger im Bereich der Wohnfläche als der Ausstattungsstandards. Die Verbesserung der Wohnverhältnisse war in der Sicht der Reformer des 19. Jahrhunderts nie nur eine Wohnraumfrage gewesen, sondern immer auch (zeitweise unter dem Druck schwerer Epidemien in erster Linie) eine Frage der Stadt- und Wohnungshygiene. Im Zusammenhang mit dem Aufbau moderner zentraler Wasserversorgungsanstalten und einer systematischen Kanalisation³⁰ wurden die angesichts des massierten Städtewachstums zwingend notwendigen Erfolge bei der Verbesserung der Wohnbedingungen erzielt. Fließendes Wasser in der Wohnung und das Wasserklosett schufen den Beginn einer eigentlichen Körper- und Wohnungshygiene im heutigen Sinn.

Die in den Baupolizeigesetzen relativ früh erfolgte gesetzliche Feststellung hygienischer Mindeststandards und damit ihre Durchsetzung im Wohnungsneubau können aus gesundheitlicher Sicht kaum überschätzt werden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts näherte man sich auf dem Gebiet des Wasseranschlusses einer nahezu vollständigen Versorgung; die Ausstattung jeder Wohnung mit einem nur von einer Partei zu nutzenden Wasserklosett umfaßte etwa die Hälfte des Wohnungsbestands mit noch weiten Lücken im Altbau der Städte, während sich ein Bad erst im Wohnungsneubau für die obere Mittelschicht als üblicher Wohnkomfort durchzusetzen begann. Berücksichtigt man darüber hinaus weitere Aspekte wie die zunehmende Heizbarkeit aller Räume, die Ausstattung mit Küchen etc., so zeigen die wichtigsten qualitativen Indikatoren der Wohnungsversorgung langfristig eine nachhaltige Verbesserung der Wohnstandards an. Stark vereinfacht könnte man die Lage der großstädtischen Wohnungsversorgung gegen Ende des 19. Jahrhunderts auf die These bringen, daß die zentrale Problematik sich immer mehr vom Problem ihrer rein quantitativen Befriedigung weg auf das weiterbestehende Ausmaß der sozialen Disparitäten hin bewegte.

Gesamtstädtische Indikatoren ermöglichen in den seltensten Fällen Aufschlüsse über soziale Ungleichheiten. Im Gesamtrahmen wohnungshistorischer Forschung müssen daher noch weitere methodische Ansätze zur Ergänzung und Erweiterung unserer Ergebnisse verfolgt werden. Zu nennen wären schichten- und gruppenspezifische Untersuchungen oder sozialräumlich angelegte, vergleichende Stadtviertelanalysen. In diesem Rahmen kann auf den sozialen Befund nicht im einzelnen eingegangen werden³¹. Es soll daher hier nur die Frage geprüft werden, ob die beobachtete langfristige Verbesserung der Versorgungsstandards auch auf die Wohnsituation extrem unterversorgter städtischer Schichten durchschlug.

In fast allen deutschen Städten schloß man sich zur statistischen Erfassung der gesundheits- und sozialpolitisch schlimmsten Mißstände im Wohnungswesen

³⁰ Vgl. *John von Simson: Kanalisation und Städtehygiene im 19. Jahrhundert*, Düsseldorf 1983.

³¹ Vgl. dazu *Wischermann, „Familiengerechtes Wohnen“* (S. Anm. 29), *ders. Wohnen und soziale Lage* (s. Anm. 29), *ders., Wohnen in Hamburg* (s. Anm. 14), S. 251 ff. und 266 ff.

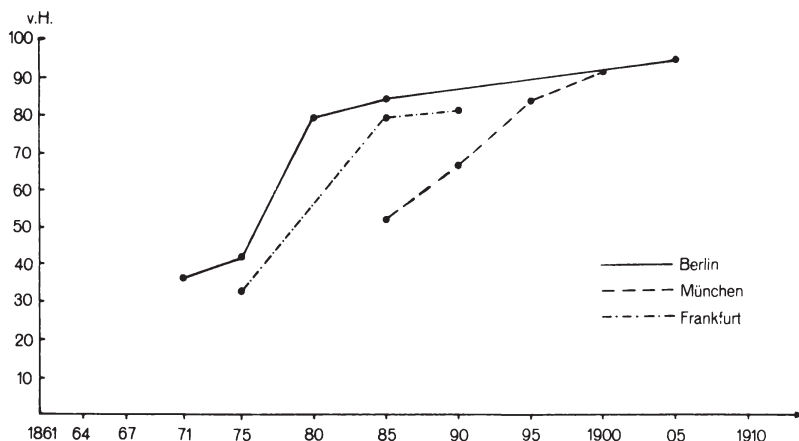


Abb. 8: Wohnungen mit eigenem Wasseranschluß in Berlin, München^{a)} und Frankfurt a. M. 1871–1905 (in v. H.)

a) München bewohnte Grundstücke.

Quelle: Vgl. Angaben zu Abb. 7.

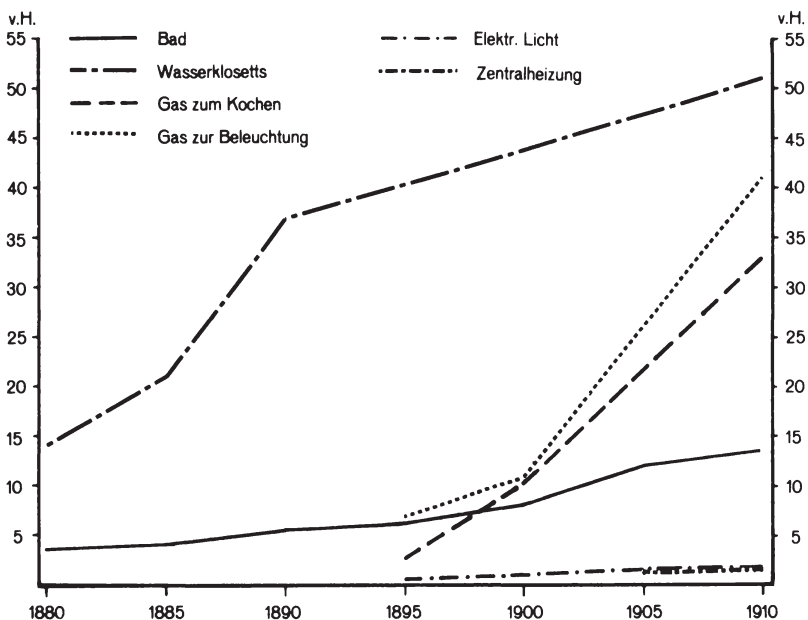


Abb. 9: Wandel der Wohnungsausstattung in Berlin von 1880–1910 (in v. H., nur Wohnungen ohne Gewerberäume)

Quelle: Nach Siegfried Ascher: Die Wohnungsmieten in Berlin von 1880–1910, Berlin 1918, S. 109.

einem als „Überfüllung“ oder „Übervölkerung“ bezeichneten Standard an. Man definierte Überfüllung durch die Relation zwischen den (heizbaren) Räumen einer Wohnung und der Zahl ihrer Bewohner (in den meisten Städten ging man dabei von Grenzwerten von mehr als 5 bis 6 Bewohnern auf ein heizbares Zimmer bzw. 9 bis 12 Bewohnern auf zwei heizbare Zimmer aus³²). Unter diesem Minimalstandard lebten zu Beginn der Urbanisierungszeit erhebliche Teile der großstädtischen Bevölkerung. Die Zahlen werfen im übrigen ein bezeichnendes Licht auf die noch aus der Phase der sog. „inneren Städterweiterung“ der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts überkommenen Zustände. Sie lassen zugleich die ganze Schwere der Wohnungsversorgungskrise der frühen 1870er Jahre noch einmal hervortreten, die den negativen Kulminationspunkt in der Wohnungsversorgung der Urbanisierungszeit bildete. Die langfristige Verbesserung der Wohnungsversorgung hat in den deutschen Großstädten dann auch auf die Situation extrem unterversorgter städtischer Schichten durchgeschlagen und das Ausmaß der Übervölkerung ganz erheblich zurückgedrängt. Die enorme Leistung, die in einer Zeit rasanten Städtewachstums in einem gleichzeitigen Rückgang der Unterversorgung liegt, wird besonders deutlich, wenn man sie in einen Vergleich zur Entwicklung in der Bundesrepublik setzt. Die moderne Wohnungsstatistik, die ebenfalls nur in Ausnahmefällen über exakte Wohnflächendaten verfügt, arbeitet zur Messung der Unterversorgung mit Wohnraum mit einem „extremen Armutsstandard“, bei dem auf jeden Raum einschließlich der Küche mehr als 2 Personen entfallen³³. Geht man von einem im großstädtischen Massenwohnungsbau der Urbanisierungszeit lange Zeit realistischen Verhältnis der heizbaren zu den nicht heizbaren Zimmern von 2:1 und dem Vorhandensein einer Küche aus, dann messen beide Standards in etwa die gleichen Phänomene. Unter dem heutigen Armutsstandard lebten in der Bundesrepublik 1950 noch 15 v. H. der Bevölkerung (was umgerechnet dem Hamburger Stand von 1870 entsprechen würde), 1972 waren es noch knapp 1 v. H. Deutlicher als in anderen Indikatoren kommt in diesem Vergleich ein grundlegender Wandel zum Ausdruck, der zwar aus heutiger Sicht in seinen baulichen Lösungen und städtebaulichen Konzepten vielfach unbefriedigend blieb, jedoch erstmals zur Ausbildung anerkannter Wohnstandards führte – die sich an den zeitgenössischen Konzepten „familiengerechten“ Wohnens ablesen lassen – und zumindest in Teilbereichen auch zu ihrer Durchsetzung.

IV.

In der zeitgenössischen Auseinandersetzung um die Wohnungsfrage kam der Entwicklung der Mietpreise eine überragende Bedeutung zu. Fast ohne Ausnahme akzeptierte man die populäre Annahme eines jahrzehntelangen, konti-

³² Vgl. Wohnungsüberfüllung und ihre Bekämpfung in deutschen Städten. Wohnungsstatistische Untersuchungen, München 1914 (Einzelschriften des Statistischen Amtes der Stadt München, Nr. 11).

³³ Vgl. Glatzer (s. Anm. 28), S. 629.

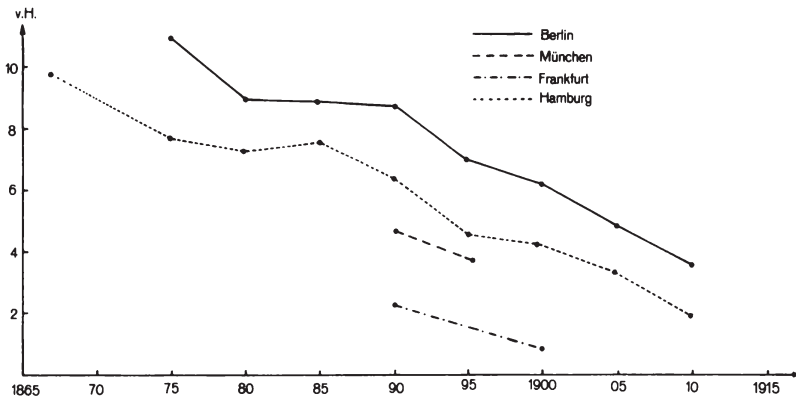


Abb. 10: Übervölkerte Wohnungen in deutschen Großstädten 1867–1910 (in v. H.)

Quelle: Vgl. Angaben zu Abb. 7.

nuierlichen³⁴ Anstieges der städtischen Mietpreise. Man machte ihn zum Gegenstand zahlreicher Untersuchungen in allen politischen und ökonomischen Lagern des Kaiserreiches und versuchte, der vermeintlichen „Mietspirale“ vor allem über den Kampf gegen die steigende Bodenrente beizukommen: einer Analyse der langfristigen Mietpreisentwicklung selbst schenkten die Wohnungsreformer weniger Interesse. Ganz im Gegensatz zur veröffentlichten Meinung bewegte man sich auf dem Terrain der Mietpreisentwicklung und Mietpreisbildung aber auf einem statistisch höchst unsicheren Gebiet. Weitaus wichtiger und interessanter als die immer wieder geübte Aufzählung von zufälligen Mietpreisangaben, deren absolute Höhe uns heute nicht mehr viel sagt, ist für unser Verständnis die Kenntnis langfristiger Entwicklungslinien im Mietbereich, die dann nach Möglichkeit zusammen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung zu analysieren sind, um Rückschlüsse auf den Lebensstandard zu ermöglichen. Bei diesen Überlegungen werden wir uns aus Quellengründen auf Berlin und Hamburg beschränken müssen.

Als typisch für die Mietpreisbewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts darf ein ungemein starker Aufschwung in der ersten Hälfte der 1870er Jahre gelten, dem ein langer Abschwung der Mietpreise auf einem allerdings recht hohen Niveau folgte. Es schloß sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine erneute Phase hoher Mieten an. Nach 1890 sanken die Mietpreise jedoch rasch wieder auf ihr früheres Niveau zurück. Dieser Abschwung wurde erst um die Jahrhundertwende beendet. Die Mietpreise stiegen wieder an und erreichten etwa um 1905 wieder den hohen Stand der 1870er Jahre, den sie bis 1913 dann erheblich überschritten. Wenn in der älteren und in ihrem Gefolge bis heute in Teilen der

³⁴ Vgl. Abschnitt II.

neueren Wohnungsliteratur immer wieder mit überhöhten Mietziffern argumentiert wird, so scheinen dafür in erster Linie zwei Gründe verantwortlich zu sein: zum einen faßt die zeitgenössische Mietstatistik der meisten deutschen Städte unter dem Oberbegriff „Gelage“ Wohnungen und rein gewerblich genutzte Räume, also zwei unterschiedliche Nutzungsformen, zusammen. Tatsächlich haben denn auch die Mietsteigerungen bei den Gewerberäumen um ein Vielfaches über denjenigen des Wohnungsmarktes gelegen³⁵. Zum zweiten entstammen die zumeist gebräuchlichen Daten a) einzelnen Zufallsjahren und b) ebnen sie die konjunkturellen Sprünge unzulässigerweise ein. Dies wird unmittelbar anschaulich, wenn man die Berliner und Hamburger Mietpreisreihen einmal in Vergleich zu den gängigen Berechnungen bei *Walther G. Hoffmann* und *Jürgen Kuczynski* setzt. Mit Ausnahme der lokalen Sonderentwicklung Hamburgs in den 1890er Jahren (Anschluß an das deutsche Zollgebiet, Freihafenbau) sind die Parallelen zu Hoffmann ganz offensichtlich, auch wenn die großstädtischen konjunkturellen Wellen bei ihm nicht deutlich werden. Als stark abweichend erweist sich jedoch der Mietpreisindex, den *Kuczynski* anbietet. Er überdeckt die steile Anstiegsphase der 1870er Jahre und suggeriert einen nahezu ungebrochenen Mietenanstieg über ein halbes Jahrhundert.

Der Blick der deutschen Wohnungsreformer blieb indes einseitig an den Krisenjahren steigender Mietpreise haften. Man erklärte das Mißverhältnis zwischen Miete und Einkommen zum wunden Punkt der ganzen Wohnungsfrage, da die „Mietschraube“ jedes wachsende Einkommen sofort wieder verschlinge. Carl Johannes Fuchs faßte die pessimistische Sicht der Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg in Deutschland ebenso pointiert wie überspitzt in seinem „*ehernen Wohngesetz*“ zusammen: „Die Mieter fast aller Klassen erhielten vor dem Kriege bei uns nur das Existenzminimum der Befriedigung des Wohnbedürfnisses, das die Höhe des Einkommens zusammen mit den Gesetzen ihrer Klasse über die Möglichkeit der Aftervermietung und des Schlafgängerwesens eben noch möglich machte“³⁶. Die herrschende Meinung der deutschen Wohnungsreformer, die sich in immer krasser werdender Vereinfachung bis in die heutige Forschung durchgehalten hat, läßt sich knapp in einer Grundthese zusammenfassen: Das Verhältnis von Miete und Einkommen habe sich im Laufe des 19. Jahrhunderts fortlaufend verschlechtert, der Aufwand für Miete an den Haushaltsausgaben sei in wesentlich höherem Maße gestiegen als das Einkommen und die Kosten der übrigen Lebensbedürfnisse. Das Beweismaterial für eine solche weitgreifende pessimistische Beurteilung war aber äußerst dürtig: es handelte sich dabei um wenige statistische Erhebungen in einigen deutschen Großstädten. Sie gingen von dem Vorbild aus, das der Leiter des Statistischen Bureaus der Stadt Berlin, *Hermann Schwabe*, in einer ergänzenden Spezialstudie zur Volkszählung des Jahres 1867 erstmals in Deutschland erarbeitet hatte. Schwabe faßte seine Berliner

³⁵ Vgl. *Wischermann*, *Wohnen in Hamburg* (s. Anm. 14), S. 195.

³⁶ *Carl Johannes Fuchs*: Art. Wohnungsfrage und Wohnungswesen, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Erg. Bd., Jena 1929, S. 1098–1160, hier 1112.

Ergebnisse in einer Regel zusammen, die als „*Schwabesches Gesetz*“ Zusammenhänge zwischen dem Einkommen und dem Wohnungsaufwand beschrieb: Demzufolge sank mit steigendem Einkommen der Anteil der Mietausgaben; *je geringer das Einkommen war, desto höher war auch die relative Mietbelastung*³⁷. Schwabes Regel ist schon bald angezweifelt, eingeschränkt oder ergänzt worden, denn insbesondere über den „sozialbedingten“ Wohnungsaufwand³⁸ vermag das „*Schwabesche Gesetz*“ keine Aussagen zu machen. Seine Brisanz für die zeitgenössische Wohnungsreformdiskussion resultierte indes nicht primär aus dem statistischen Nachweis von Zusammenhängen zwischen Einkommen und Wohnungsaufwand, sondern die in den folgenden Jahrzehnten z. T. periodisch wiederholten Erhebungen nach dem Schwabeschen Muster verführten zu einer langzeitlichen Interpretation ihrer Ergebnisse in dem Sinne, daß durch die zunehmende Mietquote der untersten Einkommensklasse die Verschlechterung der Mietbelastung der Bevölkerung nun auch statistisch festgestellt sei.

Es ist indes ein grundlegender Irrtum, aus nach Schwabeschem Muster angefertigten Erhebungen auf den zeitlichen Ablauf von Veränderungen in der Mietbelastung zu schließen, wie dies noch in der jüngsten Forschung geschehen ist. Denn die benutzten Daten beruhten auf Erhebungen nach den Einkommenssteuermittlungen mit über die Jahre im wesentlichen konstanten Klassengrenzen für zuvor festgelegte Einkommensgruppen. Sie erlauben damit – unter völliger Vernachlässigung aller unter die Einkommensteuergrenze fallenden Erwerbstätigen – lediglich eine statische Aufnahme der Mietbelastungsrelationen³⁹. Eine Interpretation im Zeitablauf unterstellt eine Konstanz der Einkommens- und Preisentwicklung, die der historischen Wirklichkeit nicht entspricht. Im Gegenteil muß man nach dem augenblicklichen Stand unserer Untersuchungen davon ausgehen, daß zumindest langfristig und im Durchschnitt der Stadtbevölkerung die erreichten Verbesserungen im Wohnstandard nicht mit steigenden finanziellen Belastungen erkaufte werden mußten. So belegen bislang vorliegende Berechnungen von Mietbelastungs- und Einkommensindices, daß die Steigerung in der Mietbelastung pro Kopf langfristig schwächer war als diejenige des Prokopfeinkommens. Gleichfalls deutet sich bei der Einbeziehung der großstädtischen Preisentwicklung im Ernährungsbereich an, daß hier die Steigerungsraten langfristig in der Regel über denen des Wohnungsmarktes gelegen haben⁴⁰. Insgesamt gesehen kommt man so zu einem ähnlichen – wenngleich noch nicht hinlänglich

³⁷ Vgl. Hermann Schwabe: Das Verhältnis von Miethe und Einkommen in Berlin. Beiträge zu einer Consumtionsstatistik, in: Berlin und seine Entwicklung. Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch 2 (1868), S. 264–267.

³⁸ Vgl. Friedrich Lütge: Die Wohnungsausgaben und das Schwabesche Gesetz im Verhältnis der Berufsgruppen untereinander. Das Gesetz des sozialbedingten Wohnungsaufwandes, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 133 (1930), S. 275–282.

³⁹ Vgl. Wischermann, Wohnen in Hamburg (s. Anm. 14), S. 201 ff.

⁴⁰ Vergleichsreihen werden zur Zeit vom Münsteraner Forschungsprojekt „Urbanisierung und Ernährung im 19. Jahrhundert“ unter Leitung von Hans J. Teuteberg innerhalb des Sonderforschungsbereichs 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ erarbeitet.

abgesicherten – Urteil, wie es bereits in den großen Untersuchungen des „Vereins für Socialpolitik“ über die Kosten der Lebenshaltung in deutschen Großstädten unter der Leitung von *Franz Eulenburg* um 1915 formuliert worden ist⁴¹: Bei der

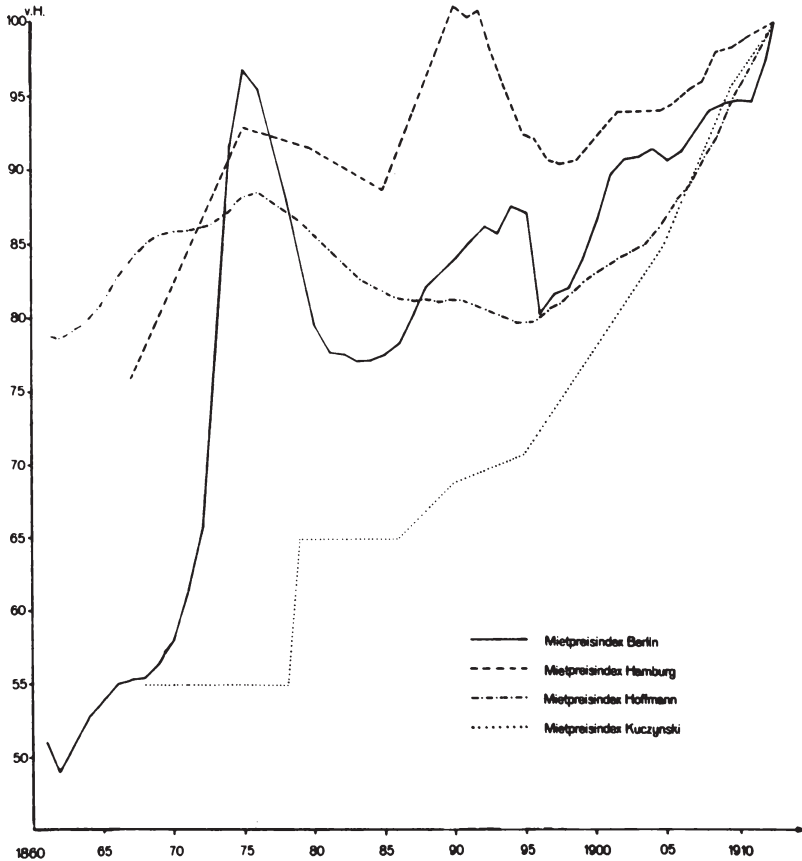


Abb. II: Mietpreisindices von Hamburg und Berlin 1861–1913 (1913 = 100)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach den Angaben zu Abb. 3 und *Jürgen Kuczynski*: Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus, Bd. 3, Berlin 1962, S. 437 f. und Bd. 4, Berlin 1967, S. 436 f.; *Walther G. Hoffmann*: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 598 ff.

⁴¹ Vgl. *Franz Eulenburg* (Hg.): Kosten der Lebenshaltung in deutschen Großstädten seit 1890, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 145, Teil I und II, München/Leipzig 1914, Teil IV, München/Leipzig 1915, dort v. a. den Beitrag von *R. E. May* zu Hamburg in Teil IV, S. 259–524; s. zu Berlin auch *Ascher* (1918), zu München *Wilhelm Morgenroth*: Die Kosten des Münchener Arbeiterhaushalts in ihrer neueren Entwicklung, in: Eulenburg, Kosten der Lebenshaltung, Bd. 145, Zweiter Teil, S. 267–305; allgemein *Ludwig Pohle*: Die Entwicklung

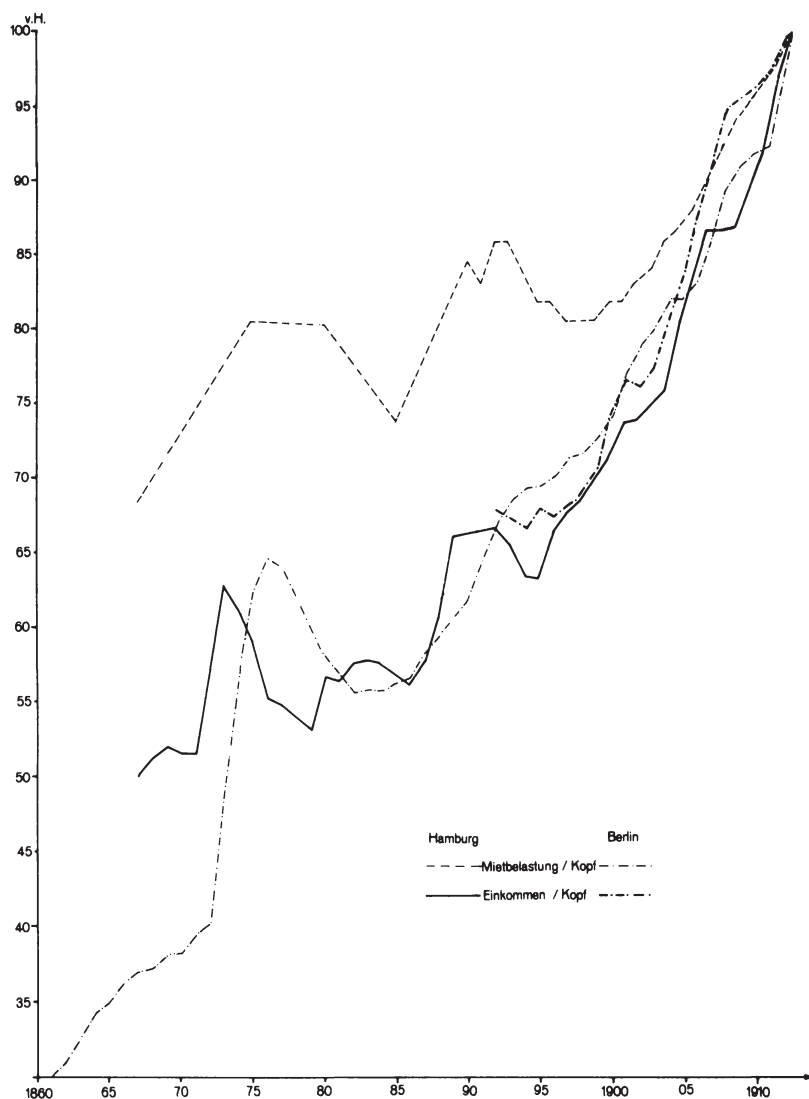


Abb. 12: Mietbelastung und Einkommen pro Kopf in Hamburg und Berlin 1861–1913 (1913 = 100)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Angaben zu Abb. 3 und Statistik des Hamburgischen Staats, H. XXII, Hamburg 1904, S. 32 f.; Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat, Ausgabe 1920, Hamburg 1921, S. 242 f.; Siegfried Ascher; Die Wohnungsmiethen in Berlin von 1880–1910, Berlin 1918, S. 124.

des Verhältnisses zwischen Einkommen und Miete, in: Zeitschrift für Socialwissenschaft IX (1906), S. 22–47, 88–106, 560–570.

großen Mehrheit der Bevölkerung dürfe nach den bisherigen Erkenntnissen geurteilt werden, daß die Steigerung der Einkommen diejenige des Wohnbereichs weit übertraffen habe. Für die deutsche wohnungspolitische und wohnungsreformerrische Diskussion haben diese Ergebnisse allerdings wegen des 1. Weltkrieges keine Bedeutung mehr gewinnen können.

Tabelle 2: Die Schwabesche Regel“ des Verhältnisses von Einkommen und Miete, Originaldaten der frühesten Erhebung in Berlin 1867

Zahl der in jeder Einkommensklasse beobachteten Fälle	Wenn der Durchschnittsbetrag des den Steuerstufen entsprechenden Einkommens beträgt	so nehmen die Ausgaben für Miete davon in Anspruch
	Taler	Prozent
1861	1 100	27,55
1137	1 300	24,63
1070	1 500	23,92
1232	1 800	21,46
1024	2 200	20,49
702	2 600	19,63
475	3 000	17,15
456	3 400	17,48
232	3 800	15,04
422	4 400	16,43
288	5 400	14,33
271	6 600	12,65
210	8 400	11,64
128	10 800	9,09
94	14 000	8,73
36	18 000	7,57
43	26 000	7,32
40	über 32 000	8,57

Quelle: Hermann Schwabe: Das Verhältnis von Miethe und Einkommen in Berlin, in: Berlin und seine Entwicklung. Gemeindecalendar und Städtisches Jahrbuch 2 (1868), S. 264 bis 267, hier S. 266.

V.

„Die Großstadt mit ihrem ewigen Wechsel und lockeren Gefüge der Gesellschaft nimmt auch der Wohnung den stabilen Charakter, der ihr unter normalen Verhältnissen eigentümlich ist; sie gewöhnt den Menschen allgemach an das Umziehen, an jene schreckliche Quartalswanderung, bei der sich das Hab und Gut von durchschnittlich 20 000 Berliner Familien auf dem Möbelwagen herumtreibt, mit allen jenen Schrecknissen von verschabten und beschädigten Wandflächen, die man verläßt und die man vorfindet, von abgestoßenen Möbelfüßen, schadhafte Haushaltsgegenständen, von tagelanger chaotischer Wirtschaft, gegen welche ein wandernder Zigeunerhaushalt ein Muster von Ordnung und Behaglichkeit genannt werden kann“⁴². Dieser Ausspruch des Berliner Statistikers Her-

⁴² Hermann Schwabe: Das Nomadenthum in der Berliner Bevölkerung, in: Berliner städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik 1 (1874), S. 29–37, hier S. 32.

mann Schwabe aus seinem berühmten Aufsatz von 1874 steht am Anfang des so oft wiederholten Bildes eines neuen Nomadentums der städtischen Bevölkerung, der die moderne Großstadt zu einem „steinernen Zelt“ geworden sei. Das rasche Bevölkerungswachstum der Städte und ein hohes Arbeitsplatzrisiko, der Wechsel des Wohnortes und des Arbeitsplatzes sowie fehlende soziale Sicherungen erforderten eine hohe Mobilität als Resultat einer instabilen Lebenslage. Schärfer noch als in den üblicherweise in den Blick genommenen Ziffern regionaler Wanderungsströme fand die neue städtische Gesellschaft ihren Ausdruck in der quantitativ umfangreichsten Form räumlicher Mobilität, dem innerstädtischen Wohnungswechsel.

Der Wanderungsgewinn (d. h. die Differenz zwischen Zuwanderung und Abwanderung) läßt nur einen Bruchteil aller Mobilitätserscheinungen erkennen. Der tatsächliche Mobilitätsgrad der Großstädte wird auch im Wanderungsvolumen (also der Summe der Zu- und Abwanderungen) nur unvollkommen sichtbar. Denn die innerörtliche Mobilität, d. h. die innerstädtischen Umzüge, erreichten zahlenmäßig in etwa das gleiche Ausmaß wie der gesamte Wanderungsumschlag, ja sie übertrafen zeitweilig dessen Höhe⁴³. Die Höhe der Umzugsbewegungen wurde primär von den konjunkturellen Bewegungen des Wohnungsmarktes gesteuert. Schwabe erkannte in Berlin bereits zu Beginn der 1870er Jahre, daß es die Bewegungen des Wohnungsangebotes waren, die in erster Linie die langfristige Wohnmobilität beeinflussen. Die saisonalen Umzugsbewegungen wurden hingegen von gewohnheitsmäßigen bzw. immer mehr gesetzlich fixierten Kündigungs- und Mietzahlungsfristen gesteuert. Vor 1900 galten in den deutschen Großstädten allgemein für herrschaftliche Wohnungen halbjährliche Fristen, während für mittlere Wohnungen (von etwa 3–5 Zimmern) und ursprünglich auch für kleinere Wohnungen vierteljährliche Fristen üblich waren. Monatliche Kündigungs- und Mietzahlungsfristen waren zunächst nur in der Untervermietung (möblierter Zimmer) verbreitet. Erst nach der Einführung des BGB setzten sich die sog. „Monatswohnungen“ in zunehmendem Maße im Kleinwohnungswesen der deutschen Großstädte durch.

Angesichts der Schwäche der frühen Mieterorganisationen⁴⁴ beherrschten die Vereinigungen der Haus- und Grundeigentümer⁴⁵ mit von ihnen aufgestellten Vertragsformularen den Mietwohnungsmarkt. In ihnen wurden in weitem Umfang die gesetzlich möglichen Rechte der Mieter beschränkt. In Hamburg wurden beispielsweise in den letzten zwei Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg bei ansteigender Tendenz schätzungsweise 80–90 v. H. aller Vermietungen auf der

⁴³ Vgl. *Dieter Langewiesche*: Wanderungsbewegungen in der Hochindustrialisierungsperiode: regionale, interstädtische und innerstädtische Mobilität in Deutschland 1880–1914, in: VSWG, 64 (1977), S. 1–40.

⁴⁴ Vgl. *P. G. Müller*: Die deutschen Mietervereine, Diss. Leipzig, Stolp i. Pom. 1908; *J. Herrmann*: Geschichte der deutschen Mieterbewegung, Dresden 1925.

⁴⁵ Vgl. *Kurt Baschwitz*: Die Organisation der städtischen Haus- und Grundbesitzer in Deutschland, Stuttgart und Berlin 1909; *Alfred Baron*: Der Haus- und Grundbesitzer in Preußens Städten einst und jetzt, Jena 1911.

Grundlage der Musterverträge des Grundeigentümer-Vereins abgeschlossen⁴⁶. Anders als heute waren bis zum Ersten Weltkrieg in Deutschland zeitlich befristete, kurzfristige Mietverträge die allgemeine Regel. (Nur bei herrschaftlichen Wohnungen wurden zuweilen mehrjährige Mietverträge abgeschlossen.) Ebenfalls im Gegensatz zu heute zahlte man die Miete nicht am Anfang für den folgenden Mietzeitraum („*praenumero*“), sondern in der Regel nach Ablauf des Mietzeitraums („*postnumero*“). Diese wenig beachtete Tatsache erklärt die Häufigkeit der zeitgenössischen Klagen von Vermietern und Hauswirten über sonst

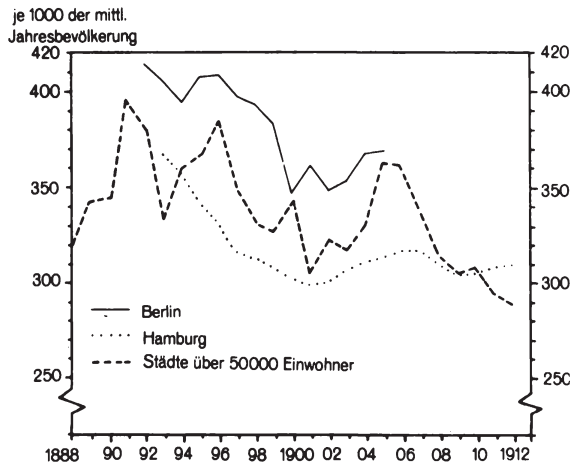


Abb. 13: Umzüge in deutschen Großstädten 1888 bis 1912 (in v. Tds.)

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Clemens Wischermann; Wohnen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg, Münster 1983, S. 226; Dieter Langewiesche: Mobilität in deutschen Mittel- und Großstädten, in: Arbeiter im Industrialisierungsprozeß, hrsg. von Werner Conze und Ulrich Engelhardt, Stuttgart 1979, S. 77; Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, Jg. 30 (1907), S. 82, Jg. 32 (1913), S. 4.

kaum glaubhafte Mietverlustsummen, denn aus der Postnumerando-Zahlung resultierte das erhöhte Risiko bei der Vermietung an vermögenslose kleine Mieter, die kaum etwas besaßen, was einen Gegenwert darstellte. Erst seit der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches 1900 wurde als Ersatz für den Verlust des Kahlpfändungsrechts die Vorauszahlung der Miete allgemein üblich. Die Zahlung der Miete „*praenumero*“ reduzierte das Mietverlustrisiko des Vermieters erheblich, sie brachte aber für den kleinen Mieter eine neue Belastung, da er nun vorab eine größere Summe für Wohnzwecke ansparen mußte⁴⁷.

⁴⁶ Vgl. Wischermann, Wohnen in Hamburg (s. Anm. 14), S. 222.

⁴⁷ Vgl. Fritz Stier-Somlo: Unser Mietrechtsverhältnis und seine Reform, Göttingen 1902 (Die Wohnungsfrage und das Reich, H. 4).

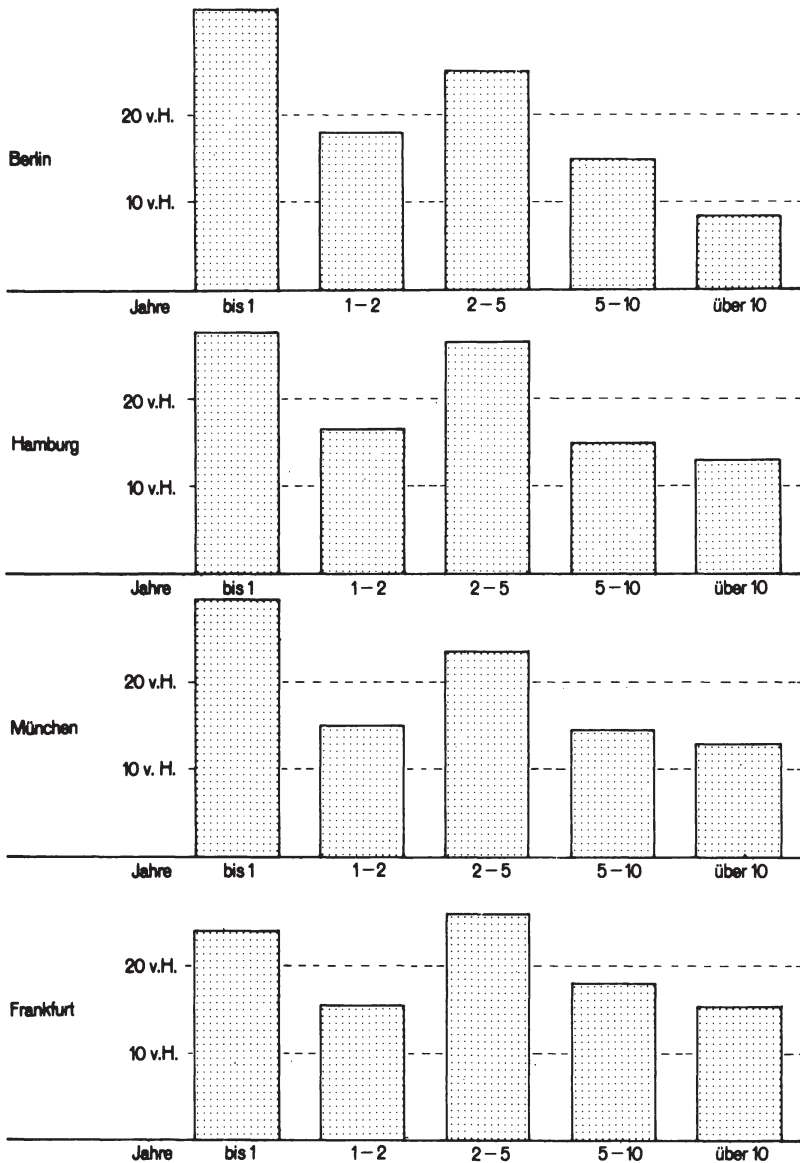


Abb. 14: Bezugsdauer der Wohnungen in deutschen Großstädten 1885

Quelle: Nach Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, I. Jg. (1890), S. 78.

Am höchsten war die Wohnungsfluktuation innerhalb des ersten Jahres nach Bezug der Wohnung. Bei den 1885 erstmals in mehreren deutschen Städten in vergleichbarer Form durchgeführten Erhebungen der Wohndauer zeigte sich, daß zwischen einem Viertel und einem Drittel aller Wohnungen von ihren Mietern weniger als ein Jahr bewohnt wurden. Dennoch war das seit Schwabes Schilderungen aus dem gründerzeitlichen Berlin so gern gezeichnete Bild einer vierteljährlich umherirrenden städtischen Gesellschaft auch für weite Teile der Unterschichten irreführend. *Dieter Langewiesche* noch kürzlich im Anschluß an *Schwabe* und dessen Schilderung des Extremfalls Berlin in den extremen frühen 1870er Jahren aufgestellte These, vor allem die Mieter von Kleinwohnungen hätten ein „noma-

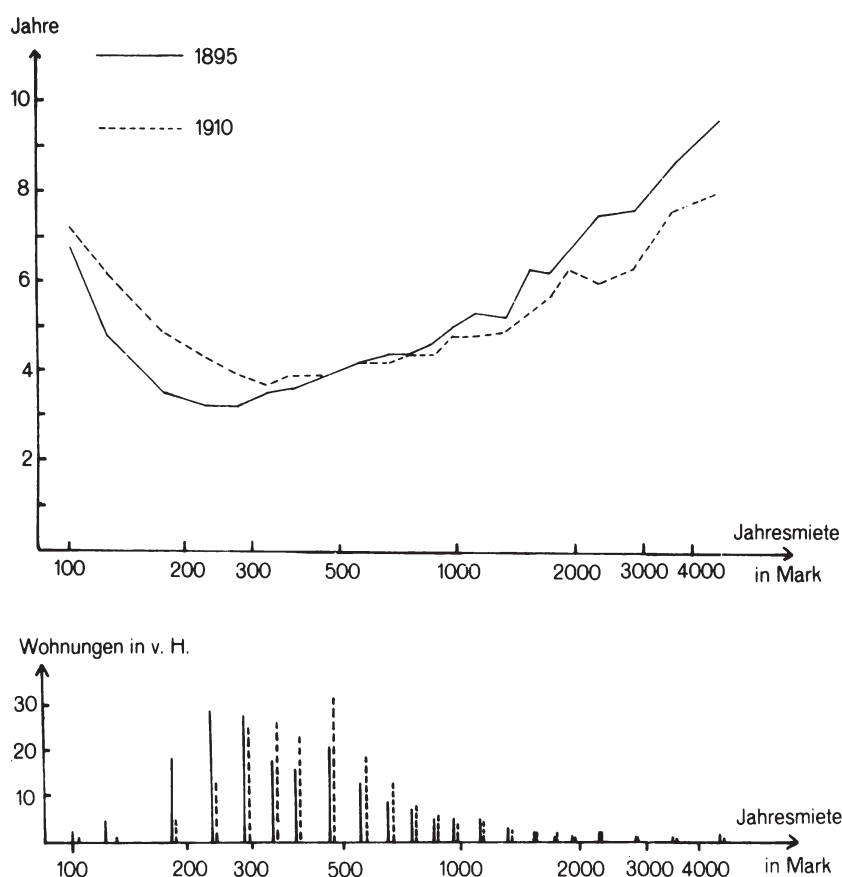


Abb. 15: Miethöhe und Wohndauer in Hamburg 1895 und 1910.

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Statistik des Hamburgischen Staats, H. XIX, Hamburg 1900, S. 146 und H. XXIX, Hamburg 1919, S. 68.

denhaftes“ Dasein geführt⁴⁸, muß mit Blick auf die Gesamtentwicklung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts modifiziert werden. Ähnlich den Verhältnissen in Hamburg läßt sich in den von uns untersuchten Großstädten für das späte 19. Jahrhundert im Durchschnitt eine *Wohndauer von rund vier Jahren* annehmen; auch im Kleinwohnungsbereich hat die durchschnittliche Wohndauer zwischen drei und vier Jahren gelegen. Diese Zahlen sprechen insgesamt für eine höhere Wohnstabilität der großstädtischen Bevölkerung als man bisher angenommen hat. Vor allem nach der Jahrhundertwende zeigten auch im Kleinwohnungsbereich die Wohnmobilitätsziffern Anzeichen einer Stabilisierung und Beruhigung. Natürlich verdecken solche Durchschnittsziffern die große Streuung im einzelnen. Damals wie heute wird man feststellen, daß mit aufsteigender sozialer Schicht die durchschnittliche Wohndauer höher und die Wohnmobilität geringer wurde. Heute wird die Anpassung der Wohnungsgröße an die jeweilige Veränderung der Familiengröße im Laufe des Lebenszyklus als der wichtigste Umzugsgrund angesehen. Im späten 19. Jahrhundert ist als Ergebnis von Schichtungsanalysen davon auszugehen, daß erst in der oberen Mittelschicht die Wohnung nicht mehr an dem zur Verfügung stehenden Einkommen ausgerichtet werden mußte, sondern daß Wohnungsgröße und Ausgaben für die Wohnung sich am Wohnbedürfnis und an der Größe der Familie orientieren konnten. Die überproportional von den Unterschichten getragenen Umzugsbewegungen waren Ausdruck mangelhafter Wohnbedingungen, deren Verbesserung erstrebt wurde, mangelnder Rechtssicherheit, die keinen längerfristigen Kündigungsschutz kannte und großstädtischer Arbeitsverhältnisse, die vom Zwang zur räumlichen Nähe von Wohnung und Arbeitsplatz geprägt wurden⁴⁹.

VI.

Der steigende Lebensstandard vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg verursachte im Wohnbereich vorrangig einen Abbau unzureichender Wohnungsversorgung im Zusammenhang mit einer Verkleinerung der Haushaltungsgemeinschaften bei gleichzeitigem Anstieg von Wohnkomfort und Wohnungsausstattung. Er führte in seiner Gesamtheit aber noch nicht zu einer derartigen Höherbewertung des Gutes Wohnung im Einkommensbudget, daß eine Erhöhung der Mietausgaben über den Einkommenszuwachs hinaus zugunsten von mehr Quantität und Qualität erfolgt wäre, wie dies im 20. Jahrhundert zumindest partiell der Fall war. Dies hat in der Bundesrepublik teilweise dazu geführt, daß das „*Schwabesche Gesetz*“ im Längsschnitt auf den Kopf gestellt wurde und man in den neuesten Untersuchungen der 1960er und 1970er Jahre feststellte:

⁴⁸ Dieter Langewiesche: Politische Orientierung und soziales Verhalten, in: Wohnen im Wandel, hrsg. von Lutz Niethammer, Wuppertal 1979, S. 171–187, hier S. 172.

⁴⁹ Vgl. Clemens Wischermann: Wohnquartier und Lebensverhältnisse in der Urbanisierung, in: Arno Herzig, Dieter Langewiesche, Arnold Sywottek (Hg.): Arbeiter in Hamburg. Unterschichten, Arbeiter und Arbeiterbewegung seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert, Hamburg 1983, S. 339–358, bes. 352 ff.

„Je höher das Einkommen, desto höher dessen relative Mietbelastung“⁵⁰. Dies setzte einen Wandel in der Struktur des Haushaltsbudgets voraus, in erster Linie ein Sinken des vorrangigen Anteils für die Ernährung, der vor dem Ersten Weltkrieg zwar schon einsetzte, sich aber erst später voll auswirkte. Der durch den Einkommenszuwachs entstehende zusätzliche Spielraum im Haushaltsbudget scheint in erster Linie nicht von der Wohnung selbst, sondern von sekundären Wohnungsmerkmalen wie der Wohnungseinrichtung, von der besseren Befriedigung anderer Bedürfnisse wie der Kleidung und von neu entstehenden, zusätzlich hinzutretenden Ausgaben wie den Verkehrskosten aufgenommen worden zu sein.

Hinter Fortschritten in der quantitativen und qualitativ-materiellen Wohnungsverorgung blieb die wohnungsrechtliche Verankerung eines Mehrs an Wohnsicherheit deutlich zurück. Die Rechtsstellung des Mieters blieb auch nach der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahre 1900, das u. a. mit der Beseitigung des verhaßten Kahlpfändungsrechts den Mietschuldner im Besitz lebensnotwendiger Dinge schützte, schwach. Die Härten der am Eigentum orientierten römischen Rechtstradition wurden zwar eingeschränkt und abgemildert, doch faktisch herrschte auch noch nach dem Inkrafttreten des BGB in Deutschland in der Beziehung zwischen Vermieter und Mieter eine fast unbeschränkte Vertragsfreiheit. Denn fast alle Vorschriften des BGB waren nur dispositiver Art, d. h. sie traten nur in Kraft, falls die vertragsschließenden Parteien nichts Abweichendes vereinbart hatten. Begünstigt durch die zunehmende Benutzung von Mietvertragsformularen waren von gesetzlichen Regelungen abweichende Vereinbarungen in der Praxis angesichts der Schwäche der frühen Mieterorganisationen wohl die Regel. Trotz der offenkundigen Benachteiligung des Mieters war das Mietrecht auch nach Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches von der Fiktion beherrscht, daß hier Verträge zwischen zwei gleichberechtigten und gleichrangigen Partnern ausgehandelt und abgeschlossen würden. Es lag natürlich nahe, daß man bei der Untersuchung der *Rechtsungleichheit im Mietrecht* auf die deutlichen Parallelen zum liberalen Arbeitsvertrag stieß. Während die Probleme des modernen Arbeitsvertrages jedoch eines der Hauptthemen der Sozialpolitik des Kaiserreichs bildeten und schon vor dem Ersten Weltkrieg zu gesetzlichen Schutzvorschriften für die Arbeitnehmer führten, blieb die Diskussion um das liberale Mietrecht erstaunlicherweise sehr lange ein ausgesprochener Nebenschauplatz der deutschen Wohnungsreformbestrebungen und erhielt seine wesentlichen Impulse von den großen Tagungen des „Vereins für Socialpolitik“ zur Wohnungsfrage 1872, 1886 und 1901. Hier konstatierte man, wie beim Arbeitsvertrag handele es sich darum, eine „durch die wirtschaftliche Ungleichheit drohende Rechtsungleichheit im Wege öffentlich rechtlicher Beschränkung der Vertragsfreiheit zu verhüten, oder, wenn sie eingetreten ist, auszugleichen“⁵¹. Korrektive gesetzlicher

⁵⁰ Glatzer (s. Anm. 28), S. 644.

⁵¹ Vgl. (Karl) Flesch und Zirndorfer: Das Mietrecht in Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 95, München/Leipzig 1901, S. 275–319, hier S. 283.

Art oder als Resultat der Organisation von Mieterinteressen wurden aber bis zum Ersten Weltkrieg im Mietrecht noch kaum wirksam. Auf kommunaler Ebene, dem Hauptaktionsfeld der Wohnungspolitik bis zur Weimarer Republik, konnten sich Mietinteressen aufgrund eines den Haus- und Grundbesitz privilegierenden Wahlrechts kaum artikulieren, geschweige denn politischen Einfluß gewinnen. Eine positive Vorreiterrolle hat im Bereich der Wohnsicherheit aber sicherlich der gemeinnützige und genossenschaftliche Wohnungsbau gespielt.

Die Entspannung im Kleinwohnungsbereich vor allem seit der Jahrhundertwende wurde geprägt von dem Zusammenwirken mehrerer Faktoren: Die längerfristige Belebung der Bautätigkeit wurde gestützt durch mehr oder minder direkte kommunale Förderungen, erleichtert durch die Rückstufung baupolizeilicher Vorschriften und abgesichert durch die Minderung des Mietausfallrisikos als Folge der Einführung von Praenumerando-Mietzahlungen. Obwohl in der Folge die langfristige Verbesserung der Wohnungsversorgung auch die Unterschichten erreicht hat und vor allem der Prozentsatz extrem unterversorgter Gruppen kleiner wurde, behielt dieser bis zum Ersten Weltkrieg eine Größenordnung, zu deren Bewältigung wirtschaftliche Konzepte fehlten und politische Initiativen noch kaum realisiert wurden. So ist im Wohnungswesen trotz aller kommunalpolitischen Ansätze bis ins späte 19. Jahrhundert hinein die private Wohltätigkeit der Hauptträger der Wohnungsfürsorge geblieben. Letztlich hat es in Deutschland – wie im übrigen auch in England⁵² – im 19. Jahrhundert keine befriedigende Lösung der Wohnungsprobleme für die untersten Bevölkerungsschichten trotz aller privaten und öffentlichen Wohnungsreformansätze in beiden Ländern gegeben. Sowohl Leistungsfähigkeit wie auch soziale Unzulänglichkeit des Wohnungswesens des 19. Jahrhunderts waren in weiten Teilen Folgen einer hochliberalen Wohnungswirtschaft. Hier wäre allenfalls durch eine starke staatlich-kommunale Interventionsbereitschaft Wandel zu schaffen gewesen, wozu eine Reihe von Grundlagen vor allem im Bereich der Kommunen bereits vor dem Ersten Weltkrieg geschaffen wurden. Erst in der Weimarer Republik griff der Staat über die Errichtung von Rahmenbedingungen hinaus dann auch tatsächlich in die Produktion und Verteilung des Wohnungswesens steuernd ein.

⁵² Vgl. zur Entwicklung der englischen Wohnungsverhältnisse zuletzt die sehr gegensätzlichen Ansätze von *John Burnett*: Die Entwicklung englischer Arbeiterhäuser und ihre Raumnutzung im 19. Jahrhundert, in: *Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit*, hrsg. von *Hans J. Teuteberg*, Münster 1985, S. 227–256 und *Richard G. Rodger*: Die Krise des britischen Wohnungswesens 1830–1920, in: ebd., S. 301–331.

Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik*

Von Günther Schulz, Bonn

Die zeithistorische Forschung ist gegenwärtig dabei, die Ursachen, Rahmenbedingungen und Konstellationen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Konstitutionsphase der Bundesrepublik neu und vielfach genauer zu bestimmen. Dabei kommt es in vielen Fällen zur Revision älterer Ergebnisse. Positionen wie die einer „Stunde Null“, eines völligen Neubeginns oder einer vollständigen Restauration werden dabei nicht mehr vertreten¹. Vielmehr zeigen sich am Beginn der Bundesrepublik auf vielen Feldern von Politik, Recht, Wirtschaft und Gesellschaft eher modifizierte Kontinuitätslinien als fundamentale Brüche².

In der Konstitutions- und Frühphase der Bundesrepublik knüpfte man in vielen Fällen bewußt an Verhältnisse der Weimarer Republik an. Dies galt vornehmlich für die Konzeption und technisch-organisatorische Ausgestaltung der obersten Bundesorgane, bei denen man sich an die Konzeption der entsprechenden Reichsorgane anlehnte³. Auch auf zahlreichen Rechtsgebieten, etwa dem Ord-

* Die Darstellung konzentriert sich hier auf die Zeit bis zur Frühphase der Bundesrepublik. Eine auch nur annähernd umfassende Geschichte der Wohnungspolitik seit dem Ersten Weltkrieg ist hier nicht möglich und nicht intendiert. Dafür sei verwiesen auf die Werke von *Blumenroth* und *Pergande* (s. Anm. 9) sowie auf *Dieter Häring*: Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor. Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland, Hamburg 1974 (mit umfangreichem Literaturteil). Hinweise auf das Reichsgesetzblatt (RGBl.) und das Bundesgesetzblatt (BGBl.) beziehen sich jeweils auf deren Teil I.

¹ Siehe *Klaus-Jörg Ruhl* (Hg.): Neubeginn und Restauration. Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, München 1982; *Eberhard Schmidt*: Die verhinderte Neuordnung 1945–1952. Zur Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Frankfurt/M.-Köln 1981. Siehe die Auseinandersetzung mit Abels-hauser bei *Rainer Klump*: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht (= Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 29), Stuttgart 1985.

² So auch *Jürgen Kocka*: 1945: Neubeginn oder Restauration? In: *Carola Stern/Heinrich August Winkler* (Hg.): Wendepunkte deutscher Geschichte 1848–1945, Frankfurt/Main 1979, S. 141–168. Für die Wirtschaftsgeschichte siehe *Knut Borchardt*: Die Bundesrepublik Deutschland in den säkularen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung, in: *Ders.*: Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 50), Göttingen 1982, S. 125–150.

³ Siehe im einzelnen *Udo Wengst*: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland (= Beiträge zur

nungs- und Wirtschaftsrecht, dominierten Kontinuitäten⁴, nicht nur gegenüber der NS-Zeit. Ganz allgemein bestimmt das Grundgesetz in Artikel 123, daß Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestags fortgilt, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht. Ähnlich verfuhr man auch 1918/19 und 1933. Prominente Kontinuität besitzt etwa das Bürgerliche Gesetzbuch seit dem Kaiserreich. Mit Blick auf die Kontinuität wahlsoziologischer Strukturen und sozialökologischer Milieus geht *Falter* sogar soweit, zu fragen, ob nicht die Bundestagswahl 1949 besser als „letzte Wahl der Weimarer Ära“ charakterisiert werden sollte⁵. Schließlich zeigen sich modifizierte Kontinuitäten auch bei einer ersten Annäherung an viele Felder einer „Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“⁶. Dies gilt entsprechend für den Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft. Viele Hauptentwicklungen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte wiesen, wie *Volker Hentschel* herausarbeitete, von der Weimarer zur NS-Zeit keine grundlegenden Brüche auf, sondern bestanden weiter und wurden nach 1933 „vom politisch-sozialen Ordnungssystem des NS-Staats überformt und teils durchdrungen, aber nicht revolutioniert“⁷. Ähnliche Kontinuitäten finden sich schließlich bei der Bevölkerungsentwicklung der Weimarer Zeit⁸.

So liegt es nahe, bei der Untersuchung der Wohnungspolitik nicht nur die langen Linien der wohnungspolitischen Konzeptionen und Wohnungsbauergebnisse seit dem Ende des Kaiserreichs ins Auge zu fassen, sondern auch danach zu fragen, ob die politischen Wechsel, insbesondere 1918/19, 1933 und 1945/49, die Wohnungsbestands- und Wohnungsbaupolitik unberührt ließen, oder ob sie sich nicht vielmehr so stark auswirkten, daß man (auch) auf diesem Feld von „*Wendepunkten deutscher Geschichte*“ sprechen kann, wie ein neuerer Sammelband betitelt ist^{8a}. *Brach die Bundesrepublik mit der Wohnungspolitik der NS-Zeit oder knüpfte sie an ältere Entwicklungen an? Gab es, wie man angesichts der nie vorher erlebten Wohnungsnot erwarten könnte, eine „Stunde Null“ der Wohnungspolitik?* Im folgenden

Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 74), Düsseldorf 1984, S. 29, 31, 70, 105, 165, 195, 198 ff., 202, 212, 216, 282, 291. Dort auch Beispiele für personelle Kontinuitäten S. 31, 153, 206 ff.

⁴ Als eines von vielen Beispielen: Das Gaststättengesetz etwa galt von 1930–1970; *Willi A. Boelcke*: Die deutsche Wirtschaft 1930–1945. Interna des Reichswirtschaftsministeriums, Düsseldorf 1983, S. 45. Zur Kontinuität von Personal, Rechtsordnung etc. über 1945 hinaus am Beispiel des Reichswirtschaftsministeriums siehe ebenda, S. 350 f.

⁵ *Jürgen W. Falter*: Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: Politische Vierteljahresschrift 22 (1981), S. 236–263, hier besonders 236. Vgl. auch ebenda S. 241, 247, 260.

⁶ Vgl. *Werner Conzel/M. Rainer Lepsius (Hg.)*: Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem (= Industrielle Welt 34), Stuttgart 1983.

⁷ *Volker Hentschel*: Wirtschafts- und sozialhistorische Brüche und Kontinuitäten zwischen Weimarer Republik und Drittem Reich, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 28 (1983), S. 39–80, hier S. 39 (Zitat); vgl. auch insbes. dort S. 52, 56, 66.

⁸ So etwa *Günther Schulz*: Gesellschaftliche Veränderungen in Rheinland-Westfalen zur Zeit der Weimarer Republik, in: *Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hg.)*: Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Bd. 3: Vom Ende der Weimarer Republik bis zum Land Nordrhein-Westfalen, Wuppertal 1984, S. 35–50.

^{8a} Wie Anm. 2.

sollen diese Fragen in zwei Schritten untersucht werden: Zu Beginn mit Hilfe einer chronologischen Skizze der wichtigsten wohnungspolitischen Charakteristika der Weimarer und NS-Zeit sowie Anfangsjahre der Bundesrepublik bis etwa zur Liberalisierung der Wohnungspolitik durch das „Abbaugesetz“ Mitte der 60er Jahre, daran anschließend mit Hilfe einer systematischen Erörterung der dabei zutage getretenen Kontinuitätslinien und Brüche.

I.

Die Wohnungspolitik der Weimarer Epoche begann mit zwei großen Hypothesen: Die eine war ein bedeutendes *Wohnungsdefizit*. Das Ausmaß der Unterversorgung ist nicht genau zu beziffern, weil entsprechende Zählungen fehlen. Schätzungen schwanken zwischen 500 000 und 1,5 Millionen fehlender Wohnungen in den ersten Nachkriegsjahren; wahrscheinlich fehlte knapp 1 Million Wohnungen⁹. Das Defizit war entstanden, weil im Weltkrieg die Bautätigkeit auf Grund behördlicher Einschränkungen seit 1916 sowie auf Grund des kriegsbedingten Mangels an Bauarbeitern, Baustoffen und Realkredit zum Stillstand gekommen war. Der Reinzuang an Wohnungen in den letzten Jahren vor dem Weltkrieg wird auf 200 000 jährlich geschätzt: 250 000 Wohnungsneubauten bei einem Ersatzbedarf von 50 000 Wohnungen. 1915 betrug der Nettozugang hingegen nur noch 52 000, 1917 nur noch 5600 Wohnungen¹⁰. Die Wohnungsbauproduktion (Reinzuang) der vier Kriegsjahre zusammengenommen lag knapp unter der eines Vorkriegsjahres. Anders ausgedrückt: Bei Kriegsende fehlte die Nettoproduktion von mehr als drei Jahren.

⁹ *Herbert Lubowski*: Die Deutsche Pfandbriefanstalt im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung 1922–1972, Wiesbaden-Berlin 1972, S. 7; *Albert Gut*: Die Entwicklung des Wohnungswesens in Deutschland nach dem Kriege, in: *Ders. (Hg.): Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkriege. Seine Entwicklung unter der unmittelbaren und mittelbaren Förderung durch die deutschen Gemeindeverwaltungen*, München 1928, S. 19–50 hier 26 f.; *Ludwig Preller*: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949 (Kronberg/Ts.-Düsseldorf 1978), S. 286, 332; *Hans-Günther Pergande (unter Mitarbeit von Jürgen Pergande)*: Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank-Aktiengesellschaft 1923–1973. Fünfzig Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft, o. O. 1973, S. 80, 96; *Ulrich Blumenroth*: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 25), Münster 1975, S. 248 f.; *Peter-Christian Witt*: Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer. Zur Regelung von Wohnungsbau und Wohnungsmarkt in der Weimarer Republik, in: *Lutz Niethammer (Hg.): Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft*, Wuppertal 1979, S. 385–407, hier 390 ff.

Um ein zutreffendes Bild des Defizits zu erhalten, müßten über die absolute Zahl hinaus auch die regionalen und soziostrukturellen Disparitäten einbezogen werden; das ist aber im Zusammenhang unseres Themas nicht zu leisten. Siehe dazu für die Weimarer Zeit *Hirtsiefer*: Die Wohnungswirtschaft in Preußen, Eberswalde 1929, S. 85–96; für die frühe NS-Zeit *Walter Fey*: Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau (= Sonderhefte des Instituts für Konjunkturforschung 42), Berlin 1936, S. 38–43.

¹⁰ Siehe im einzelnen *Fey* S. 9 f.; *Hirtsiefer* S. 54–71; *Gut* S. 24–28, 36; *Blumenroth* S. 160 f. (alle s. Anm. 9).

Hinter diesem absoluten Mangel verbarg sich darüber hinaus ein struktureller: Die Vorkriegszeit hatte im großen und ganzen ein zahlenmäßig ausgeglichenes, doch strukturell unbefriedigendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage hervorgebracht: Es gab nicht genügend preisgünstige Klein- und damit Arbeiterwohnungen in den industriellen Ballungsgebieten¹¹. Die Marktanreize zur Errichtung solcher Wohnungen waren auf Grund ihres vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes und Mietausfallrisikos zu gering. Der Mangel an Klein- bzw. Arbeiterwohnungen gab seither der staatlichen Förderung des Mietwohnungsbaus die wichtigsten strukturellen Impulse.

Die zweite Hypothek bestand in den zwangswirtschaftlichen Mitteln, mit denen das ausgehende Kaiserreich versucht hatte, den Wohnungsmangel zu regulieren. Diese Mittel betrafen den Mieterschutz, das Mietpreisrecht und die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung. Im Krieg (1914/17) waren „Mieteinigungsämter“ geschaffen und nach und nach mit immer größeren Kompetenzen ausgestattet worden. Sie konnten schließlich unter anderem Kündigungen wie Mietverträge aufheben und Mietpreise erhöhen und herabsetzen. Die örtlichen Wohnungsbehörden konnten Mieter zuweisen, Abbruch- und Zweckentfremdungsverbote aussprechen¹². Ferner erstreckten sich die zwangswirtschaftlichen Mittel auch auf die Bewirtschaftung von Baustoffen: Ziegeleierzeugnisse, Kalk und Zement waren knapp und wurden, um übergroße Preissteigerungen zu verhindern und die militärisch bzw. volkswirtschaftlich gewünschte Verteilung zu gewährleisten, im Krieg und noch einige Jahre danach bewirtschaftet¹³.

Diese wohnungszwangswirtschaftlichen Mittel waren im Kern kriegswirtschaftlich, aus Maßnahmen örtlicher Militärbefehlshaber entstanden¹⁴; sie waren befristetes Notrecht; und sie wurden ohne weiteres, aus Gründen, die noch darzustellen sind, auch in der Weimarer Republik praktiziert. Es war die bislang stärkste Einschränkung der Verfügungsgewalt über das weiterhin private Eigentum. Die wichtigsten Rahmenbedingungen der künftigen Wohnungsbestandspolitik waren: Festsetzung von Mietobergrenzen und Erschwerung von Kündigungen des Vermieters; zentralstaatliche Rahmengesetzgebung, landesrechtliche Ausgestaltung und kommunale Ausführung¹⁵.

¹¹ Vgl. *Hirtsiefer* S. 25 ff., 85; *Gut* S. 25 f.; *Blumenroth* S. 159 f. (alle s. Anm. 9).

¹² U. a. Bekanntmachung betr. Einigungsämter vom 15. 12. 1914 (RGBl. S. 511 f.); Bekanntmachung zum Schutze der Mieter (MieterschutzVO) vom 26. 7. 1917 und vom 23. 9. 1918 (RGBl. 1917, S. 659 f. und 1918, S. 1140–1143), geändert 22. 6. 1919, RGBl. S. 591 ff.; Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 23. 9. 1918 (RGBl. S. 1143–1146). Eine nützliche Übersicht über das schwer überschaubare Wohnungsbestandsrecht 1914 bis 1923 bei *Walter Holtgrave*: Neues Miet- und Wohnrecht. Kommentar zum Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht, Berlin/Frankfurt a. M. 1960, S. 71–81. Vgl. auch Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über Maßnahmen auf dem Gebiet des Wohnungs- und Siedlungswesens von 1914–1921. Verhandlungen des Reichstags, I. Wahlperiode, Bd. 371, Anlagen zu den stenographischen Berichten: Anlage vom 4. 2. 1922 zu Nr. 3472, S. 3374–3430. Ferner *Pergande* S. 54 f., 97; *Blumenroth* S. 159–173; *Hirtsiefer* S. 106 ff. (alle s. Anm. 9).

¹³ Denkschrift 1922 (s. Anm. 12) S. 3423 ff.

¹⁴ *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 72, 76, 79.

Es hatte im Kaiserreich Vorläufer und Frühformen staatlicher Wohnungspolitik gegeben: die Wohnungsfürsorge des Staates für seine Bediensteten; baupolizeiliche Vorschriften gegen Feuer- und Einsturzgefahr; erste kommunale Enteignungs- und Bauplanungsinstrumente; die Förderung des ländlichen Siedlungsbaus, vornehmlich in den östlichen Gebieten Preußens; schließlich hatten, mit der anhaltenden Urbanisierung, in Parlamenten und Regierungen auch einige boden- und wohnungsreformerische Initiativen Resonanz gefunden¹⁶. Eine allgemeine, kohärente staatliche Wohnungspolitik¹⁷ setzte jedoch erst im Krieg ein. Nicht boden-, wohnungsreformerische oder familienpolitische Absichten bestimmten die Geburt dieses jüngsten Kindes des Interventionsstaates, sondern die Notwendigkeit, die vorhandene Wohnungsnot regulieren und lindern zu müssen. Einmal entstanden, war der Wohnungsmangel der wichtigste und dauerhafteste Bestimmungsfaktor staatlicher Wohnungspolitik¹⁸.

Die *Weimarer Verfassung* gab dem Reich nur die Rahmenkompetenz für das Wohnungswesen, Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen und für die Bindung des Grundbesitzes (Art. 10, Abs. 4). Allerdings wurden darüber hinaus bodenreformerische Vorstellungen berücksichtigt. Die Verfassung ließ die Enteignung zugunsten von Wohnungs-, Siedlungszwecken und Landwirtschaft zu und formulierte als Programm (Art. 155):

- Staatliche, Mißbrauch verhütende Überwachung der Verteilung und Nutzung des Bodens mit dem Ziel, „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“. Kriegsteilnehmer sollten beim neuen Heimstättenrecht besonders berücksichtigt werden;
- die Bodennutzung als Pflicht des Besitzers gegenüber der Allgemeinheit;
- Bodenwertsteigerungen, die ohne Kapital- oder Arbeitsbelastung auf ein Grundstück entstanden, der Allgemeinheit nutzbar zu machen.

An die Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft war 1919 nicht zu denken. Das Wohnungsdefizit war zu groß, als daß man es rasch hätte beseitigen können. Zudem erhöhte sich der laufende Bedarf nun sprunghaft durch die folgenden drei Faktoren¹⁹:

¹⁵ Allerdings waren die zur Durchführung der Zwangswirtschaft in Preußen geschaffenen Wohnungsämter nicht Organe der gemeindlichen Selbstverwaltung, sondern staatliche Behörden, denn die Zwangswirtschaft gehörte zur gesamtstaatlichen, nicht kommunalen Kompetenz. Vgl. *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 132 f.

¹⁶ Siehe dazu *Blumenroth* S. 39–44, 99 ff.; *Hirtsiefer* S. 20–53 (beide s. Anm. 9); *Jürgen Heuer/Gerhard Scheele* (Bearb.): *Deutsche Siedlungsbank 1930–1960* (= Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster/Westf., Sonderdruck 25) o. O. 1960, S. 9 f.

¹⁷ Zur Definition siehe *Joachim Fischer-Dieskau*: Art. Wohnungspolitik, in: *Hermann Wandersleb* (Hg.): *Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens* (HwbStWS) Stuttgart 1959, S. 1750–1759.

¹⁸ Vgl. etwa *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 85, 95, 97 f.

¹⁹ Vgl. ebda. S. 5–12, 85 ff.; *Fey* S. 10; *Blumenroth* S. 160 f. (beide s. Anm. 9) S. 160 f. Für die Zahl der Eheschließungen siehe die beigefügte Tabelle, Spalte A.

- Bislang zurückgestaute Eheschließungen wurden nun nachgeholt: Bis 1913/14 und ab 1923/24 heiratete jährlich rund eine halbe Million Paare; zwischen 1915 und 1918 waren es im Jahresdurchschnitt nur noch 304 568, 1919 hingegen 844 339 und 1920 894 978 Eheschließungen.
- Viele kriegsgetraute Ehepaare traten erst jetzt, nach der Rückkehr des Mannes bei Kriegsende, als Nachfrager auf den Wohnungsmarkt.
- Aus den abgetretenen Gebieten strömten Flüchtlinge und andere Zuwanderer ins Reichsgebiet.

Darüber hinaus hielt der Zuzug in die Städte an und verstärkte die örtlichen Disparitäten von Wohnungsangebot und -nachfrage. Die Baukosten stiegen bis zur Weltwirtschaftskrise stark an; dies galt sowohl für die Löhne als auch für die Baustoffpreise. „Die Steigerung der Baukosten nach dem Kriege machte jede rein privatwirtschaftliche Bautätigkeit unmöglich“, stellte eine Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums 1922 fest²⁰.

Unter dem Druck der wachsenden Wohnungsnot wurden die zwangswirtschaftlichen Maßnahmen in den ersten Monaten nach der Novemberrevolution noch verschärft, danach wurden sie teilweise und allmählich gelockert. Es gab, stark variierend je nach Ländern, Regionen und Gemeinden, u. a. Abbruch- und Zweckentfremdungsverbote, Meldezwang und gemeindliche Wohnungszuweisung nach Dringlichkeitskriterien, Zuzugs-, Umzugs- und Eheschließungshemmnisse, einen starken Mieterschutz, Höchstmietenfestsetzungen, Baustoffbewirtschaftung, Enteignungen zur Beschaffung von Bauland, den Ausbau von Kasernen, Stallungen etc. zu Notwohnungen, die Erstellung von Barackensiedlungen und eine Fülle von energie- und kostensparenden Versuchs- und Musterbauten (Lehm-, Stahlbauten)²¹.

Die Wohnungspolitik der Weimarer Republik bestand darin, den vorhandenen Wohnungsbestand zu bewirtschaften und den Wohnungsneubau im großen finanziell zu fördern. Das erstere führte die überkommene Politik fort, das letztere war wohnungspolitisches Neuland.

Die Wohnungsbestandspolitik der Weimarer Republik ging dahin, mit abnehmender Wohnungsnot auch die Wohnungszwangswirtschaft abzubauen²². Das gelang aber nur unvollkommen:

1. Der *Mieterschutz* wurde während der Inflation noch verschärft: Das Mieterschutzgesetz von 1923 ließ die Kündigung des Vermieters für Altbauwohnungen nur noch auf dem Wege der Klage vor dem Amtsgericht zu und begrenzte sie auf Fälle von erheblicher Belästigung durch den Mieter, Mißbrauch der Mietsache, Verzug bei der Mietzahlung und Eigenbedarf des Vermieters. Das Gesetz sollte

²⁰ Denkschrift 1922 (wie Anm. 12) S. 3382–3385 (Zitat). Zu den Baukosten 1914–18 und während der Hyperinflation siehe *Hirtsiefer* S. 57, 71–78, 82; *Gut* S. 29–34; *Blumenroth* S. 202 f. (alle s. Anm. 9).

²¹ Siehe im einzelnen *Gut* (s. Anm. 9) S. 37–50.

²² *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 81.

zwar zum 1. Juli 1926 außer Kraft treten²³; es wurde jedoch in der Hauszinssteuerära mehrfach verlängert. Die Bestimmungen wurden dabei wiederholt geändert, im Ergebnis schrittweise gelockert²⁴. Schließlich bestimmte die 4. Notverordnung vom 8. Dezember 1931 den 1. April 1933 als Termin, zu dem das Mieterschutzgesetz außer Kraft treten sollte, falls bis dahin die BGB-Vorschriften über die Miete „unter sozialen Gesichtspunkten“ umgestaltet sein würden²⁵. Dies geschah jedoch erst 1968. Bis dahin galt das Mieterschutzgesetz weiter, im Land Berlin sogar noch länger²⁶.

2. Ähnlich verlief die Entwicklung beim *Mietpreisrecht*: Für den Wohnungsbestand legte das Reichsmietengesetz von 1922 in einem komplizierten Berechnungsverfahren eine „gesetzliche Miete“ fest²⁷. Nie war es angenehmer, Mieter zu sein, als Mitte 1923: Der Mietindex erreichte knapp zwei Prozent des Lebenshaltungsindex²⁸. Die Mietpreisfreigabe scheiterte in der Weimarer Republik im Kern immer wieder daran, daß die Höhe der gesetzlichen Miete in den Tarifaussinandersetzungen um die Lohnhöhe eine wichtige Rolle spielte²⁹. Das Mietpreisrecht, wie der Mieterschutz als Notrecht auf Zeit konzipiert, mehrfach verlängert und gelockert, sollte ebenfalls zum 1. April 1933 durch ein soziales Mietrecht als Dauerrecht abgelöst werden. Dies geschah nicht. Die Mietpreisbindung wurde vielmehr seit 1936 verschärft, ein soziales Dauermietrecht erst seit 1960 eingeführt³⁰.

²³ Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter vom 1. Juni 1923 (MSchG), RGBl. S. 353–364, hier insbes. die §§ 1–4, 54. Als Altbauwohnungen werden hier die vor dem 1. 7. 1918 bezugsfertig gewordenen Wohnungen bezeichnet (§ 33). Siehe auch die Verordnung zum Schutze der Mieter vom 22. 6. 1919, RGBl. S. 591 ff.

²⁴ Seit 1928 konnte der Vermieter das Mietverhältnis außer durch Mietaufhebungsklage auch durch ein gerichtliches Kündigungsverfahren beenden, doch weiterhin – wenn auch modifiziert – nur in den genannten Fällen; MSchG i. d. F. vom 17. 2. 1928, RGBl. S. 25–38, 142; hier die §§ 1a ff. Vgl. *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 119 f. Eine Übersicht über die Änderungen des MSchG bei *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 73 ff., 81–86.

²⁵ Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens. Vom 8. 12. 1931, Zweiter Teil, Kap. IV, Art. VIII. RGBl. S. 699–745, hier 709. Vgl. *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 85 f.

²⁶ *Pergande* (s. Anm. 9) S. 101, 205.

²⁷ „Friedensmiete“ (ersatzweise ortsüblicher Mietzins) vom 1. 7. 1914 abzügl. Betriebs-, Instandsetzungs-, Heizungskosten etc. gleich „Grundmiete“. „Grundmiete“ plus Zuschläge für Betriebs-, Instandsetzungs-, höhere Kapitalkosten etc. gleich „gesetzliche Miete“. Diese galt, wenn sich Mieter oder Vermieter darauf beriefen. Reichsmietengesetz (RMG) vom 24. 3. 1922, RGBl. S. 273–279, hier die §§ 1–5, 16. Für Bauten vom 1. 7. 1914–30. 6. 1918 wurden bei der Friedensmiete höhere Baukosten berücksichtigt. Gesellschaften, die billige Wohnungen an minderbemittelte Familien vermieteten (die späteren Gemeinnützigen Unternehmen), waren von den Bestimmungen des Gesetzes ausgenommen. Für das länderrweise unterschiedliche Mietpreisrecht 1919/20 siehe *Denkschrift 1922* (s. Anm. 12) S. 3399 f. Vgl. *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 122–125; *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 77 ff. Siehe dazu auch unten Anm. 46.

²⁸ *Hirtsiefer* S. 77–80; vgl. *Witt* S. 396 (beide s. Anm. 9).

²⁹ Siehe dazu *Hirtsiefer* S. 125; *Preller* S. 318, 333 f., 359, 389, 485, 492; *Blumenroth* S. 204 (alle s. Anm. 9).

3. Die *öffentliche Wohnraumbewirtschaftung* schließlich wurde seit 1923 schrittweise gelockert und, wie durch Notverordnung vorgesehen, tatsächlich zum 1. April 1933 beendet. Die Nationalsozialisten nahmen sie allerdings drei Jahre später wieder auf³¹.

Die zwangswirtschaftlichen Maßnahmen waren nur ein Kurieren an Symptomen des Wohnungsmangels. Abhilfe konnte nur der Bau neuer Wohnungen schaffen.

Doch dazu war die *Förderung des Wohnungsbaus* durch den Staat erforderlich. Das große Wohnungsdefizit, die Baukostensteigerungen und der mit fortschreitender Inflation zunehmende Mangel an Realkredit wirkten stark mietpreistreibend³². Indem der Staat die Altbaumieten fixierte und hohe Neubaumieten sozialpolitisch unerwünscht und vielfach auch sozial untragbar waren, entstand das Dilemma der „unrentierlichen Kosten“, das seither die öffentliche Wohnungsbauförderung bestimmt: Die Miete reicht nur aus, um einen Teil der Baukosten zu verzinsen. Den anderen, „unrentierlichen“ Teil der Baukosten deckte, damit überhaupt weiterhin Neubauten errichtet wurden, in irgendeiner Form der Staat³³. Dies konnte nur in der Form der Kapitalsubvention geschehen, nicht mit Hilfe der Zinssubvention; denn an langfristigem (Hypothekar-)Kredit herrschte Mangel – nicht nur während der Inflation bis zur Währungsanierung 1923, sondern auch (aus je unterschiedlichen Gründen und in unterschiedlicher Intensität) in den „goldenen Zwanzigern“, in der Weltwirtschaftskrise und nach der Währungsreform 1948³⁴. Die Einführung der Kapitalsubvention in der Form einer objektbezogenen, am Gedanken der sozial tragbaren Miete ausgerichteten Wohnungsbauförderung war die Geburtsstunde des mit öffentlichen Mitteln subventionierten sozialen Wohnungsbaus³⁵.

³⁰ Der stärkste, allerdings singuläre Eingriff war die Reduzierung der gesetzlichen Miete um 10 auf rund 125 % der Friedensmiete durch die vierte Notverordnung (wie Anm. 67). Vgl. *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 86–89, 95; *Pergande* (s. Anm. 9) S. 97 ff.

³¹ Das „Wohnungsmangelgesetz“ i. d. F. vom 26. 7. 1923, RGBl. S. 754–758 (die Fassung vom 11. 5. 1920, RGBl. S. 949–953, enthält diese Bestimmungen noch nicht) gestattete bei durch Ausbau oder Teilung gewonnenem Wohnraum dem Vermieter, sich aus der Liste der Wohnungssuchenden bei der Gemeinde selbst einen Mieter auszusuchen und nahm u. a. Neubauten, die keine Zuschüsse aus Mitteln zur Wiederherstellung kriegszerstörter Gebiete erhalten hatten, von der Wohnraumbewirtschaftung aus; §§ 4, 12. Die vierte Notverordnung nahm teure Wohnungen, Wohnungen der gemeinnützigen Unternehmen und Werkwohnungen von der öffentlichen Bewirtschaftung aus und bestimmte den 1. 4. 1933 als Termin, zu dem das Wohnungsmangelgesetz außer Kraft treten sollte (s. Anm. 25), hier Kap. IV, Art. I, IV, VIII, S. 708 f. Vgl. *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 79 ff., 89, 96 ff.; *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 126–137.

³² Wie Anm. 20.

³³ Vgl. *Pergande* S. 80 f.; *Blumenroth* S. 168 f., 252 f. (beide s. Anm. 9).

³⁴ Während vor dem Ersten Weltkrieg I. Hypotheken bis zur Höhe von etwa 60 % des Bau- und Bodenwerts gewährt wurden, lag diese Grenze in den ersten Jahren nach der Inflation bei nur 30, später 40 %; *Julius Brecht*: Beiträge zur Frage der II. Hypothek (= Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster i. W., Materialien-Sammlung 16), Münster 1935, S. 15 f., 19. Vgl. *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 347–357, 412. Siehe im folgenden unten, Text bei Anm. 44.

Bei der Form der *Finanzierung* wurde anfangs, zwischen 1919 und 1923, noch experimentiert: Beihilfen, vornehmlich in der Form von verlorenen Zuschüssen aus allgemeinen Steuermitteln, wurden bald mangels ausreichender Haushaltsmittel wieder aufgegeben; vorübergehend wurden eine Wohnungsbauabgabe von den Mietern der billigen Altbauwohnungen erhoben und Mittel der produktiven Erwerbslosenfürsorge eingesetzt. Dies wurde von der Hyperinflation überrollt. Der bürokratische Gang der Erhebung, Bewilligung und Verwendung der Gelder konnte mit der galoppierenden Geldentwertung nicht Schritt halten. Im übrigen war es während der Hyperinflation kaum möglich, Realkredite zu erhalten³⁵. Zum Motor des Wohnungsbaus zwischen 1924 und 1931 wurde schließlich die als „Hauszinssteuer“ bekannte Gebäudeentschuldungssteuer auf die Hypotheken, die bei der Währungsreform mit 25 % umgestellt worden waren. Es handelte sich um eine „Geldentwertungsausgleichssteuer auf die bebauten Grundstücke“. Neubauten unterlagen ihr nicht³⁷.

Drei Kennzeichen der *Hauszinssteuerära* seien hier angeführt:

1. Die Steuer verschaffte der öffentlichen Wohnungsbauförderung dank hoher Erträge – zwischen 1925 und 1931 durchschnittlich 1,52 Mrd. Reichsmark pro Jahr³⁸ – ein breites Fundament. Aber dieses Fundament war nicht sicher. Die Steuer war von Anfang an auch für den allgemeinen Finanzbedarf der Länder und Gemeinden bestimmt. Nur knapp die Hälfte des Aufkommens – 1925 bis 1931 durchschnittlich 46 % – diente der Wohnungsbauförderung, der Rest dem allgemeinen Finanzbedarf. Dieser verschlang 1930/31, in der Finanznot der Weltwirtschaftskrise, auch die andere Hälfte. Seit 1932 war die Hauszinssteuer für die Wohnungsbauförderung praktisch bedeutungslos. Sie wurde mehrfach modifiziert und fiel schließlich 1942³⁹. Die Rückflüsse der einmal gewährten Hauszinssteuerdarlehen hingegen blieben Wohnungsbauzwecken vorbehalten und wurden nach 1945 von der Ministerialbürokratie in ein Argument für zentralstaatliche Wohnungsbaupolitik gewendet⁴⁰.

³⁵ *Pergande* (s. Anm. 9) S. 82.

³⁶ Eine Zusammenstellung der Maßnahmen des Reichs zur Förderung der Neubautätigkeit unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkriegs gibt die Denkschrift 1922 (s. Anm. 12) S. 3401–3430. Siehe im übrigen *Hirtsiefer* S. 139–152; *Preller* S. 287 f.; *Pergande* S. 80–83; *Blumenroth* S. 182–188, 253–262 (alle s. Anm. 9); *Greven*, Die Finanzierung des Wohnungsneubaus, in: *Gut* (s. Anm. 9) S. 98–118, hier S. 100 ff.

³⁷ *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 368 (Zitat) – 404. *Brecht* (s. Anm. 34) S. 52 ff. *Preller* (s. Anm. 9) S. 333 f. Zur Hauszinssteuer und übrigen öffentlichen Förderung zwischen den Weltkriegen siehe den sehr informativen Aufsatz von *Witt* (s. Anm. 9).

³⁸ Die Zahlen im einzelnen bei *Fey* S. 12 und *Witt* S. 401 (beide s. Anm. 9).

³⁹ Prozentsatz berechnet nach *Witt* S. 401. *Pergande* S. 85–91; *Lubowski* S. 17 (alle s. Anm. 9); *Greven* (s. Anm. 36) S. 102.

⁴⁰ Die Zweckbindung der Rückflüsse erfolgte durch das Gesetz vom 22. 3. 1930 zur Änderung des Gesetzes über den Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken vom 1. 6. 1926, RGBI. S. 91 („Lex Lipinski“). Dazu *Hans-Günther Pergande*: Die staatlichen und gemeindlichen Hauszinssteuerhypotheken und ihre künftige Verwendung im Wohnungsbau. In: Arbeitsblatt für die Britische Zone, 2, 1948, S. 197–199. Die Zweckbindung wurde in

2. Da die Weimarer Verfassung dem Reich nur die Rahmenkompetenz für das Wohnungswesen gab, waren die Erhebung und Verteilung der Gebäudeentschuldungssteuermittel unter Rahmenvorgabe des Reichs Sache der Länder und Kommunen⁴¹. Diese setzten die Steuer, die als Mietsteuer in der Form eines Zuschlags zur Friedensmiete erhoben wurde, unterschiedlich fest. Daraus resultierten länderspezifisch unterschiedlich hohe Mietpreissteigerungen; das war sozialpolitisch bedenklich und bot Anlaß, dem Reich die Kompetenz zur Festsetzung der Mindesthöhe für die gesetzliche Miete zu geben. Dies geschah 1925 und führte im folgenden Jahr zu einheitlichen Mietanpassungen in Deutschland⁴². Die Buntstreuung der Landesbestimmungen stärkte aus sozialpolitisch-praktischen Gründen die Forderungen nach mehr Reichskompetenz.

3. Die Steuererträge gaben dem Staat ein sozialpolitisches Lenkungsinstrument von größter Bedeutung in die Hand. Der private Wohnungsbau war bei der herrschenden Kapitalknappheit ohne öffentliche Zuschüsse praktisch nicht möglich und angesichts der zwangswirtschaftlichen Bindungen auch nicht attraktiv. Die Hauszinssteuermittel wurden als zweitstelligen Hypotheken mit 1 bis 3 % Zins und 1 % Tilgung vergeben; hingegen kosteten erststelligen Hypotheken am Kapitalmarkt in der zweiten Hälfte der 20er Jahre netto zwischen 8,5 und 10,5 %⁴³. Die Struktur der Wohnungsbaufinanzierung wies einen geringen Eigenkapitalanteil, niedrige erststelligen Beleihungsgrenzen und hohe öffentliche nachrangige Mittel auf. Der Typus der Finanzierung in den ersten fünf Jahren nach der Währungsanpassung hatte folgende Form:

10 % Eigenmittel

maximal 30–40 % I. Hypothek

mindestens 50–60 % Hauszinssteuerhypothek.

Seit Ende der zwanziger Jahre wurden die Hauszinssteuermittel insofern gestreckt, als für den Bereich zwischen der Beleihungsgrenze in Höhe von 40 % für die I. Hypothek und die Grenze von 60 % der Baukosten I-b-Hypotheken eingeführt wurden: Hypotheken des Kapitalmarkts, für die die Kommunen selbstschuldnerisch bürgten und bei denen nur noch die höheren Zinsaufwendungen (zeitlich befristet) aus Hauszinssteuermitteln subventioniert wurden. Damit war

Preußen 1934/35 nicht eingehalten; so *Brecht* (s. Anm. 34) S. 103; ähnlich *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 257.

⁴¹ Nach der Reichsverfassung von 1871 hingegen hatte das Reich beim Wohnungswesen gar keine Kompetenz besessen (Art. 4). Zahlen für die Verteilung des Aufkommens und die Verwendung der Mittel nach Ländern und Kommunen bei *Witt* (s. Anm. 9) S. 401.

⁴² Gesetz über Änderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 10. 8. 1925, RGBl. S. 254–260, hier § 11, Abs. 4, S. 257. Vgl. *Preller* (s. Anm. 9) S. 333. Siehe die Übersicht über die gesetzliche Miete nach Ländern 1924–1927 bei *Gut* (s. Anm. 9) S. 34.

⁴³ *Fey* S. 12; *Preller* S. 384 f.; *Pergande* S. 88 (alle s. Anm. 9). Zur Höhe, Verzinsung, Tilgung etc. der Hauszinssteuerhypotheken siehe *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 391–402. Zur Höhe des Hypothekenzinses ebda. S. 409; *Greven* (s. Anm. 36) S. 99; *Knut Borchardt*: Realkredit- und Pfandbriefmarkt im Wandel von 100 Jahren. In: 100 Jahre Rheinische Hypothekenbank, Frankfurt am Main 1971, S. 105–196, hier S. 134.

das Prinzip der Zinssubvention in die Wohnungsbauförderung eingeführt. Der Typus der Finanzierung hatte nun die Form:

- 10 % Eigenmittel
- maximal 40 % I. Hypothek
- 20 % I-b-Hypothek
- mindestens 30 % Hauszinssteuerhypothek⁴⁴.

Neubauten, die ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel errichtet worden waren, unterlagen zwar weder dem Mieterschutz noch der Mietpreisbindung noch (seit 1923) der öffentlichen Bewirtschaftung⁴⁵. Doch ohne öffentliche Förderung hätten die Neubaumieten bei mindestens 300 % der entsprechenden Vorkriegsmieten gelegen. Der Einsatz öffentlicher Mittel drückte die Neubaumieten auf 150 bis 170 % der entsprechenden Friedensmieten herab, doch das war immer noch nicht das Niveau der Altbaumieten, die zu dieser Zeit (1927) 120 % der Friedensmieten ausmachten⁴⁶.

Die Länder benutzten die Gebäudeentschuldungssteuer zur Durchsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele: Der Werkwohnungsbau wurde von der Förderung ausgeschlossen⁴⁷. Hauptträger wurden die gemeinnützigen Baugesellschaften. Diese konnten dadurch ihren Anteil an der Neubautätigkeit im Reich insgesamt von 28 % (1927) auf 40 % (1931) steigern; in den Großstädten war er noch weit höher. Der Bau von Mietshäusern lag nun fast ausschließlich bei den Gemeinnützigen⁴⁸.

⁴⁴ Die Wohnungsbaufinanzierung vor dem Ersten Weltkrieg hatte etwa folgende Form: 60–65 % I. Hypothek (zu 4 %) durch Realkreditinstitut oder öffentliche oder private Körperschaft;

20–30 % II. Hypothek (zu 4,75 %) von Sparkassen, Versicherungsanstalten etc.

10–15 % private Restfinanzierung.

Hirtsiefer S. 350 f. Vgl. ebenda S. 359, 402; *Fey* S. 13; *Blumenroth* S. 258 ff. (alle s. Anm. 9); *Heinrich Jaschinski/Magda Klein*: Art. Finanzierung des Wohnungsbaues. In: *HwbStWS* (s. Anm. 17) S. 607–626, hier 610 f.

⁴⁵ Vom Mieterschutz ausgenommen waren auch die Wohnungen des Fiskus und der gemeinnützigen Baugesellschaften; siehe etwa *RMG* (1922) § 16. Vgl. *Hirtsiefer* S. 115 f.; *Preller* S. 287 f.; *Pergande* S. 99 (alle s. Anm. 9).

⁴⁶ *Denkschrift* 1922 (s. Anm. 12) S. 13; *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 84, 100, 124, 356 f. Die Verordnung über Festsetzung einer Mindesthöhe der gesetzlichen Miete vom 11. 3. 1927, *RGBl.* S. 72, legte die gesetzliche Miete ab 1. 4. 1927 auf mindestens 110 %, ab 1. 10. 1927 auf mindestens 120 % der Friedensmiete fest.

⁴⁷ Aufgrund der Erwägung, daß allgemeine Förderungsmittel nicht für Angehörige eines einzelnen Unternehmens eingesetzt werden sollten. Hingegen war der im Verbund von mehreren Werken geförderte Wohnungsbau unter Einschaltung gemeinnütziger Bauvereine mit Hauszinssteuermitteln förderungswürdig. Vgl. *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 389 f., 536. *Rolf Spörhase*: Wohnungs-Unternehmungen im Wandel der Zeit, Hamburg 1947, S. 101.

⁴⁸ *Fey* S. 18 f. Zahlen für Preußen 1920–1928 bei *Hirtsiefer* S. 500 ff.; vgl. ebenda, S. 83 f. (beide s. Anm. 9). Zu den Gemeinnützigen insgesamt siehe *Heinzgeorg Stöcker*: Die Entwicklungsphasen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft unter dem Einfluß der Unternehmungsformen (= Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln 45), Bonn 1976, S. 261 et passim.

Die Länder versuchten, mit Hilfe der Mittel aus der Gebäudeentschuldungssteuer auch wohnungsreformerische Vorstellungen durchzusetzen⁴⁹, doch dies gelang nur unzureichend. Die Wohnungsbauförderung war nicht mit genügend Druck zu billiger Bauausführung verbunden. Die Wohnungen waren „vielfach zu groß und zu aufwendig gebaut“, als daß Arbeiter die Mieten hätten bezahlen können, und kamen so eher der zahlungskräftigen Nachfrage zugute⁵⁰. Die Hauszinssteuer wurde als politisch heftig umstrittene Umverteilung vom Althausbestand auf Wohnungsbaugesellschaften zum „Sinnbild gemeinwirtschaftlicher Führung des Wohnungsbaues“. Das war für das Ende der Hauszinssteuerära – neben der staatlichen Finanznot – offenbar mitverantwortlich⁵¹.

Ferner bildete die staatliche Wohnungspolitik in der Weimarer Zeit ein breit gefächertes System von Instrumenten staatlicher Förderung (und Intervention) aus. So engagierte sich der Staat unmittelbar bei *Wohnungsfürsorgegesellschaften*: In Preußen entstanden – auch dies Kontinuität vom Kaiserreich zur Weimarer Republik – auf der Grundlage des preußischen Wohnungsgesetzes vom 28. März 1918 (Art. 8) bis 1925 dreizehn provinzielle Wohnungsfürsorgegesellschaften, oft unter der Bezeichnung „Heimstätte“, als Instrumente der staatlichen Wohnungsreformpolitik. Es waren gemeinnützige Gesellschaften, privatwirtschaftlich, doch unter finanzieller Beteiligung des Staates. Sie sollten die technische Entwicklung des Wohnungsbaus fördern, die Beschaffung von Bauländern, -stoffen und -kapitalien vermitteln und erleichtern sowie sich ihrerseits an örtlichen gemeinnützigen Baugesellschaften beteiligen, also der Baubetreuung und Beschaffung von Zwischenkrediten dienen. Hauptziel war dabei, gute, doch preiswerte Kleinwohnungen zu schaffen und damit ein Defizit des rein privatwirtschaftlichen Wohnungsbaus zu überwinden⁵².

Ferner gründete das Land Preußen gemeinsam mit den genannten Heimstätten 1922 die „*Preußische Landespfandbriefanstalt*“ und beteiligte sich an ihr. Mit dem Ziel, erst- und nachstellende Realkredite vornehmlich für den Kleinwohnungsbau zu beschaffen, war sie ein staatliches Instrument zur gemeinnützigen Beeinflussung des Realkreditgeschäfts. Sie dehnte, 1951 in „*Deutsche Pfandbriefanstalt*“ umbenannt, ihre Tätigkeit auch auf andere deutsche Länder aus. Ähnliche Institute, vornehmlich zur Beschaffung nachstelliger Grundkredite, gründeten andere Länder: Die Württembergische Landeskreditanstalt entstand 1924, die Lippische Wohnungskreditanstalt 1930, die Hamburger Baubank 1933, die Badische Landeskreditanstalt 1934⁵³. Vornehmlich zur Erleichterung der Zwischenfinanzierung

⁴⁹ Vgl. *Hirtsiefer* S. 481 ff., 532–544, insbes. 538; *Preller* S. 385, 488 f. (beide s. Anm. 9).

⁵⁰ *Jochim Fischer-Dieskau*: Einführung in die Wohnungs- und Siedlungspolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, Berlin/Leipzig 1938, S. 81 (Zitat). Vgl. *Fey* S. 19, 21 f.; *Blumenroth* S. 261 f. (beide s. Anm. 9).

⁵¹ Zitat bei *Preller* (s. Anm. 9) S. 493.

⁵² *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 523–531. *Spörhase* (s. Anm. 47) S. 89, 91, 94 ff., 124 f. Zur Definition der Reichsheimstätte siehe Anm. 60.

⁵³ Siehe im einzelnen *Lubowski*, insbes. S. 8–12, 19 f., 30, 51; *Hirtsiefer* S. 413–416; *Pergande* 86 f. (alle s. Anm. 9). Für die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Institute zur Vergabe

schließlich gründete das Reich gemeinsam mit dem Reichsverband der provinziellen Wohnungsfürsorgegesellschaften 1923 die „*Deutsche Wohnstätten-Bank AG*“ (seit 1926: „*Deutsche Bau- und Bodenbank AG*“). Die Bank übernahm später auch die Weiterleitung öffentlicher Wohnungsbauförderungsmittel an einkommensschwache Bevölkerungskreise und die Verwaltung der Darlehen sowie die Betreuung von Reichsbürgschaften für zweite Hypotheken⁵⁴. Zur Bereitstellung von staatlichen Zwischenkrediten für die landwirtschaftliche Siedlung, zur Beschaffung der Mittel und zur Vereinheitlichung ihres Einsatzes diente schließlich die *Deutsche Landessiedlungsbank*, eine gemeinnützige Gründung des Reichs und Preußens aus dem Jahre 1930. Es war der Sache nach jedoch kein neues Instrument, sondern lediglich eine dauerhafte institutionelle Form für die Beteiligung des Reichs an Aufgaben, die zuvor Preußen wahrgenommen hatte⁵⁵. Die Deutsche Pfandbriefanstalt wie die Deutsche Bau- und Bodenbank AG und die Deutsche Siedlungsbank setzten ihre Arbeit sowohl in der NS-Zeit als auch in der Bundesrepublik fort.

Die Wohnungsproduktion (Neubauten) der Weimarer Epoche stieg seit Kriegsende an bis zum Höhepunkt 1922 mit 124 273 Neubauten; das war allerdings nur etwa die Hälfte der Vorkriegsproduktion. In der Hyperinflation sank sie um ein Viertel, stieg anschließend dauernd an und erreichte und überschritt 1927 erstmals das Vorkriegsvolumen. *Der Höhepunkt der Weimarer Wohnungsbautätigkeit lag im Jahr 1929 (315 703)*. Von dort sank sie in der Weltwirtschaftskrise rasch bis auf 131 160 (1932)⁵⁶. Öffentliche Hände waren in den einzelnen Jahren zwischen 1920 und 1931 an der Finanzierung von 71 % (1921) bis 99 % (1923) aller Wohnungs-(Neu- und Um-)bauten beteiligt. Die öffentlichen Mittel deckten dabei 46 % (1928) bis 71 % (1925) der Baukosten⁵⁷.

Einzelne Förderungsinstrumente der Weimarer Republik können hier nur genannt werden: der Land- und Bergarbeiterwohnungsbau⁵⁸ und die Wohnungsfürsorge für Staatsbedienstete, Kriegsbeschädigte, -hinterbliebene und Obdachlose⁵⁹, die Reichsbürgschaften, Reichsheimstätten⁶⁰, Kleinsiedlungen; ferner die

II. Hypotheken in den Ländern seit 1919 siehe *Brecht* (s. Anm. 34) S. 69–73; *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 171.

⁵⁴ *Hirtsiefer* S. 425–430; *Pergande* S. 86 f.; *Blumenroth* S. 171 ff., 176–181, 316–320 (alle s. Anm. 9).

⁵⁵ *Heuer/Scheele* (s. Anm. 16) S. 11, 42 f. *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 171 ff. Zur Förderung der ländlichen Siedlung allgemein siehe *Wilhelm Friedrich Boyens*: Die Geschichte der ländlichen Siedlung. 2 Bde., Berlin/Bonn 1959; insbes. über die deutsche Siedlungsbank Bd. I, S. 437–440.

⁵⁶ Siehe die beigelegte Tabelle, Spalte C.

⁵⁷ *Witt* (s. Anm. 9) S. 403.

⁵⁸ Zum Bergarbeiterwohnungsbau der Treuhandstellen mit Hilfe von Kohlepreiszuschlägen ab 1920 vgl. *Spörhase* (s. Anm. 47) S. 97–102; *Pergande* S. 83–85; *Preller* S. 494 f. (beide s. Anm. 9); *Günther Schulz*: Der Wohnungsbau industrieller Arbeitgeber in Deutschland bis 1945, in: *Hans Jürgen Teuteberg* (Hg.): *Homo habitans. Zur Sozialgeschichte des ländlichen und städtischen Wohnens in der Neuzeit*, Münster 1985, S. 373–389.

⁵⁹ Siehe dazu *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 232–246.

Bausparkassen, die nach der Währungsreform von 1923 in großer Zahl entstanden, rasch aufblühten und nach einigen Mißständen seit 1931 durch das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen beaufsichtigt sowie 1938 neu geordnet wurden (Kreditgewährung nur im nachstelligen Raum)⁶¹.

Insgesamt gelang es der staatlichen Wohnungsbauförderung, die Bautätigkeit erheblich zu steigern. Das war insofern ein vergleichsweise erfolgreiches Ergebnis⁶² der Weimarer Wohnungspolitik, als der Mietindex bis 1927 unter dem Vorkriegsniveau und bis zur Weltwirtschaftskrise deutlich unter den Lebenshaltungskosten blieb, so daß es wenig attraktiv war, Kapital im Mietwohnungsbau anzulegen. Auch erschwerte die genannte außerordentliche Höhe der Hypothekenzinsen am Ende der 20er Jahre die Kapitalbeschaffung. Dennoch wurden unter diesen Bedingungen in nennenswertem Umfang Wohnungen gebaut, und Kleinwohnungen (mit einem bis drei Wohnräumen einschließlich Küche) hatten daran seit 1929 stark wachsenden Anteil – das Maximum lag bei 53,7 % aller Wohnungsneubauten 1931⁶³. Dies war überwiegend den öffentlichen Händen zu verdanken, die durch die Beschaffung und die günstigen Konditionen ihrer Kredite ein Treibhausklima schufen, in dem der Wohnungsbau überhaupt nur gedeihen konnte.

Dennoch gelang es nicht, die Unterversorgung überhaupt und insbesondere den Mangel an Kleinwohnungen zu beheben. Der Fehlbestand an Wohnungen stieg von etwa 700 000 (1925) bis auf rund eine Million (1932)⁶⁴. Die öffentliche Forcierung des Kleinwohnungsbaus richtete sich zwar gegen ein strukturelles Defizit des privaten renditeinteressierten Wohnungsbaus, doch mit übermäßiger Beschränkung: Wohnungen mit 32 bis 45 qm, für Kinderreiche mit maximal 60 qm, wurden der Familiengröße der Arbeiter, für die sie gebaut wurden, nicht gerecht⁶⁵.

Die *Weltwirtschaftskrise* war für die Wohnungspolitik ein Desaster. Nicht nur, weil die Neubautätigkeit auf Grund des Ausfalls an Förderungsmitteln absackte, sondern auch, weil auf Grund der verheerenden Arbeitslosigkeit die zahlungsfähige Mietnachfrage einbrach. So kam es zu der paradoxen Situation, daß trotz des

⁶⁰ „Heimstätte“ ist ein mehrdeutiger Begriff, weil er für die Wohnungsfürsorgegesellschaften wie auch für die Reichsheimstätten verwendet wurde. Die Reichsheimstätte umfaßte Wohn- und Wirtschaftsheimstätten: Wohnhaus bzw. landwirtschaftliches Anwesen mit Landzulage, das durch Vorkaufs- und Heimfallsrecht des Ausgebers (Reich, Länder, Gemeindeverbände); mit Genehmigung der obersten Landesbehörden auch andere öffentliche Verbände und gemeinnützige Unternehmen) vor Spekulation geschützt war, Stempel- und Gebührenfreiheit genoß und nicht der Zwangsvollstreckung wegen einer persönlichen Schuld unterlag. Siehe das Reichsheimstättengesetz vom 10. 5. 1920, RGBl. S. 962–970. Siehe dazu auch *Pergande* (s. Anm. 9) S. 75–78, 93 f. Siehe auch oben, Anm. 52.

⁶¹ Vgl. *Preller* S. 489 f., *Blumenroth* S. 194–201 (beide s. Anm. 9).

⁶² Vgl. auch *Witt* (s. Anm. 9) S. 406.

⁶³ *Fey* S. 16 f.; vgl. *Preller* S. 489 (beide s. Anm. 9).

⁶⁴ Vgl. *Denkschrift* 1922 (s. Anm. 12) S. 48, 51; *Fey* S. 20, 51; *Blumenroth* S. 161; *Lubowski* S. 17 f. Für 1932 *Hirtsiefer* (mit Diskussion von Ergebnissen der Reichswohnungszählung) S. 89 ff. (alle s. Anm. 9).

⁶⁵ Vgl. *Hirtsiefer* S. 537 f., 546 f.; *Preller* S. 484 f., 493 (beide s. Anm. 9).

großen Wohnungsmangels Ende 1932 150 000 Wohnungen leerstanden⁶⁶. Die Brünningsche Deflationspolitik setzte dagegen das Mittel einerseits der Zinsreduktion für Pfandbriefe und andere festverzinsliche Wertpapiere, andererseits das der Mietzinsreduktion ein: Reduzierung der Höhe der Friedensmiete um 10 %⁶⁷. Der Baukostenindex (1913 = 100) fiel von 178 (1929) über 156 (1931) auf 126 (1933). Sowohl die Löhne als auch die Baustoffpreise und die Kosten im Baunebengewerbe brachen ein⁶⁸. Der Rückgang war eine singuläre, exzeptionelle Erscheinung seit dem Ersten Weltkrieg, und auch die Mietreduktion sowie der, in diesem Umfang, armutsbedingte Nachfrageeinbruch waren außergewöhnlich. Das Fiasko der Weltwirtschaftskrise war zweifellos ein gravierender Einschnitt in der Wohnungspolitik, weit stärker als es die Regierungswechsel zuvor und später waren. Aber es war nicht eigentlich ein Bruch der Wohnungspolitik, sondern durch und durch eine Ausnahmesituation, eine Phase extremer Not, in deren dünner Luft vorübergehend eine verkehrte Welt bestand.

*

Der *Nationalsozialismus* entwickelte „keine grundlegend neuen“ wohnungspolitischen Ideen, und er besaß kein geschlossenes Wohnungsbaukonzept. Er übernahm die vorhandenen Instrumente, modifizierte sie und stellte sie in den Dienst seiner familien-, boden- und rassepolitischen sowie, mehr noch, rüstungswirtschaftlichen Ziele. Das Programm der NSDAP von 1920 – eher taktisches Instrument denn politisches Bekenntnis – griff bodenreformerische Forderungen auf (unentgeltliche „Enteignung von Boden für gemeinnützige Zwecke, Abschaffung des Bodenzinses und Verhinderung jeder Bodenspekulation“; Punkt 17), münzte sie antisemitisch um, formulierte aber keine wohnungspolitischen Grundsätze⁶⁹.

Es liegt nahe, das wohnungspolitische Leitbild des Nationalsozialismus im Kontext seiner Boden- und Bevölkerungspolitik zu sehen: die große, für die Bedürfnisse einer mehrköpfigen Familie ausreichende Wohnung mit Landzulage, die die Familie wenigstens durch partielle Selbstversorgung bzw. landwirtschaftlichen Nebenerwerb mit dem Boden verbinden sollte. Tatsächlich fanden sich im

⁶⁶ Fey S. 22, 38; Lubowski S. 17 f. Vgl. Blumenroth S. 244 (alle s. Anm. 9).

⁶⁷ Vierte Notverordnung vom 8. 12. 1931, Erster Teil, Kap. III, § 1 bzw. Zweiter Teil, Kap. II, § 1 (s. Anm. 25), hier S. 702 bzw. 707. Vgl. Lubowski (s. Anm. 9) S. 18 f.

⁶⁸ Siehe Spalte F in der beigegeführten Tabelle; Fey (s. Anm. 9) S. 23, 65.

⁶⁹ Das Programm ist u. a. abgedruckt bei Wolfgang Treue: *Deutsche Parteiprogramme seit 1861* (= Quellensammlung zur Kulturgeschichte 3), Göttingen etc. 4. Aufl. 1968, S. 156–159, hier 158. Siehe dazu Erhard Forndran: *Die Stadt- und Industrie Gründungen Wolfsburg und Salzgitter. Entscheidungsprozesse im nationalsozialistischen Herrschaftssystem* (Campus Forschung 402), Frankfurt/M.-New York 1984, S. 65, 68, 71, 84; Boelcke (s. Anm. 4) S. 30 f.; Pergande (s. Anm. 9) S. 101–104. Zur antisemitisch-instrumentalen Funktion der Ablehnung des Bodenzinses vgl. Wolfram Fischer: *Deutsche Wirtschaftspolitik 1918–1945*, Opladen, 3. Aufl. 1968, S. 52–55; Ludolf Herbst: *Der Totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939–1945* (= Studien zur Zeitgeschichte 21), Stuttgart 1982, S. 68. Einen Überblick über den frühen NS-Wohnungsbau gibt Franz Seldte: *Sozialpolitik im Dritten Reich 1933–1938*, München-Berlin 1939, S. 143–212; ferner Fey (s. Anm. 9).

Nationalsozialismus agrarromantische und großstadtfeindliche Siedlungsvorstellungen; die Großstadtfeindlichkeit stützte sich u. a. auf die Befürchtung, daß die Enge der großstädtischen Mietskasernen Kinderarmut hervorbringe und daß die Anonymität und Bindungslosigkeit in der Großstadt soziale Unruhe begünstigen und soziale Kontrolle erschweren würden⁷⁰.

Der anfangs der dreißiger Jahre führende NS-Wirtschaftsideologe und Siedlungstheoretiker *Gottfried Feder*, bis 1934 Reichssiedlungskommissar, wollte „tausend entzückende kleine Städtchen“ bauen mit Namen wie „Hitlerburg, Göringen, Frickhausen“ und „Federfeld“⁷¹. Die von ihm propagierte, maximal 20 000 Einwohner umfassende Kleinstadt sollte sowohl die Nachteile großstädtischen Lebens (als die er Kinderarmut, mangelnde Seßhaftigkeit sowie Unfallgefahren nannte) als auch die Nachteile des Dorfes (die er in zivilisatorischen Defiziten, fehlender Zentralität und Arbeitsmarktengpass sah) vermeiden und die Vorzüge von Großstadt und Dorf verbinden. Die Kleinstadt sollte u. a. administrative und kulturelle Zentralität und partielle Eigenbedarfsdeckung sowie das „Heranwachsen einer erbgesunden Nachkommenschaft“ sichern⁷². Doch *Feder* wurde schon 1934 politisch entmachtet; seine programmatischen Vorstellungen von 1934 über die „neuen Land- und Kleinstädte“ wurden ebensowenig wie seine voluminöse Studie *„Die neue Stadt“* jemals zum offiziellen, verbindlichen Manifest der NS-Wohnungspolitik. Die letztgenannte Studie, von *Feder* 1939, als Professor an der Technischen Hochschule Berlin, mit dem Untertitel *„Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung“* publiziert, stellte stadtplanerische Grundsätze für den Neubau von Städten mit etwa 20 000 Einwohnern auf; *Feder* wollte die totalitäre Präsenz von Partei und Staat mit den raumstrukturellen Prinzipien der Kernbildung und Durchgrünung und den Erfordernissen der gewerblichen Standortwahl, Verkehrs-, Versorgungs- und Freizeitleistungen und nicht zuletzt des Luftschutzes verbinden. In *Feders* Konzept der „Organischen Siedlung“ schlug sich die nationalsozialistische Gemeinschaftsideologie nieder und spiegelten sich Reste berufsständischer Vorstellungen⁷³.

⁷⁰ Vgl. *Forndran* (s. Anm. 69) S. 63–65, 71, 81; *Christian Schneider*: Stadtgründung im Dritten Reich. Wolfsburg und Salzgitter. Ideologie, Ressortpolitik, Repräsentation, München 1979, S. 113; *Michael Wolffsohn*: Industrie und Handwerk im Konflikt mit staatlicher Wirtschaftspolitik? Studien zur Politik der Arbeitsbeschaffung in Deutschland 1930–1934 (= Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 30), Berlin 1977, S. 130.

⁷¹ *Joachim Fischer-Dieskau*: Zum Problem der verwaltungsmäßigen Verankerung von Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in den ministeriellen Instanzen des Reichs und der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick. In: *Victor-Emanuel Preusker* (Hg.): Festschrift für Hermann Wandersleb zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Bonn 1970, S. 113–143, hier S. 126 f. (Zitat). Vgl. *Schneider* (s. Anm. 70) S. 92.

⁷² *Gottfried Feder / Fritz Rechenberg*: Die neue Stadt. Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung, Berlin 1939, S. 24–27 (Zitat S. 26).

⁷³ Vgl. ebenda, S. 22 et passim. Dazu auch *Seldte* (s. Anm. 69) S. 150–156. Zu *Feder* siehe auch *Forndran* (s. Anm. 69) S. 57–63, 80; *Schneider* (s. Anm. 70) S. 74 ff.

Daß der Nationalsozialismus anfangs dem Bau von Einfamilienhäusern, vornehmlich einkommensschwacher (Arbeiter-)Familien, den Vorzug gab, war nicht Ausfluß *Federscher* Programmatik, sondern eine Fortführung entsprechender Projekte der Weimarer Regierungen bzw. resultierte aus beschäftigungspolitischen Überlegungen. Die *Einfamilienhausförderung* entsprach ebenso wohnungs- und bodenreformerischen Forderungen wie der Praxis einer Reihe anderer Staaten zur selben Zeit⁷⁴.

Doch neben großstadtfeindlichen Strömungen wie denen *Feders* gab es im Nationalsozialismus von Anfang an auch Projekte zur Industrieförderung und zum großstädtischen Ausbau. Diese traten naturgemäß während der verstärkten Aufrüstung ab 1936 und der damit verbundenen Forcierung der industriellen Entwicklung stark in den Vordergrund. Doch waren Agrarromantik und Massenwohnungsbau, Großstadtfeindlichkeit und Großstadterweiterung nicht die Stichworte für zeitlich aufeinanderfolgende Phasen. Diese Konzepte waren von Anfang an da, ungleichzeitig und konkurrierend⁷⁵. Es gab keine geschlossene NS-Wohnungspolitik und -programmatik, sondern nur einzelne Planer, heterogene Planungen und individuelle Initiativen⁷⁶.

In der praktischen Wohnungspolitik knüpfte der Nationalsozialismus an die Verhältnisse in der Weltwirtschaftskrise an und gestaltete sie in charakteristischer Weise um: Grundsätzlich privatwirtschaftlich⁷⁷, doch, insbesondere seit dem Zweiten Vierjahresplan von 1936, mit verstärkten Eingriffen zugunsten der staatlichen Wirtschafts- und Rüstungspolitik.

In der Wohnungsbestandspolitik markierte das Jahr 1936 eine Wende: Die Wohnungszwangswirtschaft war bis 1933 aufgelockert und seitdem nicht mehr verändert worden. Mit Beginn des *Zweiten Vierjahresplans* wurde die Zwangswirtschaft wieder ausgebaut:

1. Beim *Mieterschutz* wurden seit 1936 die Auflockerungen der Ära Brüning rückgängig gemacht. Er wurde bis 1943 mehrfach verstärkt und auf fast alle Mietverhältnisse ausgedehnt⁷⁸.

Eine interessante Neuerung war der „Deutsche Einheitsmietvertrag“ von 1934. Er wurde auf Anregung des Reichsjustizministeriums vom Zentralverband der deutschen Haus- und Grundbesitzer und dem Bund deutscher Mietervereine ausgearbeitet. Er war unverbindlich, doch von faktischer Wirkung. Darüber hinaus

⁷⁴ Vgl. *Schneider* (s. Anm. 70) S. 23 f.

⁷⁵ Vgl. ebenda, S. 113; *Forndran* (s. Anm. 69) S. 65, 71, 81.

⁷⁶ Vgl. *Forndran* (s. Anm. 69) S. 80 f.

⁷⁷ Vgl. *Boelcke* (s. Anm. 4) S. 30 f. Das galt auch für die NS-Nachkriegsplanungen von 1944. Vgl. *Herbst* (s. Anm. 69) S. 337 f.

⁷⁸ Eine Ausnahme war die Verordnung über Änderungen des Mieterschutzrechts vom 7. 11. 1944 (RGBl. S. 319), die durch Lockerung des Mieterschutzes für kriegsbedingt vermietete Räume zum Abschluß solcher Mietverträge anreizen wollte. Siehe im einzelnen *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 90–94; *Pergande* (s. Anm. 9) S. 123 f.

einigten sich die Verbände auf eine Liste „mißbilligter Klauseln“. Dies fand Niederschlag im Mietrecht – und zwar dreißig Jahre später: 1963 bis 1967⁷⁹.

2. Beim *Mietpreisrecht* dehnten die Nationalsozialisten die Zwangswirtschaft seit 1936 ebenfalls wieder aus. In die Mietpreisbindung wurden auch neu abgeschlossene Mietverträge einbezogen. Der Reichskommissar für die Preisbildung unterwarf auch die Mieten der allgemeinen Preisstoppverordnung; die „Stoppmiete“ von 1936 wurde nach 1948 durch neue Mietpreisbindungen ersetzt⁸⁰.

3. Die *öffentliche Wohnraumbewirtschaftung* wurde 1936 mit einem Zweckentfremdungsverbot für Wohnungen wieder aufgenommen und 1939 mit Erleichterungen für die Wohnungsversorgung kinderreicher Familien fortgesetzt. Seit 1943, unter den Bedingungen des Luftkriegs, bestand eine Wohnraumlentkung durch die Gemeinden. Die Eingriffe reichten bis zu Wohnraumbeschlagnahme und Zuzugsbeschränkungen in „Brennpunkten des Wohnungsbedarfs“. Eine lückenlose öffentliche Wohnraumbewirtschaftung führte allerdings erst 1946 das Kontrollratsgesetz Nr. 18 angesichts der bei Kriegsende herrschenden Wohnungsnot ein: Die deutschen Behörden erfaßten den Wohnraum, teilten freien Wohnraum zu, konnten Zweckentfremdungen rückgängig machen, Wohnungstausch anordnen und Wohnraum um- und ausbauen⁸¹.

Die Wohnungszwangswirtschaft der NS-Zeit war wie die der Weimarer Zeit von der Existenz eines Wohnungsdefizits geprägt. 1935 fehlten Wohnungen für rund 1,5 Millionen Haushalte. 1942 schätzte die DAF – auf der Grundlage von Wohnungen, die groß genug für Familien waren – den Fehlbedarf auf sechs Millionen Einheiten. Das war, pro domo, sicherlich überhöht. Auf die Höhe des Defizits wirkten sich die nationalsozialistische Bevölkerungspolitik und das Wachstum der Nachfrage aus, das von der verbesserten Einkommenssituation seit dem Ende der Weltwirtschaftskrise ausging⁸². Dennoch war die Wohnungszwangswirtschaft kurz vor dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr nur vom Diktat des Mangels bestimmt. Das Zurückdrehen der Wohnungsbestandspolitik vor die Liberalisierung der Ära Brüning resultierte aus stärker planwirtschaftlichen Zielen: insbesondere dem Ziel, Kapital und Güter in rüstungswirtschaftliche Kanäle zu lenken sowie Arbeitskräfte für an- und umzusiedelnde kriegswirtschaftliche Unternehmen heranzuziehen und anzusiedeln⁸³.

Im Wohnungsbau vollzog die NS-Zeit keinen Bruch mit der Weimarer Zeit⁸⁴. Als besonders arbeitskräfteintensiver Wirtschaftszweig wurde er bei den Arbeits-

⁷⁹ Pergande (s. Anm. 9) S. 122 f., 207.

⁸⁰ Ebenda, S. 124; Holtgrave (s. Anm. 12) S. 94 ff.

⁸¹ Siehe Das Wohnungsgesetz. Gesetz Nr. 18 des Kontrollrats vom 8. März 1946. Mit Erläuterungen von Heinrich Hans (= Aschendorffs Juristische Handbücherei 9), Münster 1947. Vgl. Holtgrave (s. Anm. 12) S. 96–99; Pergande (s. Anm. 9) S. 124 f., 202.

⁸² Lubowski S. 23; Fey S. 20, 35; Pergande S. 115 f.; Blumenroth S. 314 f. (alle s. Anm. 9). Borchardt (s. Anm. 43) S. 139; Herbst (s. Anm. 69) S. 163, 315.

⁸³ Vgl. Forndran (s. Anm. 69) S. 102 f. Siehe etwa den Hypothekensperrverlaß von 1938, wonach Hypotheken nur noch für staatswichtige Zwecke gewährt werden sollten; vgl. Borchardt (s. Anm. 43) S. 141.

beschaffungsprogrammen anfangs stark gefördert, etwa im Rahmen der beiden Reinhardt-Programme 1933. Neben dem Neubau wurde mit Hilfe von Zuschüssen und Zinssubventionen in besonderem Maße der Umbau gefördert: einerseits die Umwandlung einer größeren Wohnung in mehrere kleinere; andererseits die Instandsetzung und Modernisierung überalteter Bausubstanz – ein Problem, das wegen des anhaltenden Wohnungsmangels seit dem Ersten Weltkrieg vernachlässigt worden war. 1933 und 1934 erreichte der Wohnungszugang durch Umbauten so hohe Anteile am gesamten Wohnungszugang (34 bzw. 40 %), wie sie bis dahin nur in der besonderen Situation des Jahres 1919 erreicht (und mit 42 % übertrafen) worden waren⁸⁵.

Als Beispiel für die Wohnungsbaupolitik der NS-Zeit sei der Bau von (ländlichen bzw. vorstädtischen) *Kleinsiedlungen* genannt. Die Kleinsiedlung entsprach am ehesten den familien- und siedlungspolitischen Bestrebungen der Nationalsozialisten⁸⁶. Es handelte sich dabei um ein Wohngebäude mit Wirtschaftsteil und Landzulage. Die Kleinsiedlung war in der Weltwirtschaftskrise 1931 geschaffen worden, um Erwerbslosen in der Umgebung von Städten und größeren Industriegemeinden mit relativ geringen öffentlichen Mitteln – etwa 2250 bis 2500 RM je Siedlerstelle – unter viel Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe zu einem Haus und etwas landwirtschaftlichem Gelände (800 bis 1200 qm) zu verhelfen.

Die Ziele bestanden neben der Linderung der Wohnungsnot im allgemeinen und der „*Seßhaftmachung der Bevölkerung auf dem Lande*“ vornehmlich darin, durch die Bautätigkeit die Erwerbslosigkeit zu vermindern und Erwerbslosen mit Hilfe der erbauten Kleinsiedlungen „den Lebensunterhalt zu erleichtern“⁸⁷. Der Nationalsozialismus behielt die Förderung der Kleinsiedlung bei, hauptsächlich im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. Erwerbslosenfürsorge. Seit etwa 1935 jedoch, nach dem Rückgang der Arbeitslosigkeit, erfolgte eine charakteristische Umorientierung: Die Förderung der Kleinsiedlung diene nicht mehr zur Substitution des Arbeitseinkommens von Erwerbslosen, sondern zur Schaffung von Zusatzeinkommen für Fach- und Stammarbeiter; dabei wurde die Höhe der Reichsdarlehen je Kleinsiedlerstelle reduziert. Die Siedlung sollte die Bindung an das Werk verstärken, die Vergabe als Auszeichnung verstanden wer-

⁸⁴ Vgl. *Forndran* (s. Anm. 69) S. 72, 88; *Boelcke* (s. Anm. 4) S. 33.

⁸⁵ Siehe die Zahlen in der beigelegten Tabelle, Spalten B und C. Ferner *Blumenroth* S. 311; *Fey* S. 25 f., 57 f. (beide s. Anm. 9). Zu den Reinhardt-Programmen siehe *Wolffsohn* (s. Anm. 70) S. 120 ff., 127 ff., 136 ff.

⁸⁶ Vgl. *Fey* (s. Anm. 9) S. 51; *Forndran* (s. Anm. 69) S. 72, 74; *Roswitha Mattausch / Brigitte Wiederspahn*: Das Bauprogramm der deutschen Arbeitsfront – die Umwelt der Arbeiter. In: *Kunst im Dritten Reich. Dokumente der Unterwerfung*, Frankfurt am Main 1974, S. 86–103, hier 94 ff.

⁸⁷ Dritte Notverordnung vom 6. 10. 1931, RGBl. S. 537–568, hier Vierter Teil, Kap. II, insbes. § 1 (Zitat), S. 551 ff. Vgl. *Spörhase* (s. Anm. 47) S. 122; *Fey* S. 26 f.; *Preller* S. 491 f. (beide s. Anm. 9). Zur Kleinsiedlung und ihrer Geschichte siehe *Wilhelm Gisbertz*: Handbuch der Kleinsiedlung. Die Kleinsiedlung nach dem Zweiten Wohnungsbau- und Familienheimgesetz (= Handbücherei des Wohnungs- und Siedlungswesens 42), Köln-Braunsfeld 1960, insbes. S. 31 ff.

den. Die Nationalsozialisten akzeptierten dabei als Siedlungsanwärter nur solche „ehrbaren minderbemittelten Volksgenossen, die ebenso wie ihre Ehefrauen deutsche Reichsangehörige, deutschen oder artverwandten Blutes, politisch zuverlässig und erbgesund sind.“ Der Kleinsiedlungsbau wurde im Zweiten Weltkrieg als nicht kriegswichtig eingestellt. Doch nach Kriegsende lebte er wieder auf. Das erste Wohnungsbaugesetz des Bundes nannte ihn – wenn auch nur enumerativ – unter den zu fördernden Wohnformen (§ 16). Die Förderungsbestimmungen für Kleinsiedlungen überdauerten die NS-Zeit, die Besatzungszeit und den staatlichen Neubeginn 1949. Erst 1956 hob das Zweite Wohnungsbaugesetz des Bundes das bestehende Kleinsiedlungsrecht auf (§ 123) und regelte die Förderung neu. Mit abnehmender Arbeitslosigkeit und verbesserter Wohnungsversorgung fanden Kleinsiedlerstellen seit den frühen 50er Jahren immer weniger Interesse⁸⁸.

Die NS-Wohnungsbaupolitik förderte ab Mitte der dreißiger Jahre verstärkt den Mietwohnungsbau, darunter – in Fortführung entsprechender Bauprogramme aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise (1930)⁸⁹ – als „*Volkswohnung*“ Wohnungstypen, die im Extrem mit maximal 34 qm, für Kinderreiche 42 qm, weit davon entfernt waren, das Leitbild der Mehrkinderfamilie realisieren zu können⁹⁰.

Im Fall von *Wolfsburg* und, mehr noch, *Salzgitter* wurden Städte größer geplant, als es *Feders* Vorstellungen entsprochen hätte. Daß diese Städte vornehmlich in den Randzonen allerdings tatsächlich große Wohnungen mit Gartenland hatten, diente dazu, Anreize für die Anwerbung von Facharbeitern und Stamarbeitern sowie höheren Angestellten zu schaffen und dadurch den Aufbau der neuen Industriezentren überhaupt zu gewährleisten. Bis zum industriellen Massenausbaugediehen die Anlagen im Krieg nicht mehr⁹¹.

Auch bei den Städteneugründungen der NS-Zeit spiegelt sich die Diskrepanz zwischen gesellschaftspolitischem Anspruch und städtebaulicher Realisierung: Die im NSDAP-Parteiprogramm angelegte ständische Gliederung der Gesellschaft (Punkt 25) wurde nicht zum Maßstab der städtebaulichen Planung. Vielmehr dominierte bei dieser der Gesichtspunkt der arbeitsplatzmäßigen bzw. verkehrstechnischen Nutzung, überwölbt von architektonischen, raumgestalterischen Ambitionen vornehmlich *Speers* und *Hitlers*⁹².

Etwa 1940/1941, angesichts der Siege im Osten, entwickelten *Hitler* und die DAF Pläne für den „Wohnungsbau nach dem Kriege“. *Ley* wurde zum „*Reichs-*

⁸⁸ *Pergande* S. 93 f., 118 f. (Zitat 119); *Fey* S. 28 (beide s. Anm. 9); *Forndran* (s. Anm. 69) S. 74–77, 88, 91. *Spörhase* (s. Anm. 47) S. 125. *Gisbertz* (s. Anm. 87) S. 32, 34, schätzt, daß 1931–1939 im Reich etwa 180 000, 1946–1949 in der Bundesrepublik etwa 125 000 Kleinsiedlerstellen geschaffen wurden.

⁸⁹ Vgl. *Pergande* S. 89, 117 f.; *Preller* S. 488 (beide s. Anm. 9); *Spörhase* (s. Anm. 47) S. 120.

⁹⁰ *Marie-Luise Recker*: Die Großstadt als Wohn- und Lebensbereich im Nationalsozialismus. Zur Gründung der „Stadt des KdF-Wagens“ (= Campus Forschung 242), Frankfurt/M. New York 1981, S. 65 f.; vgl. *Pergande* (s. Anm. 9) S. 117.

⁹¹ *Forndran* (s. Anm. 69) S. 64, 71. Siehe im einzelnen *Recker* (s. Anm. 90); *Schneider* (s. Anm. 70) S. 50, 63 f., 67, 76, 89.

⁹² Vgl. *Schneider* (s. Anm. 70) S. 111.

kommissar für den sozialen Wohnungsbau“ ernannt. Die Pläne sahen ein außerordentlich großes Bauvolumen vor, vornehmlich Siedlungen im Osten. Der Massenhousingbau sollte insbesondere mit Hilfe einer standardisierten, normierten, mechanisierten und auf wenige Wohnungstypen beschränkten Serienfertigung durchgeführt werden⁹³.

Die quantitative Bilanz der Wohnungsbautätigkeit in der NS-Zeit weist einen Anstieg der Neubauten vom Tiefpunkt im Jahr 1932 (131 160) bis zum Maximum 1937 aus (308 945). Seitdem gingen die Zahlen auf Grund des Vorrangs der Rüstungswirtschaft im Zweiten Vierjahresplan zurück. In der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre hätten jährlich etwa 385 000 Wohnungen gebaut werden müssen, um die Nachfrage des „kaufkräftigen“ Wohnungsbedarfs und der Haushaltsvermehrungen (ohne Ersatzbedarf) zu befriedigen⁹⁴. Diese Zahl wurde freilich in keinem Jahr erreicht. 1938 wurden die Baustoffe kontingentiert und alle Bauvorhaben von der Zustimmung des neuen „Generalbevollmächtigten für die Bauwirtschaft“ abhängig. Im Weltkrieg ruhte die Wohnungsbautätigkeit weitgehend, nachdem seit 1940 Neubauten im allgemeinen (mit Ausnahme von kriegswichtigen) untersagt waren. Die öffentlichen Hände waren im Durchschnitt der Jahre 1933 bis 1939 an der Finanzierung von nur noch 40 % aller Wohnungsneu- und -umbauten beteiligt. 1919 bis 1932 waren es noch durchschnittlich 81 % gewesen. Der Aufwand an öffentlichen Mitteln hatte im Minimum einen Anteil von 18 % (1936), im Maximum von 42 % (1934) an den Baukosten⁹⁵.

Die Kennzeichen der Wohnungsbauförderung des Nationalsozialismus lassen sich in zwei Punkten zusammenfassen:

1. Ausbau zwangswirtschaftlicher, staatsdirigistischer Steuerung des Wohnungsbaus und der damit verbundenen Märkte. Dies galt für die Siedlungspolitik ebenso wie für die Wohnungsbaufinanzierung⁹⁶. So wurde die private Realkreditvergabe stärker gelenkt, die Zinshöhe von Wohnungsbaukrediten mit zwangswirt-

⁹³ Siehe den Erlaß zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaues nach dem Kriege. Vom 15. 11. 1940, RGBl. S. 1495–1498; Dritter Erlaß über den deutschen Wohnungsbau. Vom 23. 10. 1942, RGBl. S. 623 f. Siehe im einzelnen *Marie-Luise Recker*: Staatliche Wohnungsbaupolitik im Zweiten Weltkrieg, in: *Die Alte Stadt* 5 (1978), S. 116–137, insbes. S. 124–128; *Herbst* (s. Anm. 69) S. 163–166; zu den Wiederaufbauplanungen des Nationalsozialismus 1943, angesichts der Zerstörungen durch den Luftkrieg, siehe ebenda, S. 314–319; *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 206 f., 303 ff.

⁹⁴ *Fey* (s. Anm. 9) S. 55.

⁹⁵ Zahlen im einzelnen bei *Witt* (s. Anm. 9) S. 400, 403. Vgl. *Herbst* (s. Anm. 69) S. 314; *Lubowski* (s. Anm. 9) S. 24; *Forndran* (s. Anm. 69) S. 90 f.; *Rolf Wagenführ*: Die deutsche Industrie im Kriege 1939–1945, Berlin, 2. Aufl. 1963, S. 56 f., 112; *Schneider* (s. Anm. 70) S. 25 f.; *Gregor Janssen*: Das Ministerium Speer. Deutschlands Rüstung im Krieg, Berlin, 2. Aufl. 1969, S. 226–231. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den bewilligten Zwischenkrediten der deutschen Siedlungsbank 1931–1942 wider: Die staatlichen Mittel stiegen von 72 Mio. RM (1931) auf 99 Mio. (1936), sanken 1937 auf 69 Mio. und von dort dauernd bis auf 19 Mio. RM (1942); *Heuer/Scheele* (s. Anm. 16) S. 14.

⁹⁶ Siehe dazu *Fey* (s. Anm. 9) S. 24; *Ute Peltz-Dreckmann*: Nationalsozialistischer Siedlungsbau. Versuch einer Analyse der die Siedlungspolitik bestimmenden Faktoren am Beispiel des Nationalsozialismus, München 1978. Vgl. auch oben, Anm. 83.

schaftlichen Mitteln gesenkt – die Hypothekenzinsen lagen 1936 effektiv zwischen 4,5 und 5,5%⁹⁷ –, die Genehmigung von Pfandbriefemissionen mit wohnungspolitischen Auflagen verbunden, die Wohnungsbautätigkeit mehr und mehr zu Vorhaben gelenkt, die als staatspolitisch wichtig deklariert wurden⁹⁸. Zum Ausbau des zentralstaatlichen Lenkungsinstrumentariums gehörte auch, daß die Wohnungsfürsorgeinstitutionen der „Heimstätten“, 1918 geschaffen und seitdem auf Preußen beschränkt, 1936 im gesamten Reich gegründet wurden⁹⁹.

2. Verlagerung der Subventionierung des Wohnungsbaus von Steuermitteln auf andere Quellen, insbesondere auf die stärkere Übernahme von Bürgschaften. Ein wichtiges Finanzierungsmittel waren die vom Reich verbürgten Arbeitsbeschaffungswechsel¹⁰⁰. Sie dienten zur Vorfinanzierung von Haushaltsmitteln und Anleiherlösen und konnten von der Reichsbank diskontiert werden. Sie konnten bis zu fünf Jahren prolongiert werden, und das gab ihnen den Charakter eines Instituts der Dauerfinanzierung. Die Arbeitsbeschaffungswechsel stammten nicht aus der NS-Zeit. Sie waren von den Regierungen Papen und Schleicher in etwas anderer Form konzipiert und teils auch schon praktiziert worden („Oeffa-Wechsel“)¹⁰¹.

Dasselbe galt für die Reichsbürgschaften. Seit Ende 1930 übernahm das Reich solche Bürgschaften. Sie griffen jedoch erst seit 1934, als der Kapitalmarkt wieder genügend Wohnungsbaukredite hergab. Die Nationalsozialisten vereinfachten die Bürgschaftsbestimmungen und machten die Reichsbürgschaften zum wichtigsten Instrument ihrer Wohnungsbauförderung¹⁰².

Der Übergang von der Kapitalsubvention zur Gewährung von Bürgschaften bewirkte durchaus dramatische Veränderungen der Wohnungsbaufinanzierung: Die öffentlichen Hände trugen zwischen 1933 und 1939 im Durchschnitt nur noch 11,7 % zu den Wohnungsbauinvestitionen bei. Zwischen 1924 und 1932 waren es noch durchschnittlich 49,5 % gewesen. Der Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Wohnungsbausubventionierung wurde ausgeglichen durch verstärktes Engagement der Realkreditinstitute (1933–1939 41,7 %; 1924–1932 35,1 %), insbesondere aber durch sonstige private Mittel (46,6 bzw. 15,4 %): Eigenkapital, private Hypotheken und Darlehen, Erlöse aus Landverkäufen, Erbauseinandersetzungen, Arbeitgebermittel¹⁰³.

⁹⁷ Fey (s. Anm. 9) S. 52.

⁹⁸ Vgl. Blumenroth (s. Anm. 9) S. 268 f., 273.

⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 208 f.

¹⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 270 f.

¹⁰¹ Avraham Barkai: Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus. Der historische und ideologische Hintergrund 1933–1936 (= Bibliothek Wissenschaft und Politik 18), Köln 1977, S. 128 ff.; Wolffsohn (s. Anm. 70) S. 89. Vgl. Boelcke (s. Anm. 4) S. 25 f.

¹⁰² Vgl. Lubowski S. 24; Fey S. 28 f.; Blumenroth S. 291–298 (alle s. Anm. 9). Siehe auch oben, Anm. 60.

¹⁰³ Anteil an den Kosten der Neu- und Umbauten inkl. Grundstückspreise. Nach Witt S. 405. Ähnlich, doch abweichende Zahlen bei Blumenroth S. 272; vgl. Fey S. 54 (alle s. Anm. 9).

Die Verlagerung von der Kapitalsubvention zur Bürgschaft war mit einer anderen Veränderung verbunden: mit dem zunehmenden Bau von Kleinhäusern (mit ein bis vier Wohnungen) in ländlichen Gebieten statt großer Mietshäuser in den Städten. Beides deckt sich zeitlich und steht in kausalem Zusammenhang mit dem Rückgang des Baukostenindex und dem Zusammenbruch der Wohnungsbauförderung aus Mitteln der Hauszinssteuer: In der Krise brach der große spekulative, renditeorientierte Mietwohnungsbau stärker ein als der mehr oder weniger am Eigenbedarf orientierte; und dem letzteren vor allem dienten die Bürgschaften¹⁰⁴. Die wichtigsten Kennzeichen der NS-Wohnungsbaupolitik entsprangen nicht nationalsozialistischer Konzeption und nicht der Zeit nach der „Machtergreifung“, sondern sie perpetuierten, an die wirtschaftliche Entwicklung gebunden, das Instrumentarium von Weimar – freilich in eigener Akzentuierung und Intensität.

*

Bei der Gründung der *Bundesrepublik* ähnelte die Situation im Wohnungsweisen der von 1919, doch sie war ungleich krasser: Baustopp, Luftkrieg, Vertreibung, Massenflucht und andere Faktoren hatten bis 1950 ein Defizit von rund 4,8 Mio. Wohnungen entstehen lassen – bei etwa 9,5 Millionen noch vorhandenen „Normalwohnungen“ und bei einer Baukapazität, die auf etwa 250 000 bis 300 000 Wohnungen im Gebiet der Bundesrepublik pro Jahr geschätzt wurde¹⁰⁵. Die Angaben über den Umfang und Grad der Kriegszerstörungen weichen je nach dem angelegten Maßstab stark voneinander ab. Nach eher vorsichtigen Schätzungen waren auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik von den ehemals vorhandenen 10,5 Millionen Wohnungen 1,85 Millionen (= 17,5 %) total zerstört, 0,5 Millionen (= 4,5 %) schwer beschädigt und unbewohnbar, 0,8 Millionen (= 7,5 %) mittelschwer und 1,65 Millionen (= 15,5 %) leicht beschädigt. Brennpunkte der Zerstörungen waren die Groß- und Mittelstädte, von denen eine beträchtliche Zahl mehr als 60 % (Kiel, Hamburg, Bochum, Düsseldorf, Essen, Mainz) oder 50 bis 60 % (Krefeld, Bonn, Frankfurt a. M.) ihres Wohnungsbestands eingebüßt hatten¹⁰⁶.

Ferner herrschte nach der Währungsreform starker Mangel an Realkredit, und die Baukosten explodierten förmlich. Es war also auf viele Jahre hinaus mit erheblicher Wohnungsnot zu rechnen. Daß so viele Wohnungen fehlten, mit den

¹⁰⁴ Vgl. Fey (s. Anm. 9) S. 33 ff.

¹⁰⁵ Zahlen nach Walter Fey (Bearb.): Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischenbilanz und Vorschau, Bonn 1951, S. 46 ff. Fey beziffert hier den Kriegsverlust auf 2,3 Mio. Wohnungen; ferner den Bedarf von 9,25 Mio. Heimatvertriebenen etc. (angenommen mit 4 Personen je Wohnung) auf 2,3 Mio. und den Saldo aus Haushaltsneugründungen und -auflösungen 1946–1950 auf 1,2 Mio. Wohnungen. Er zieht davon den Wohnungszugang zwischen 1945 und 1950 in Höhe von rund 1 Mio. Wohnungen ab. Das 1939 bereits vorhandene Defizit ist also in diese Zahlen nicht einbezogen.

Zur Wohnungspolitik in der Bundesrepublik siehe insbes. Lorenz Fichtel: Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Darstellung und Analyse des Systems der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, WiSo Diss. Augsburg (1980 (Diss.druck)).

¹⁰⁶ Otto Stadler: Handbuch der Wohnungsbauförderung und des sozialen Wohnungsbaues, München/Berlin 1955, S. 1 f.

Schwerpunkten in den Großstädten, und daß große Bevölkerungsteile so lange schlecht oder sogar ganz unbehaust bleiben könnten, enthielt bedeutende soziale Sprengkraft. Das war allen politischen Kräften durchaus bewußt. Vornehmlich diesem Umstand war es zuzuschreiben, daß die Wohnungszwangswirtschaft noch relativ lange beibehalten wurde, obwohl sie einen ordnungspolitischen Fremdkörper im System der Sozialen Marktwirtschaft bildete, und daß die Wohnungsbauförderung unter dem Gebot der extensiven Mittelbeschaffung für den Wohnungsbau stand. Sie realisierte die Lenkung der Mittel in den Wohnungsbau allerdings marktdadäquat durch ein Anreizsystem für die anlagefähigen Gelder.

Das Grundgesetz gab dem Bund die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung auf den Gebieten des Grundstückverkehrs, des Bodenrechts und des landwirtschaftlichen Pachtwesens, des Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesens (Art. 74 Ziff. 18). Die Bundesregierung ging auf ähnliche Weise wie die frühen Weimarer Regierungen gegen die Wohnungsnot vor: allmählicher Abbau der Zwangswirtschaft und starke öffentliche Förderung der Neubautätigkeit – doch wiederum mit charakteristischen Unterschieden: verstärkte Förderung der individuellen privaten Eigentumsbildung und privatwirtschaftlicher Aktivitäten.

Die Wohnungszwangswirtschaft war in der Besatzungszeit zu nie dagewesener Intensität verschärft worden. Das Wohnungs(bau)recht der NS-Zeit galt grundsätzlich, bis zur jeweiligen Änderung, in der Bundesrepublik weiter. Die bisherige Preisbindung für Vermietung und Verpachtung wurde nach der Währungsreform ausdrücklich vom Vereinigten Wirtschaftsgebiet übernommen¹⁰⁷. Doch Mieterschutz, Mietpreisbindung und öffentliche Wohnraumbewirtschaftung wurden bei frei finanzierten Neubauten schon 1950 aufgehoben¹⁰⁸. Für Altbauten wurde der Preisstopp von 1936 im Prinzip beibehalten, die Mieten wurden mehrfach angehoben, ohne daß schon das Problem des zwischen Alt- und Neubaumieten *gespaltenen Marktes* gelöst wurde¹⁰⁹.

Andere Mietregelungen gab es seit 1950 für den steuerbegünstigten und den *sozialen Wohnungsbau*. Der erstere umfaßte Wohnungen, die ohne Inanspruchnahme öffentlicher Gelder gebaut wurden und unterhalb bestimmter Wohnflächengrenzen blieben, jedoch Steuervergünstigungen in Anspruch nahmen (im wesentlichen zehn Jahre lang Grundsteuerermäßigung). Dafür durfte nur die Kostenmiete erhoben werden, deren Berechnung der Bund im einzelnen regelte.

Der soziale Wohnungsbau war Wohnungsbau für Mieter unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen; Ausstattung und Flächen der Wohnungen waren beschränkt. Der Bauherr durfte auf Grund der Inanspruchnahme öffentlicher

¹⁰⁷ Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform. Vom 25. 6. 1948. Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, S. 61 f. (§ 1) und 1949, S. 12.

¹⁰⁸ Ebenso entfiel 1950 die Wohnraumbewirtschaftung im steuerbegünstigten Wohnungsbau. Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24. 4. 1950, BGBl. S. 83–88, §§ 23, 26, 27 (2).

¹⁰⁹ Vgl. Blumenroth (s. Anm. 9) S. 336.

Förderungsmittel nur die Richtsatzmiete verlangen: Die Miethöhe war nach Gemeindegrößenklassen, Lage und Ausstattung der Wohnungen gestuft; sie wurde von den Ländern unter Rahmenvorgabe des Bundes festgesetzt. 1956 trat die Kostenmiete an ihre Stelle¹¹⁰.

Einem weitreichenden Mieterschutz und der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung unterlagen seit 1950 (nur) noch die Altbauten und die neugeschaffenen Sozialwohnungen. Die Mieter der letzteren konnte der Vermieter aus einer Vorschlagsliste der Wohnungsbehörde aussuchen¹¹¹. Einen wichtigen Impuls zur Auflockerung der öffentlichen Bewirtschaftung vermittelte das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz von 1953, indem es die Initiative zum Abschluß von Mietverhältnissen in Altbauten wieder dem Vermieter übertrug und der Gemeinde nur das Recht zur Prüfung und Erteilung der Benutzungsgenehmigung gab. In diese Regelung wurden 1965 auch die neu errichteten Sozialwohnungen einbezogen¹¹². Diese Bestimmungen und die Möglichkeit, durch vorzeitige Ablösung des öffentlichen Darlehens die zwangswirtschaftlichen Auflagen abzustreifen, sowie die überaus umfangreiche Bautätigkeit führten dazu, daß die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung in den fünfziger Jahren immer mehr an Bedeutung verlor und schließlich versandete¹¹³.

Die Überführung der Wohnungszwangswirtschaft insgesamt in die Soziale Marktwirtschaft erfolgte in den sechziger Jahren durch das „*Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht*“ (1960), das heftig umstrittene „Abbaugesetz“ *Paul Lückes*: Es hob ab 1963, stufenweise, in den Stadt- und Landkreisen, deren Wohnungsfehlbestand unter 3 % sank (den sogenannten „Weißen Kreisen“), die Wohnraumbewirtschaftung auf, gab die Mietpreise frei und reduzierte den Mieterschutz. Zugleich fügte es in das BGB Sozialklauseln ein (§§ 556a, 565 BGB). Diese gaben dem Mieter das Recht, einer Kündigung zu widersprechen, die für ihn unter Würdigung der berechtigten Belange des Vermieters eine Härte bedeuten würde, und legten im übrigen längere Kündigungsfristen fest¹¹⁴. Eine Ausnahme im liberalisierten Mietrecht blieb die Vergabe

¹¹⁰ Erstes Wohnungsbaugesetz (s. Anm. 108) §§ 7 bzw. 17 (2); Verordnung über die Miethöhe für neugeschaffenen Wohnraum. Vom 20. 11. 1950, BGBl. S. 759–763. Siehe im einzelnen *Holtgrave* (s. Anm. 12) S. 99–121, insbes. zur ‚selbstverantwortlich gebildeten Miete‘ im steuerbegünstigten Wohnungsbau seit 1953.

¹¹¹ Erstes Wohnungsbaugesetz (s. Anm. 108) § 22, Abs. 2.

¹¹² Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31. 3. 1953, BGBl. S. 97–105, hier die §§ 3, 5, 14. Das Gesetz trat an die Stelle des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (siehe Anm. 81). Ferner das Zweite Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) vom 27. 6. 1956, BGBl. S. 523–558, hier § 75.

¹¹³ Siehe Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Ersten Wohnungsbaugesetzes. Vom 25. 8. 1953, BGBl. S. 1037–1046, hier Art. 1, 21. *Pergande* S. 202 f. Für die Hauszinssteuer siehe *Hirtsiefer* S. 396 (beide s. Anm. 9).

¹¹⁴ Abbaugesetz vom 23. 6. 1960, BGBl. S. 389–417, hier Art. I, § 15 (Mietpreis), Art. II § 3c und d (Bewirtschaftung), Art. III (Mieterschutz), Art. VI (Änderung BGB). Das soziale Mietrecht wurde 1971 erheblich erweitert: Kündigungen des Vermieters wurden auf Fälle beschränkt, in denen er ein berechtigtes Interesse nachweist; Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen wurden vom Nachweis von Vergleichsmieten abhängig gemacht

von Sozialwohnungen: Interessenten mußten – nur zum Zeitpunkt der Nachfrage, was zu der späteren Fehlbelegungsproblematik führte – durch eine amtliche Bescheinigung nachweisen, daß sie unter bestimmten Einkommensgrenzen blieben; unter diesen Wohnberechtigten konnte der Vermieter dann auswählen¹¹⁵.

Der Abbau der Zwangswirtschaft hatte den Abbau der Wohnungsnot zur Voraussetzung. Tatsächlich erreichte die Bundesrepublik eine im eigenen historischen wie im internationalen Vergleich beispiellos hohe Wohnungsproduktion. Seit 1950 übertraf der jährliche Bruttozugang an Wohnungen den des Reiches. Vor dem Zweiten Weltkrieg war das Versorgungsniveau nie höher gewesen als 264 Wohnungen je 1000 Einwohner (1939). Es hatte zwanzig Jahre gedauert, bis der Wohnungsbau im Reich von dem unmittelbaren Nachkriegsniveau zu diesem Höchststand gelangt war. Die Bundesrepublik begann auf ähnlich niedrigem Versorgungsniveau, überschritt den Vorkriegshöchststand aber schon 1956: In nur sieben Jahren war das Versorgungsniveau ebenso angestiegen wie in den genannten zwanzig Jahren¹¹⁶.

Bis gegen Mitte der sechziger Jahre wurde der Wohnungsmangel, statistisch gesehen, beseitigt; seit 1978 übersteigt die Zahl der vorhandenen Wohnungen die der Haushalte. Gleichzeitig wurden die Wohnflächen erhöht und die Wohnungsausstattung verbessert. So betrug die durchschnittliche Wohnfläche von Neubauwohnungen insgesamt (in Klammern die Werte für den sozialen Wohnungsbau):

1953	55,5 qm	(51,7 qm)
1960	70,4 qm	(65,6 qm)
1965	79,2 qm	(73,5 qm)

Der soziale Wohnungsbau hatte an den fertiggestellten Wohnungen in den ersten vier Jahren der Bundesrepublik einen Anteil von fast 70 %. Dieser sank 1960 unter 50, 1964 unter 30 %. Eigenheime hatten an den Wohnungsneubauten 1952 bis 1965 einen Anteil von 40 bis 48 %¹¹⁷.

Die beiden wichtigsten Ursachen dieser Wohnungsbauleistung waren:

1. Die Bundesregierung setzte *Kapitalsubventionen* ein, wie es bereits die Weimarer Regierungen getan hatten, ferner, vornehmlich für Altbauten, Zinssubven-

und waren frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung möglich. Siehe dazu Pergande (s. Anm. 9) S. 201 f., 207 f.

¹¹⁵ Art. VIII des zweiten Wohnungsbaugesetzes (s. Anm. 112). Siehe dazu Pergande (s. Anm. 9) S. 203 f.

¹¹⁶ Siehe in der beigelegten Tabelle unter E.

¹¹⁷ Neugeschaffene Wohnungen in Eigenheimen in Prozent sämtlicher Wohnungen in Wohngebäuden. Siehe im einzelnen Pergande S. 186–189; Blumenroth S. 399 (beide s. Anm. 9). Vgl. Kerstin Dörhöfer: Erscheinungen und Determinanten staatlich gelenkter Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Planung und Durchführung des Wohnungsbaus für die „breiten Schichten des Volkes“ (Sozialer Wohnungsbau) (= Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin 10), Berlin 1978, S. 261.

tionen¹¹⁸. Mit Mitteln aus dem allgemeinen Etat, aber auch Sondermitteln wie der Hypothekengewinnabgabe auf die 1 : 10 umgestellten Grundschulden, ähnlich der Weimarer Gebäudeentschuldungssteuer, wurde der soziale Wohnungsbau gefördert. Im Prinzip sollten die öffentlichen Mittel auch hier die unrentierlichen Kosten decken.

Neben der Kapitalsubvention wurden anfangs in geringem, als der Kreditmarkt dann ergiebiger geworden war, auch in größerem Maß *Zinssubventionen* eingesetzt. So sank der Anteil der kapitalsubventionierten an allen öffentlich geförderten Wohnungen von 88,9 % (1957) auf unter 10 % (1968). Die kombinierte Lasten- und Ertragssubvention, 1957 noch bei nur 4,4 % der öffentlich geförderten Wohnungen angewandt, erreichte zeitweilig 90 %. Am Ende der sechziger Jahre wurde diese Form der Subventionierung bei gut der Hälfte aller öffentlich geförderten Wohnungen praktiziert. Insgesamt war der Übergang von der kapital- zur objektbezogenen Ertragssubvention unverkennbar. – Die öffentlichen Mittel betrugen am Anfang der fünfziger Jahre noch mehr als 40 % der Wohnungsbauinvestitionen. Ab 1961 waren es weniger als 20 %. Die Kapitalmarktmittel (einschließlich Bauspareinlagen) stiegen im selben Zeitraum von rund 30 auf über 50 %, die sonstigen Mittel (Eigenleistungen, Mieter-, Arbeitgeberdarlehen) lagen jeweils bei rund 30 %¹¹⁹.

2. Die Bundesregierung setzte nachhaltig auf privatwirtschaftliche Anreize: Die Förderung im *sozialen Wohnungsbau* stellte alle Bauherrngruppen gleich und bevorzugte nicht die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, wie es in der Weimarer Republik und – unter anderen Vorzeichen – im Nationalsozialismus der Fall gewesen war¹²⁰. Auch daß neben dem sozialen und dem steuerbegünstigten Wohnungsbau ein freifinanziertes Segment zugelassen wurde, das frei von Zwangswirtschaft blieb, war eine bewußt privatwirtschaftliche Weichenstellung, um privates Kapital für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Ferner der § 7c des Einkommensteuergesetzes: die Hergabe unverzinslicher Darlehen oder verlorener Zuschüsse für die Wohnungsbaufinanzierung Dritter konnte bis zu bestimmten Höchstbeträgen (1951: 7000 DM) steuerlich berücksichtigt werden. Diese Bestimmung wirkte sich in den frühen 50er Jahren regelrecht als Treibsatz privater Wohnungsbauförderung aus¹²¹. Diese starke Subventionierung der Kapitalhergabe Privater ist, wie Borchardt herausstellt¹²², ein Unterschied zur Weimarer Epoche. Und ebenso ist es die damit angestrebte Konsequenz: Der geringere öffentliche Förderungsanteil je Wohnungseinheit ermöglichte dem Staat, mehr Objekte zu fördern. Stärker als es in den vorhergehenden Epochen der Fall gewesen war, setzte die Bundesrepublik zur Wohnungsbauförderung das Mittel der

¹¹⁸ Vgl. *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 356–362.

¹¹⁹ Zahlen im einzelnen ebda., S. 345 ff., 352 f.

¹²⁰ Erstes Wohnungsbaugesetz (s. Anm. 108) § 21. Vgl. *Pergande* (s. Anm. 9) S. 172.

¹²¹ *Adolf Grass*: Artikel Einkommensteuervergünstigung für private Baudarlehen. In: *HwbStWS* (wie Anm. 17), S. 548–554.

¹²² *Borchardt* (s. Anm. 43) S. 154 f.

Subventionierung durch steuerlichen Abzug ein – und damit Anreize zur Kapitalhergabe für den Wohnungsbau aus privaten Erträgen. Dies galt für Wohnungsbauten selbst (erhöhte Absetzung gem. § 7b Einkommensteuergesetz) ebenso wie für die vorgelagerten Bereiche der privaten Vermögensbildung (Sonderausgabenregelung des § 10 Einkommensteuergesetz für Bauspar- und Versicherungsbeiträge) als auch für Bereiche der Refinanzierung (u. a. Steuerfreiheit für Pfandbriefe zur Beschaffung von Mitteln für den sozialen Wohnungsbau; Kapitalmarktförderungsgesetz von 1952)¹²³. Schließlich seien die aus gesellschaftspolitischen Gründen breit gestreute Eigentumsförderung durch Wohnungsbauprämien seit 1952 und der Vorrang der Eigenheimförderung vor der Subventionierung des Mietwohnungsbaus seit 1953/56 genannt, die jeweils mit einer familien- bzw. einkommenspolitischen Komponente verbunden waren¹²⁴.

Eine Subjektförderung durch *Mietbeihilfen* („Wohngeld“) wurde schon 1950 diskutiert. Dieses Instrument wäre aber bei der herrschenden Kapitalknappheit nicht geeignet gewesen, die Errichtung von Neubauten zu erleichtern. Bereits das Erste Bundesmietengesetz von 1955 führte „zur Milderung von Härten“, die durch Mieterhöhungen infolge des Gesetzes entstehen konnten, Mietbeihilfen ein. Dieses Instrument wurde jedoch (als „Wohnbeihilfen“) erst nach 1960 in bedeutendem Umfang eingesetzt, als die Altbaumieten in Folge des „Abbaugesetzes“ freigegeben und teurer wurden. Ebenfalls zunächst als Nothilfe stellte das Abbaugesetz den Wohnbeihilfen in charakteristischer Weise Lastenbeihilfen für Eigentümer an die Seite. Mit dem (I.) Wohngeldgesetz von 1965 wurde das Wohngeldrecht modifiziert, mit dem (II.) Wohngeldgesetz das Instrument stark ausgeweitet¹²⁵.

II.

Als Fazit dieses Überblicks zeigt sich: *Nicht Brüche, sondern Kontinuitäten dominierten in der Wohnungspolitik von der Weimarer Republik bis zur Bundesrepublik*. Die Wechsel der politischen Systeme leiteten Kursänderungen ein, die sich jeweils erst nach einiger Zeit deutlicher zeigten. Doch den politischen Zäsuren 1918, 1933 und 1945/49 selbst entsprachen keine ähnlich wichtigen Zäsuren in der Wohnungspolitik. Eine große Zahl von Kontinuitätslinien reichte sowohl über den dreimaligen Wechsel der politischen Systeme hinweg als auch über die wirtschaftlichen Turbulenzen von Hyperinflation, „goldenen Zwanzigern“, Weltwirtschaftskrise, Aufrüstung, Zweitem Weltkrieg, Besatzungszeit und Wiederaufbau.

Die wichtigsten Kontinuitätslinien waren:

¹²³ Vgl. Blumenroth (s. Anm. 9) S. 379 ff.

¹²⁴ Vgl. ebenda S. 363 ff.

¹²⁵ Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27. 7. 1955, BGBl. S. 458–468, hier § 15; Abbaugesetz (wie Anm. 114) Art. VII; Wohnbeihilfengesetz vom 29. 7. 1963, BGBl. S. 508–523. (I.) Wohngeldgesetz i. d. F. vom 1. 4. 1965, BGBl. S. 177–188. II. Wohngeldgesetz vom 14. 12. 1970, BGBl. 1637–1659. Vgl. *Pergrande* S. 184 ff.; *Blumenroth* S. 367–370 (beide s. Anm. 9).

1. Die Existenz staatlicher Wohnungspolitik selbst. Es gab im Kaiserreich Vorläufer; doch eine allgemeine staatliche Wohnungspolitik setzte erst gegen Ende des Ersten Weltkriegs ein. Es war nicht allein der Wohnungsmangel, der die seither andauernde staatliche Intervention hervorbrachte. Die Wohnungspolitik resultierte auch aus einem Wandel des Staatsverständnisses, und sie war Ausdruck dieses Wandels: der Erweiterung der staatlichen Aufgaben im Hinblick auf sozialstaatliche, der Ausdehnung seiner Grenzen in den Bereich der Gesellschaft hinein. Die Regulierung des Mangels war für sich nur obrigkeitsstaatliches Notrecht. Doch beim Ende des Kaiserreiches kamen mit Sozialisten und später dem Zentrum solche Kräfte an die Regierung, die zuvor schon staatliche Eingriffe im Wohnungswesen gefordert hatten. Daß der Staat für ein ausreichendes Wohnungsangebot und tragbare Mieten zu sorgen habe, wurde nun und blieb seither Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen Credos. In der Wohnungsbestands- wie -baupolitik wurden damit kaum mehr reversible soziale Besitzstände geschaffen.

2. Die Beibehaltung der Zwangswirtschaft in der Wohnungsbestandspolitik bis zur Durchsetzung des „Abbaugesetzes“ während der sechziger Jahre. Die Fortexistenz der Zwangswirtschaft resultierte aus dem Dilemma, die öffentlichen, sozialstaatlichen Verpflichtungen angesichts der gegebenen und grundsätzlich andauernden Unterversorgung mit Wohnungen einerseits, mit dem Fortbestand des privaten Eigentums am Wohnraum andererseits, in Einklang bringen zu wollen. Die Zwangswirtschaft wurde je nach dem Stand der Wohnungsversorgung stufenweise gelockert bzw. verschärft, in der Tendenz entsprechend zur Verbesserung der Wohnungsversorgung reduziert. Dies sei hier mit Hilfe der Zahl der vorhandenen Wohnungen je tausend Einwohner demonstriert (s. die beigelegte Tabelle unter E), die als ein Indikator für das Versorgungsniveau dienen soll (wenngleich sie Veränderungen der Wohnungs- und Haushaltsgröße und der räumlichen Verteilung nicht berücksichtigt): Unmittelbar nach Kriegsende hob sich die Versorgungslage auf niedrigem Niveau bis auf 221,9 Wohnungen je tausend Einwohner (1920). Dies besserte sich während der Inflation nur marginal (mit Ausnahme von 1922). Nach der Währungskonsolidierung stiegen die Werte geringfügig, seit 1927 deutlich an; für die Hauszinssteuerära scheint eine gleichmäßige jährliche Verbesserung der Wohnungsversorgung um etwa 3,5 Wohnungen je tausend Einwohner kennzeichnend zu sein (1927–1931). Von 1932 bis 1938 schwankte der Zuwachs nur noch um 1,9 (Abweichung + 0,8/– 0,6); er erreichte 1938 260,2 Wohnungen/1000 Einwohner. Im Weltkrieg überstieg er diesen Wert kaum noch. 1950 war er auf 214,2 Wohnungen je 1000 Einwohner der Bundesrepublik gesunken. Von dort stieg er ununterbrochen an, auf 291,1 1960 und 322,3 1965, beides nie zuvor erreichte Versorgungsniveaus. Im Vergleich mit diesen Werten: Die wichtigsten Verschärfungen der Zwangswirtschaft fanden 1918–1923, 1936–1946, die wichtigsten Lockerungen 1930–1933, 1950 und, mehr noch, seit 1963 statt. Ohne eine mechanistische Abhängigkeit zu konstruieren, wird doch der Zusammenhang zwischen dem Versorgungsniveau einerseits und den Etappen der Wohnungszwangswirtschaft andererseits deutlich.

3. Die Dominanz der *Objektförderung* bei der Wohnungsbauförderung und dort insbesondere der Kapitalsubvention. Die Objektförderung resultierte aus der Notwendigkeit, angesichts der bedeutenden Unterversorgung den Massenwohnungsbau nachhaltig und umfassend zu stimulieren; die Kapitalsubvention war Konsequenz der Knappheit an langfristigen und billigen Realkrediten¹²⁶. Erst mit dem Ende der Kapitalknappheit erreichten die Zinssubvention und die Subjektförderung größere Bedeutung.

4. Neben den Formen wiesen die Institutionen der staatlichen Wohnungsbauförderung und der privaten und halbstaatlichen Wohnungswirtschaft etc. Kontinuitäten auf: Eine Vielzahl von mittelbaren bzw. halbstaatlichen Institutionen der Wohnungsbauförderung, vornehmlich im Bereich der Baulandbeschaffung, -erschließung sowie der (Zwischen-)Kreditbeschaffung und der privaten und kommunalen Wohnungswirtschaft, der Mieter- und Hausbesitzerverbände besteht von der frühen Weimarer Republik bis zur Gegenwart. In der Wohnungswirtschaft, aber auch in der Wohnungsbürokratie, war die Kontinuität der Experten groß. Der wohl prominenteste war der erste Wohnungsbauminister der Bundesrepublik, *Eberhard Wildermuth*. Er war in der Weimarer Epoche Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei/Deutschen Staatspartei und Oberregierungsrat in dem für die Wohnungspolitik zuständigen Reichs- und Preußischen Arbeitsministerium. Er wechselte 1928 als Vorstandsmitglied zur Deutschen Bau- und Bodenbank AG. Nach dem Militärdienst war *Wildermuth* Wirtschaftsminister in Württemberg-Hohenzollern (seit Juli 1947) und FDP-Abgeordneter im ersten Deutschen Bundestag¹²⁷. Auch *Wildermuths* Ministerialdirektor *Joachim Fischer-Dieskau*, ein Anhänger der Bodenreformbewegung, war – als Ministerialdirigent – im Reichs- und Preußischen Arbeitsministerium gewesen. Und es gibt zahlreiche andere personelle Kontinuitäten zu den Wohnungsbehörden des Bundes und der Länder¹²⁸.

Es lassen sich weitere Kontinuitätslinien nennen, darunter – während der drei Epochen in je unterschiedlicher Intensität – die Förderung des Klein- bzw. Arbeiterwohnungsbaus, des Eigenheimbaus, des Bergarbeiterwohnungsbaus¹²⁹, ferner etwa im Bereich der Wohnungsbaufinanzierung, der Siedlungspolitik, der Bauwirtschaft selbst. Daß diese Kontinuitäten gegenüber den Brüchen überwogen, mag angesichts der Härten der politischen Systemwechsel erstaunen. Aber daß ein dichtes Netz von Kontinuitätssträngen von der Weimarer Republik in die NS-Zeit und von dort weiter in die Bundesrepublik hineinreicht – modifiziert, doch von den politischen Wechslen nicht zerschnitten – gilt keineswegs für die Woh-

¹²⁶ Vgl. *Blumenroth* (s. Anm. 9) S. 250–262.

¹²⁷ *Pergande* (s. Anm. 9) S. 86 f., 170; *Wilhelm Kohlhaas*; *Eberhard Wildermuth*. Ein aufrechter Bürger, Bonn 1960.

¹²⁸ Für ähnliche personelle Kontinuitäten vom Reichswirtschaftsministerium siehe *Boelcke* (s. Anm. 4) S. 40, 351–354.

¹²⁹ Vgl. *Blumenroth* S. 350 f.; *Pergande* S. 179 ff. (beide s. Anm. 9).

nungspolitik allein. Es stimmt vielmehr mit den eingangs genannten Ergebnissen der neueren Forschung überein.

Über die Bedingungen und Ursachen der Kontinuitäten ist damit noch nichts gesagt. Hinweise auf ähnliche Entwicklungen auf anderen Gebieten reichen zur Erklärung nicht aus. Die Kontinuitäten im Wohnungsbau resultieren im besonderen aus den folgenden Faktoren:

1. Das Wohnungswesen ist ein besonders schwerfälliges Schiff: Wohnungen sind immobile, in mehrerer Hinsicht heterogene Güter von langer Produktions- und Lebensdauer, und ihre Herstellungskosten übersteigen die aller anderen Gebrauchsgüter bei weitem. Allein die Höhe der Baukosten und die langen Tilgungszeiten von Darlehen behindern kurzfristige wohnungspolitische Kurswechsel und staatliches/kommunales Engagement im Wohnungsbau. „Wie wenig variabel die Einwirkungen sind, die von staatlicher Seite zur Besserung der Verhältnisse ergriffen werden können“ klagte etwa 1972 Herbert Lubowski, der Präsident der Deutschen Pfandbriefanstalt, mit Blick auf die öffentlichen Förderungsmaßnahmen, Rentabilität des Bauens und die Zinshöhe¹³⁰.

2. Wohnungen befinden sich vorwiegend in privatem Eigentum, was staatliche Eingriffe kompliziert und erschwert. Nicht ohne Grund wurde in der DDR das private Wohnungseigentum nicht sozialisiert¹³¹. Ferner bildet das Wohnen einen Teil des sozialen Verhaltens, das sich nur allmählich ändert. Dies gilt zum einen für die individuelle Wohnnachfrage überhaupt, die weit weniger variabel ist, als die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Kleidern¹³². Die Auflockerung bzw. Beendigung der Zwangswirtschaft ab 1926 und ab 1960 erfolgten deshalb nicht als allgemeiner Bruch der Wohnungspolitik, sondern waren zeitlich und regional gestuft. Dies gilt aber auch in besonderem Maße für den Kauf und Verkauf von Einfamilienhäusern und Wohnungen zur eigenen Nutzung. Der rasche, leichthändige Verkauf bei beruflichem und privatem Wechsel ist in der Bundesrepublik weit weniger verbreitet als in den USA. Zu einem grundstürzenden Wechsel auf allen Gebieten des Wohnungswesens, die so tief wie Mieterschutz, Mietpreisrecht und die private Kapitalverwendung in die individuelle Lebensführung und in soziale Besitzstände eingreifen, wäre ein politischer Systemwechsel wohl sachlich und personell

¹³⁰ Lubowski (s. Anm. 9) S. 16; vgl. ebenda, S. 23 („der Wohnungsbau ein schwerfälliges Instrument“). Eine Übersicht über die spezifischen Merkmale des Gutes Wohnung bei Sylvia Brander: Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg (= Volkswirtschaftliche Schriften 348), Berlin 1984, S. 135–143.

¹³¹ 1971 waren 78 % aller Wohngebäude und 62 % aller Wohnungen in privatem Besitz. Da die Bautätigkeit vorwiegend bei den Kommunen bzw. öffentlichen Wohnungsgesellschaften liegt, sinkt dieser Anteil langfristig. Vgl. Manfred Melzer (unter Mitarbeit von Wolfgang Steinbeck): Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in beiden deutschen Staaten – Ein Vergleich (= Beiträge zur Strukturforschung 74), Berlin 1983, S. 82.

¹³² Siehe auch Ralf Mairose/Gerhard Orgaß: Wohnungs- und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kostenmiete, Städtebaurecht, Wohnungseigentum durch Mietkauf (= Analysen 14) Opladen 1973, S. 22.

schwerlich imstande¹³³. Hier wirkte, wie es *Lothar Gall* in einem Beitrag zur Kontinuitätsfrage formulierte, die „Kraft akkumulierter Bestände“ weiter¹³⁴.

Solche akkumulierten Bestände wirkten nicht nur im Wohnungsbestands- und Wohnungsbauförderungsrecht sowie in den gesellschaftlichen Ansprüchen an und Aufwendungen für das Wohnen, sondern sie bestimmten auch die Politik und Ansprüche der Verbände und Interessenorganisationen der Bauwirtschaft und des Wohnungswesens. Sie perpetuierten und verfestigten dabei einerseits überkommene soziale Abstufungen und Besitzstände in den Fällen, in denen berufsständische oder berufsgruppenspezifische Träger eigene Wohnungsgesellschaften gründeten¹³⁵; diese Institutionen selbst und ihre Träger artikulierten andererseits ihre Forderungen auf der Grundlage der so geschaffenen Besitzstände auch bei der politischen Gestaltung der Wohnungspolitik und trugen so ihrerseits zur Verfestigung und Perpetuierung in der Gesetzgebung bei.

3. Das Bauen war seit dem Ersten Weltkrieg dauernd zu teuer, als daß Wohnungsangebot und -nachfrage allein, „natürlich“, nur auf Grund marktwirtschaftlicher Impulse hätten ins Gleichgewicht kommen können: Das Wohnungsdefizit konnte bis in die jüngste Zeit nie von Grund auf behoben, sondern nur periodisch abgeschwächt werden. Die Kosten des Wohnungsbaus und des dazu erforderlichen Kapitals waren im Vergleich zur Einkommenssituation und Zahlungsbereitschaft der Wohnungsnachfrager zu hoch. Die Störungen des Gleichgewichts zwischen (Bau- und Kapital-)Kosten einerseits und Mietertrag (bzw. ersparter Mietausgaben beim Eigenheim) andererseits waren freilich in jeder der drei Epochen unterschiedlich.

- In der Weimarer Republik waren während der Hyperinflation und der Weltwirtschaftskrise die Kapitalzinsen überaus hoch und die zahlungsfähige Nachfrage desolat; in den „goldenen Zwanzigern“ von 1924 bis 1929 stiegen, bei hohen Kapitalkosten, die Baukosten stark an, weit stärker als die Lebenshaltungskosten¹³⁶. Die starke Wohnungsbauförderung steigerte immerhin den Wohnungsbau bedeutend.
- In der NS-Zeit waren, aufgrund der Weltwirtschaftskrise, die Baukosten zwar stark zurückgegangen und blieben auch (dank preisüberwachender Maßnah-

¹³³ Vgl. auch *Hirtsiefer* (s. Anm. 9) S. 194.

¹³⁴ *Lothar Gall*: Die Bundesrepublik in der Kontinuität der deutschen Geschichte. In: HZ 239 (1984) S. 603–613, hier 610. Siehe auch den Hinweis von Willi Albers auf die „historische Komponente“, ohne die wohnungspolitische Verhältnisse nicht zu verstehen seien, da die Nutznießer staatlicher Förderung auch nach Änderung der wohnungspolitischen Voraussetzungen auf weiteren Leistungen bestünden. *Willi Albers*: Artikel Wohnungspolitik II: Wohnungsversorgung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982, S. 516–533, hier 526. Ähnlich *Borchardt* (s. Anm. 2), insbes. S. 149 f.

¹³⁵ Z. B. die „Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten“ (Gagfah), die 1917 unter Beteiligung der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte gegründet wurde und seither öffentlich gefördert wird, nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

¹³⁶ Siehe die beigegebene Tabelle, Kolonnen F und G.

men) bis zum Zweiten Weltkrieg auf niedrigem Niveau; ähnlich die Kapitalkosten. Die Schere zwischen der Zinsbelastung durch die Bau- und Finanzierungskosten einerseits und dem Mietniveau andererseits begann sich in der ersten Hälfte der dreißiger Jahre wieder zu schließen¹³⁷. Es wären nun genügend anlagebereite Mittel vorhanden gewesen. Dieselben Lenkungsmaßnahmen aber, die die Kosten niedrig hielten, sorgten auf Grund rüstungswirtschaftlicher Prioritäten auch dafür, daß nicht so viele Kapitalien und Materialien in den Wohnungsbau flossen, wie zum Abbau des Defizits notwendig gewesen wären¹³⁸. Die Wirkung des Preises auf die Nachfrage war zum Teil außer Kraft gesetzt. Nur von 1934 bis 1937 gelang dem Nationalsozialismus eine starke Ausweitung der Neubautätigkeit¹³⁹.

- Am Anfang der Bundesrepublik waren die Schwierigkeiten größer als je zuvor. Nach der Währungsreform fehlte Kapital; die Wohnungsbaukosten stiegen in den fünfziger Jahren stärker als je zuvor, weit stärker auch als die Lebenshaltungskosten; das Masseneinkommen war noch lange Zeit relativ gering, und die Unterversorgung mit Wohnraum überstieg jedes vorherige Maß. Daß trotz dieser Umstände seit 1950 jedes Jahr mehr Wohnungen erstellt wurden als je zuvor, lag an der massiven öffentlichen Förderung durch Kapitalsubventionen und steuerliche Anreize bei gleichzeitiger Begrenzung der Flächen geförderter Wohnungen. Der Bundesrepublik gelang es dadurch, die Neubautätigkeit während eines langen Zeitraums auf hohem Niveau zu halten und so das globale Defizit, statistisch gesehen, ganz abzubauen. Dazu waren die vorhergehenden Expansionsphasen des Wohnungsbaus, 1925 bis 1929 und 1934 bis 1937, jeweils zu kurz gewesen.

4. Der Wohnungsbau wird stärker von (lang andauernden) wirtschaftlichen Faktoren als von (kurzfristigen) politischen Veränderungen bestimmt. Nimmt man die Zahl der Wohnungsneubauten als Focus, in dem sich die staatliche Wohnungspolitik und die private Bautätigkeit bündeln, so lagen die oberen Wendepunkte der Wohnungsbautätigkeit in den Jahren 1922, 1929, 1937, 1954, 1956, 1959, 1962 und 1964; die unteren Wendepunkte in den Jahren 1924, 1932, 1939/45, 1955, 1958, 1961, 1963 und 1965. Dies zeigt, daß Inflation, Weltwirtschaftskrise, Weltkrieg und wirtschaftlicher Wiederaufbau, wirtschaftliche Faktoren also, die Wohnungsbautätigkeit stärker bestimmten, als es die Wechsel der politischen Systeme taten. Dies erscheint etwa auch im Hinblick auf die Abhängigkeit der Steuereinnahmen, die staatliche Wohnungsbauförderung speisen, von der Konjunktur plausibel; ferner auch im Hinblick auf die Beschäftigungsimpulse, die jede Wohnungspolitik im Auge hat.

5. Kontinuitäten gab es schließlich in der Wohnungspolitik auch deshalb, weil Initiativen zu grundlegenden Veränderungen scheiterten. Solche Initiativen

¹³⁷ Vgl. Fey (s. Anm. 9) S. 31, 53.

¹³⁸ Blumenroth (s. Anm. 9) S. 251.

¹³⁹ Siehe die beigegegebene Tabelle, Kolonne C.

waren nicht eben selten. Es handelte sich dabei meist um Pläne der Bodenreformbewegung. Sie scheiterten sowohl in den frühen Weimarer Sozialisierungsdebatten als auch Mitte der dreißiger Jahre im Nationalsozialismus wie auch schließlich in der frühen Bundesrepublik, weil sie tief in das Eigentumsrecht und damit ein Kerngebiet der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eingegriffen hätten. Die Kernpunkte waren alles in allem: Zum einen das Ziel, der öffentlichen Hand mit dem Instrument der Enteignung bessere Bauplanungsmöglichkeiten zu geben und zum anderen das Ziel, den unverdienten Wertzuwachs von (zur Bebauung anstehenden) Grundstücken allgemein zu unterdrücken oder abzuschöpfen – aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit wie der Reduzierung der Bau- und damit Mietpreise. Weder der Entwurf eines Bodenreformgesetzes von 1926 bzw. eines Wohnheimstättengesetzes von 1928 des Ständigen Beirats für Heimstättenwesen beim Reichsarbeitsministerium noch die nationalsozialistischen „Leit- und Grundsätze für die rechtliche Verfassung des deutschen Raums und Bodens“ der Deutschen Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung von 1936 noch schließlich frühe Enteignungskonzepte der Wohnungsbaubürokratie nach dem Zweiten Weltkrieg kamen zum Zuge. Allerdings entwickelte der Nationalsozialismus starke Eingriffsinstrumente und Lenkungsmaßnahmen für die Bau- und Siedlungstätigkeit. Die Bundesrepublik schuf mit dem Baulandbeschaffungsgesetz von 1953 und dem Bundesbaugesetz von 1960 Enteignungs- und Bauplanungsinstrumente. Diese konnten allerdings nachhaltige Bodenpreissteigerungen und, als Folge davon, Fehlallokationen nicht verhindern. Einschnidender waren die bodenrechtlichen Instrumente des Städtebauförderungsgesetzes von 1971¹⁴⁰.

6. Eine Reihe wohnungspolitischer Kontinuitäten resultierte zum einen aus weltanschaulicher Indifferenz wohnungspolitischer Instrumente und Maßnahmen, zum anderen aus der Permanenz der zugrundeliegenden gesellschaftlichen Probleme. Unterversorgung mit Wohnraum, städtische Verdichtung, Landflucht etwa hielten seit dem Ersten Weltkrieg an. Sie zu lindern bzw. erträglicher zu machen, waren wohnungspolitische Ziele, die gegenüber staats- und gesellschaftspolitischen Inhalten weitgehend neutral waren¹⁴¹.

Beim Nationalsozialismus waren wohnungspolitische Kontinuitäten um so eher zu erwarten, als nicht nur die „Sachzwänge“ fortbestanden, die aus dem Wohnungsmangel, der Weltwirtschaftskrise und den sozialen Gewohnheiten der

¹⁴⁰ Die Bodenreformdiskussion kann hier nur gestreift werden. Siehe dazu *Preller* S. 486, 490; *Pergande* S. 104; *Blumenroth* S. 371–376, 392 f. (alle s. Anm. 9); *Schneider* (s. Anm. 70) S. 16–20. Hier ist insbes. an das „Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte“ vom 4. 10. 1937 (RGBl. S. 1054 f.) zu denken.

¹⁴¹ Vgl. *Borchardt* (s. Anm. 43) S. 131 zur Wohnungspolitik der frühen Weimarer Republik („weithin ‚ideologiefrei‘“). Zwei Faktoren nennt *Albers* als Hauptursachen dafür, daß die Planungs- bzw. Wohnungspolitik viele historische Kontinuitäten aufweist und daß ihre Veränderungen weniger politischen Brüchen entsprachen als vielmehr gleichgerichteten Entwicklungen in anderen Ländern mit ganz unterschiedlichen politischen Systemen: das Expertentum mit seinen engen internationalen Kontakten sowie ähnlich gerichtete sozio-ökonomische Entwicklungen in den hochindustrialisierten Ländern; *Gerd Albers: Wandel und Kontinuität im deutschen Städtebau*, in: *Städtebauwelt* 69 (1978), S. 426–433.

Bevölkerung hinsichtlich des Wohnens und Bauens resultierten, und nicht nur deshalb, weil sich inzwischen die wohnungswirtschaftlichen Instrumente und Organisationen seit Beginn der Weimarer Republik ausgebildet und verfestigt hatten. Vielmehr trug auch die erstaunliche Heterogenität der wohnungspolitischen Konzepte und Realisationen zur Kontinuität bei. Der Nationalsozialismus nahm bedenkenlos Teile aus anderen weltanschaulichen und gesellschaftspolitischen Konzepten auf und färbte sie ideologisch um. So ist es nicht verwunderlich, daß wohnungspolitische Vorstellungen, die sich bei *Stegerwald* und *Lücke* finden, auch in nationalsozialistischen Vorstellungen aufscheinen.

Die Mittel jedoch, mit denen Wohnungsdefizite behoben werden sollten, wiesen durchaus systemspezifische Färbungen auf. Und mit einem „neutralen“ wohnungspolitischen Ziel konnten sich ganz unterschiedliche staats- und gesellschaftspolitische Wertvorstellungen verbinden: Die Förderung des Familieneigenheims zum Beispiel war bzw. ist ein wohnungspolitisches Ziel sowohl im Nationalsozialismus als auch in der Bundesrepublik und schließlich auch seit den siebziger Jahren in der DDR. In allen drei Fällen wollte man dabei der Landflucht entgegenwirken. Darüber hinaus aber wollte der NS-Staat die Familie als Träger seiner Rasse- und Bevölkerungspolitik fördern, die CDU/CSU sie als Vermittlerin christlicher und personaler Wertvorstellungen stärken und die SED Anreize schaffen, um die Leistungsbereitschaft der Betroffenen zu steigern und so die Produktivität zu heben¹⁴².

Somit gab es eine Reihe von wohnungspolitischen Kursänderungen, die sich zum Teil hinter den Konstanten verbargen. Sie resultierten aus dem Wechsel der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbilder. Für die Weimarer Republik wurde die Forcierung des kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbaus genannt als Ausfluß einer gemeinnutzorientierten öffentlichen Subventionspolitik. In der NS-Zeit wurde die Wohnungsbauförderung rassen-, familien- und bodenpolitisch überformt, von der Rüstungsplanung behindert und insgesamt zunehmend zentralstaatlich gelenkt. Daß die Nationalsozialisten die wohnungspolitischen Instrumente und Institutionen der Weimarer Zeit in großem Umfang weiterführten, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie sie in ihrem Sinne einsetzten und nutzten. Am deutlichsten wird das bei den personellen Veränderungen. Die Nationalsozialisten entfernten teils sofort, teils allmählich, oft mit kaum den Anschein der Legalität wahrer Gewalt Personen aus den Institutionen und Trägern der Wohnungspolitik. Sie setzten ihnen politisch, rassistisch etc. genehmes Personal ein und gestalteten die Gesellschaften nach dem Führerprinzip um¹⁴³. So diente etwa die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts von 1930 im Jahre 1940 zum einen dazu, Mißbrauch der Gemeinnützigkeit zu verhindern und durch

¹⁴² Vgl. *Melzer* (s. Anm. 131) S. 83.

¹⁴³ Für die preußischen Heimstätten siehe *Schneider* (s. Anm. 70) S. 116. Für die Deutsche Pfandbriefanstalt, wo der Personalwechsel wieder rückgängig gemacht wurde, siehe *Lubowski* (s. Anm. 9) S. 22 f. Für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen siehe *Preller* (s. Anm. 9) S. 490 f.

Verschmelzung von Wohnungsunternehmen deren Effizienz zu steigern; zugleich aber wollte man durch die Neuregelung auch „politisch nicht genehme Unternehmensleiter ausschalten bzw. Arbeitskräfte für Kriegszwecke freisetzen“¹⁴⁴.

Auf Grund solcher negativer Erfahrungen mit zentralstaatlicher Lenkung verzichtete etwa der Bundestag 1950 darauf, die Kapitalsammelstellen förmlich darauf zu verpflichten, Mittel zur Wohnungsbaufinanzierung zur Verfügung zu stellen (drohte eine solche Verpflichtung freilich an) und wurde die Wohnungspolitik des Bundes von starken föderalistischen Vorbehalten begleitet. Man schuf zwar, zum ersten Mal in der Geschichte, ein Wohnungsbauministerium für den gesamten Staat, um die Bedeutung der Wohnungsbauaufgaben hervorzuheben. Doch das Ministerium erhielt, ähnlich wie die entsprechenden Behörden in der Weimarer Republik, nur Rahmenkompetenzen.

Die wichtigsten Kursänderungen in der Bundesrepublik waren

- *der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft in den fünfziger und sechziger Jahren vor dem Hintergrund der prosperierenden Neubautätigkeit;*
- *die Mobilisierung privatwirtschaftlicher Anreize zur Ankurbelung des Wohnungsbaus als Ausfluß des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft (freifinanzierter Wohnungsbau; § 7c Einkommensteuergesetz);*
- *die breitgestreute Vermögensbildung und Eigentumsförderung als Ausfluß subsidiärer Sozialpolitik (Förderung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, Bausparwesen, Lastenbeihilfen etc.);*
- *die spätere Ergänzung der Objekt- durch die Subjektförderung.*

Insgesamt ging die deutsche Wohnungspolitik seit dem Ersten Weltkrieg von dem ursprünglichen Konzept der Nothilfe und Behebung des Mangels immer mehr zum Konzept der bewußten gesellschaftlichen Strukturpolitik über. Diese wurde durch die Überwindung des Wohnungsmangels sicherlich erleichtert, sie ist jedoch in jeder Wohnungspolitik angelegt. Sie wurde in der Weimarer Republik primär durch den Kleinwohnungsbau zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen betrieben; in der Bundesrepublik wurde sie zu bisher nicht erreichter Intensität gesteigert und war schwerpunktmäßig Eigentumsförderung.

Diese Kursänderungen lassen sich freilich kaum als Brüche der Wohnungspolitik bezeichnen, denn sie wurden wegen der genannten Schwerfälligkeit des Wohnungswesens immer nur behutsam, stückweise und zeitlich versetzt vorgenommen. Sie verweisen freilich darauf, daß sich hinter der frappierenden Kontinuität der wohnungspolitischen Mittel ein Wandel der gesellschaftspolitischen Inhalte verbarg. Das Jahr 1949 war in der Wohnungspolitik keine Stunde Null und kein „Wendepunkt“. Es führte im Wohnungswesen – wohl mehr noch als auf anderen Gebieten – alte Mittel und Formen fort, aber es leitete eine sich über mehr als zehn Jahre erstreckende Wende der Wohnungspolitik ein.

¹⁴⁴ Blumenroth (s. Anm. 9) S. 217. Siehe dazu auch im einzelnen Stöcker (s. Anm. 48) S. 192–195.

Ausgewählte Daten zum Wohnungswesen in Deutschland

Jahr	A Eheschließungen	B Bruttozugang an Wohnungen	C Zugang an Wohnungen durch Neubau	D Reinzugang je 10 000 Einw.	E Wohnungen je 1000 Einw.	F Baukosten-index	G Verbraucherpreis-index
1918	352.543				202,8	228	
1919	844.339	60.861	35.596	9	216,4	375	
1920	894.978	108.307	75.928	17	221,9	1.075	
1921	740.330	141.498	108.596	22	221,6	1.808	
1922	681.891	154.970	124.273	25	226,0		
1923	581.277	125.940	100.401	19	226,5		
1924	440.039	115.376	94.807	17	226,8	139	131
1925	482.792	191.812	164.437	29	227,9	171	142
1926	483.198	220.529	199.084	33	229,5	166	142
1927	538.463	306.834	284.444	46	232,6	168	148
1928	587.175	330.442	306.825	50	236,1	175	152
1929	589.611	338.802	315.703	51	239,7	178	154
1930	562.648	330.260	307.933	50	243,2	171	148
1931	515.403	251.701	231.342	37	246,7	156	136
1932	509.597	159.121	131.160	23	249,1	132	121
1933	631.152	202.113	132.870	27	250,1	126	118
1934	732.147	319.439	190.257	44	251,4	132	121
1935	651.435	263.810	213.227	37	253,9	132	123
1936	609.770	332.370	282.466	47	255,6	132	125
1937	670.265	340.392	308.945	48	258,3	135	125
1938	645.062	305.526	276.276	43	260,2	136	126

Jahr	A Ehe- schließungen	B Bruttozugang an Wohnungen	C Zugang an Wohnungen durch Neubau	D Reinzugang je 10 000 Einw.	E Wohnungen je 1000 Einw.	F Baukosten- index	G Verbraucherpreis- index
1939	774.163	220.334	202.928		264,4	138	126
1940	613.103				263,3	140	130
1941	504.200				262,3	147	133
1942	525.459				260,4	159	137
1943	514.095				262,2	163	139
1944						167	141
1945						172	145
1946	400.399					184	158
1947	482.193					214	169
1948	525.160					283	*
1949	506.199	221.960	185.000	} 201		264	209
1950	535.708	371.924	308.400		214,2	252	196
1951	522.946	425.405	343.900		224,6	291	211
1952	483.358	460.848	418.850	90	232,8	311	215
1953	462.101	539.683	495.735	103	241,7	300	212
1954	453.168	571.542	528.803	108	250,5	302	212
1955	461.818	568.403	526.256	106	259,4	318	215
1956	478.352	591.082	549.770	109	270,8	327	221
1957	482.590	559.641	517.415	102	281,9	338	226
1958	494.110	520.495	479.837	93	288,2	348	230
1959	503.981	588.704	543.667	104	284,0	367	233
1960	521.445	574.402	528.727	100	291,1	395	236
1961	529.901	565.761	521.660	97	299,4	424	242
1962	530.640	573.375	526.281	96	304,9	460	249
1963	507.644	569.610	522.332	93	310,7	483	256
1964	506.182	623.847	573.596	101	317,1	506	262
1965	492.128	591.916	545.121	93	322,3	527	271

Zu G: * 1948: 1. Halbjahr 178; 2. Halbjahr 211.

Erläuterungen zur Tabelle:

- A Eheschließungen
Jew. Gebietsstand. 1913–1943 Reich (1938–1943 Gebietsstand 31. 12. 1937); 1946–1965 Bundesgebiet.
Quelle: *Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft 1872 bis 1972*. Hrg. anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik, Stuttgart – Mainz 1972, S. 102 f.
- B Bruttozugang an Wohnungen (Neu- und Umbau)
1935–1938 mit Saarland
Quelle 1919–1939: *Spörhase* (wie Anm. 47) S. 148; *Blumenroth* (wie Anm. 9) S. 311; *Witt* (wie Anm. 9) S. 400 nennt für 1923 und 1926 geringfügig abweichende Zahlen (ohne Quellenangabe).
Quelle 1949–1965: *Melzer* (wie Anm. 131) S. 200.
- C Zugang an Wohnungen durch Neubau
Quelle: wie B. Witt nennt für 1925–1938 geringfügig abweichende Zahlen (ohne Quellenangabe).
- D Reinzugang an Wohnungen (Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, abzüglich Abgänge durch Brand, Abbruch etc.) je 10 000 Einwohner.
1949–1959 Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin
Quelle: Wie A, S. 185 f.
- E Wohnungen je 1000 Einwohner
Jeweiliger Gebietsstand; 1950–1958 Bundesgebiet ohne Saarland.
Quelle: Wie A, S. 186.
- F Baukostenindex (Preisindex für Bauleistungen am Gebäude; reine Baukosten)
1913 = 100
1913–1944 = Reichsgebiet, jew. Gebietsstand
1945–1959 = Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin
1960–1965 = Bundesgebiet ohne Berlin
Quelle: Wie A, S. 248.
- G Index der Verbraucherpreise (Lebenshaltung)
1913/14 = 100; Gebietsstand 1924–1961 wie F, 1962–1965 Bundesgebiet
Quelle: Wie A, S. 250.

Eisenbahnbau und Stadtentwicklung in der Schweiz

Von Bruno Fritzsche, Zürich

Die nachfolgenden Überlegungen sind ein erster Versuch, Modelle der Raumwirtschaftstheorie auf eine historische Fragestellung anzuwenden. Es geht dabei darum, das Städtewachstum im Industrialisierungsprozeß in Hinsicht auf einen einzigen, aber wesentlichen Faktor, die zunehmende Verkehrserschließung durch den Bau von Eisenbahnen, zu untersuchen. Dabei steht am Anfang die naive Frage: Warum wachsen die Städte im 19. Jahrhundert? Nun sind die naiven Fragen bekanntlich am schwierigsten zu beantworten. Einigermaßen zuverlässig läßt sich das Faktum des demographischen Wachstums an sich beziffern, und zwar anhand der eidgenössischen Volkszählungen, die ab 1850 üblicherweise alle zehn Jahre durchgeführt werden.

Städtewachstum

Als Stadt gilt eine Gemeinde mit mindestens 10 000 Einwohnern. In die nachfolgende Untersuchung werden jene Gemeinden, welche bis 1910 diese Schwelle überschritten haben, miteinbezogen (*Tabelle 1*). Zu berücksichtigen ist, daß das Gemeindegebiet einiger Städte sich im Lauf der Zeit durch Eingemeindungen vergrößert hat¹. Die meisten Eingemeindungen erfolgten zwischen 1890 und 1930, das heißt als Folge des großen Wachstumsschubes zwischen 1888 und 1910. Wegen der betonten Gemeindeautonomie im schweizerischen politischen System sind Eingemeindungen relativ seltene und immer langwierige Prozesse. So wurde Genf erst 1930 um die Gemeinden *Eaux Vives*, *Plainpalais* und *Petit Saconnex* erweitert, bereits 1888 beziehen sich aber statistische Daten auf die „*agglomération*“; übrigens das erste Mal, daß dieser seither geläufige Begriff in einer amtlichen Publikation erscheint². Gebietsveränderungen sind demnach nicht unmittelbare Reaktion, sondern oft späte Folgeerscheinungen neuer ökonomisch-demographischer Strukturen. Grundsätzlich werden wir uns im folgenden auf den heutigen Gebietsstand beziehen, ein Perimeter, der für die Städte von 1850 zu groß ist, in den sie aber im allgemeinen zwischen 1880 und 1910 hineinwachsen.

¹ Eingemeindungen mit einem Bevölkerungszuwachs von mindestens 2000 Einwohnern, Eingemeindungsjahr und (in Klammern) Einwohnerzahl der eingemeindeten Orte zum Zeitpunkt der vorangegangenen Volkszählung: Zürich 1893 (66 485), 1934 (41 117). Genf 1930 (70 334). Bern 1919 (5286). St. Gallen 1918 (37 613) Winterthur 1922 (23 360). Biel 1917 (2982), 1919 (5475). Thun 1920 (3646). Bellinzona 1907 (3306). Montreux 1962, Fusion von Le Châtelard (12 222) und Les Planches (5507).

² Schweizer Statistik Nr. 97 (Bern 1894), S. 210 ff.

Tabelle 1: Bevölkerung der Schweizer Städte 1850–1910 (Nach heutigem Gebietsstand)

Rang		Stadt	Bevölkerung						
1850	1910		1850	1870	1880	1888	1900	1910	
1	1	Zürich	41 585	65 668	86 890	103 862	168 021	215 488	ZH
4	2	Basel	27 844	44 868	61 737	71 131	109 161	132 276	BS
2	3	Genf	37 724	60 004	70 355	75 709	97 359	115 243	GE
3	4	Bern	29 670	37 548	45 743	48 605	67 550	90 937	BE
5	5	St. Gallen	17 858	26 398	35 265	43 296	53 796	75 482	SG
6	6	Lausanne	17 108	25 845	29 356	33 340	46 732	64 446	LA
7	7	Winterthur	13 651	19 496	25 924	29 508	40 961	46 384	WT
9	8	Luzern	10 068	14 400	17 758	20 314	29 255	39 339	LU
8	9	La Chaux-de-Fonds	12 638	20 847	23 617	26 933	35 968	37 751	CF
17	10	Biel	5 609	11 666	16 579	21 181	29 557	32 136	BI
14	11	Neuenburg	7 901	12 934	15 675	16 565	21 195	24 171	NE
10	12	Fribourg	9 065	10 581	11 410	12 195	15 794	20 293	FR
12	13	Schaffhausen	8 477	11 049	12 557	13 099	16 320	19 267	SH
22	14	Montreux	3 006	6 173	6 513	8 907	13 519	17 850	MO
13	15	Herisau	8 387	9 705	11 046	12 937	13 497	15 336	HE
15	16	Chur	6 183	7 487	8 753	9 259	11 532	14 639	CU
19	17	Vevey	5 201	7 540	7 475	7 925	11 781	13 664	VE
20	18	Lugano	5 142	5 938	6 009	7 097	9 394	12 961	LG
11	19	Le Locle	8 514	10 215	10 387	11 226	12 559	12 722	LL
23	20	Rorschach	1 751	3 453	4 274	5 844	9 140	12 707	RO
16	21	Thun	6 019	7 290	8 015	8 286	10 213	12 173	TH
18	22	Solothurn	5 370	7 008	7 534	8 317	10 025	11 688	SO
21	23	Bellinzona	3 209	3 950	4 038	5 553	8 255	10 406	BZ
24	24	Arbon	1 427	1 919	2 471	3 073	5 677	10 299	AB

Quelle: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 467, Bern 1971.

Nach diesen Kriterien lebten 1850 8,7 % der Bevölkerung in neun Städten, 1910 waren es 28,2 % in 24 Städten; das ergibt ein mittleres jährliches Wachstum von 27,5 ‰. Bezogen auf den jeweiligen Gebietsstand erhöht sich das Wachstum auf 31 ‰³. Es ist im europäischen Durchschnitt recht hoch, geht allerdings von einem sehr tiefen Niveau aus. Stephan Franscini, der erste Statistiker der neuen Schweiz urteilte dazu um 1850: „Die größten Städte der Schweiz haben eine so unbedeutende Bevölkerung, daß sie in dieser Beziehung nicht einmal den mittleren Städten der meisten andern Länder an die Seite gestellt werden können“⁴.

Das Wachstum verläuft nicht gleichförmig, sondern in Schüben, die sich mit den langfristigen Zyklen des Wirtschaftswachstums in Verbindung bringen lassen. Generell ist festzustellen, daß Phasen des langfristigen Wirtschaftswachstums die Binnenwanderung in Richtung auf die urbanen Zentren aktivieren, während Depressions- und Stagnationsperioden die Auswanderung fördern, resp. die Einwanderung verkleinern (*Abbildung 1*).

‰/‰

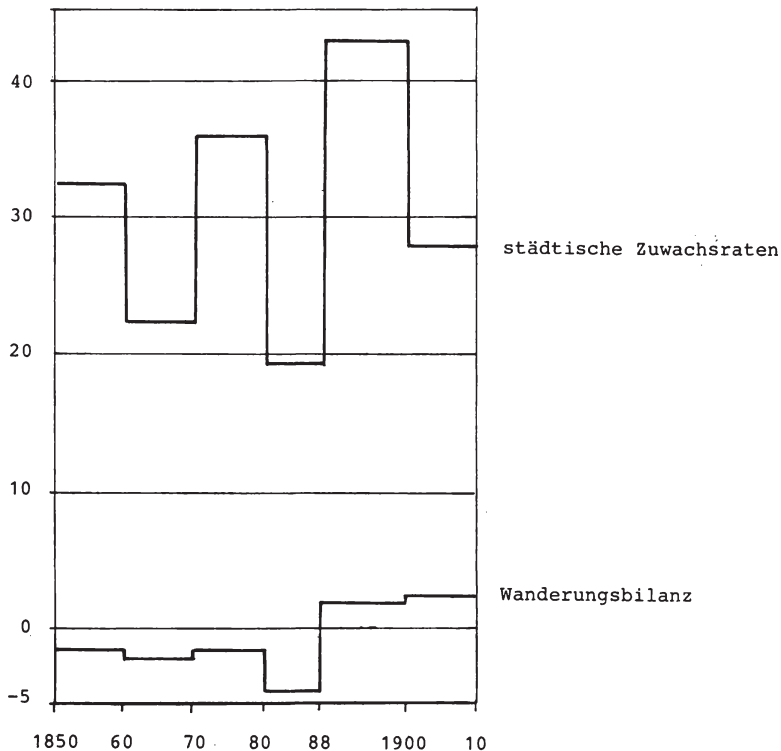


Abbildung 1: Städtische Zuwachsraten und Außenwanderungsbilanz 1850–1910 in ‰

Urbanisierung und Industrialisierung

Der Zusammenhang von Urbanisierung und Industrialisierung ist offensichtlich, die Begründung allerdings der Kausalitäten äußerst kontrovers; auf die zahlreiche Literatur, die sich damit auseinandersetzt, kann hier nicht eingegangen werden⁵. Eine Diskussion in diesem allgemeinen Rahmen ist auch wenig sinnvoll, denn „Stadt“ ist keine ökonomisch eindeutig definierbare Größe. Vielmehr ist davon auszugehen, daß Städte sehr verschiedenartige Funktionen in dem sich verändernden volkswirtschaftlichen Gefüge ausüben; mit andern Worten, es wäre vorgängig eine Typologie der Städte nach ihren jeweiligen wirtschaftlichen Spezifika zu erarbeiten; auch das ein dornenvolles Problem, über das eine nicht unbeachtliche Literatur besteht⁶.

Für unsere Zwecke hier müssen wir uns damit begnügen, einen groben Raster anhand der Erwerbsstruktur anzulegen. Einigermaßen zuverlässige Daten hierzu gibt es nun allerdings erst seit der Volkszählung von 1888. Im Vergleich der städtischen mit der gesamtschweizerischen Erwerbsstruktur bestätigt sich die bekannte Tatsache, daß das flache Land sehr stark industrialisiert ist⁷. Die Städte sind keine ausgesprochenen Wachstumspole der industriellen Entwicklung; zumindest gilt das für die erste und durch das ganze 19. Jahrhundert wichtigste Industrie, die Textilproduktion. Im Durchschnitt waren 1888 57,5 % der städtischen Erwerbstätigen im zweiten Sektor beschäftigt; der Anteil reicht indessen von 45 % (*Luzern*) bis 78 % (*Le Locle*). Über dem Durchschnitt finden wir vor allem die „neuen“ Städte, meist ehemalige Untertanengebiete, deutlich darunter liegen die großen Städte *Zürich*, *Bern* und *Genf* im Verein mit anderen Kantonshauptstädten.

Nun umfaßt der Sekundärsektor eine breite Palette nicht-industrieller, d. h. handwerklich-gewerblicher Produktionszweige, die insbesondere in den Städten stark vertreten waren. Allein das Baugewerbe, das vorwiegend innerstädtische Bedürfnisse befriedigte, und die Branche „Kleidung und Putz“, die sehr stark am

³ Nach dem jeweiligen Gebietsstand lebten 1850 6,4 % der Bevölkerung in 8 Städten, 1910 25,4 % der Bevölkerung in 26 Städten. Alle Bevölkerungsdaten mit Ausnahme der Wanderungsbilanz (Tabelle I) stammen aus den Publikationen des Eidg. Statistischen Amtes. Sie werden im folgenden nicht einzeln nachgewiesen. Die Schätzungen zur Wanderungsbilanz beruhen auf: *W. Bickel*: Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters, Zürich 1947, S. 158 ff.

⁴ *Stephan Franscini*: Neue Statistik der Schweiz, 3 Bde., Bern 1848, S. 49.

⁵ Zu diesem Fragenkomplex u. a.: *Bert F. Hoselitz*: Sociological Aspects of Economic Growth, Chicago 1960; *Simon Kuznets*: Consommation, Industrialisation et Urbanisation, in: Industrialisation et Société, Paris (Unesco) 1963; *Henri Lefebvre*: La révolution urbaine, Paris 1970.

⁶ Z. B.: *Hans Heinrich Blotevogel*: Faktorenanalytische Untersuchungen zur Wirtschaftsstruktur der deutschen Großstädte nach der Berufszählung 1907, in: *W. H. Schröder*: Moderne Stadtgeschichte, Stuttgart 1979, sowie die dort angeführte Literatur.

⁷ Erwerbsstruktur 1888:

1. Sektor	Insgesamt: 40,1 %	Städte: 4,3 %
2. Sektor	44,1	57,5
3. Sektor	14,6	38,1

Detailhandel und an der Einzelkundschaft orientiert war, beschäftigten zusammen die Hälfte aller im Sekundärsektor Tätigen⁸. Die eigentliche Fabrikindustrie bot also im Durchschnitt aller Städte weit weniger als die Hälfte aller Arbeitsplätze an. Eine Aufgliederung nach den drei wichtigsten Industriezweigen des 19. Jahrhunderts verdeutlicht den Sachverhalt (s. Tabelle 2). Eigentliche Industriestädte waren demnach die peripher gelegenen Orte *Le Locle*, *La-Chaux-de-Fonds* und *Herisau*. Agglomerative Wirkung scheint dabei vor allem die Uhrenherstellung gehabt zu haben; die Textilverarbeitung beschäftigte nur in *Herisau* mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen; *Basel* (Seidenband) und *St. Gallen* (Stickerei) mit einem relativ starken Besatz an Textilindustrie fallen dagegen bereits stark ab.

Tabelle 2: Schweizer Städte 1888 Erwerbstätige im Sekundärsektor (in v. H.)

Stadt	Total	Hauptindustrie		
		Textil	Uhren	Maschinen
Le Locle	77,7		58,5	
La Chaux-de-Fonds	75,4		55,1	
Herisau	75,0	51,7		
Biel	72,0		43,5	
Winterthur	64,9			20,2
Schaffhausen	62,3			10,4
Basel	60,8	22,0		
St. Gallen	60,4	22,9		
Zürich	55,5	8,7		
Neuenberg	52,9		10,2	
Bern	52,2	4,6		
Genf	52,1		6,7	
Fribourg	48,1			
Lausanne	46,1			
Luzern	45,2			

Quelle: Schweiz. Statistik, 97. Lieferung, Bern 1894, S. 210–211.

Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich selbst bei diesen stark industrialisierten Orten nicht ausschließlich um zentralisierte Fabrikindustrie, sondern weitgehend um agglomerierte kleingewerbliche Produktion oder Heimarbeit handelt. Etwas anders verhält es sich mit der Metall- und Maschinenindustrie, die in Winterthur und Schaffhausen den größten Anteil an industriellen Arbeitsplätzen stellte: hier war der fabrikmäßige Großbetrieb die Regel; die Maschinenindustrie ist nun ausgesprochen auf Zentren hin orientiert. Daß sie 1888 noch so wenig in Erscheinung tritt, ist dem Umstand zuzuschreiben, daß dieser Produktionszweig erst mit dem langfristigen Wirtschaftsaufschwung der achtziger Jahre seine eigentliche Expansion erfuhr.

⁸ 1888 in den Städten im Sekundärsektor Beschäftigte: 111 767. Davon in den Bereichen Nahrungsmittel 7,4 %, Kleidung und Putz 27,3 %, Bau- und Wohnungseinrichtung 22,6 %.

Bei einem gesamtschweizerischen Bevölkerungswachstum von jährlich 7,5‰ zwischen 1850 und 1910 schwanken die städtischen Zuwachsraten von 6,7‰ (*Le Locle*) bis 33,6‰ (*Rorschach*). Zu den Aufsteigern gehören insbesondere die Orte der neuen Maschinenindustrie (*Arbon, Rorschach*), während die Zentren der klassischen Industrien (*La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Herisau*) stagnieren. Trotz den Wachstumsunterschieden bleibt die Rangordnung der Städte zwischen 1850 und 1910 weitgehend erhalten. Positionskämpfe fanden vor allem in den hinteren Rängen statt; ein Eindruck, der durch den Rangkorrelationskoeffizienten bestätigt wird: Er beträgt für die Gesamtheit der Städte 0,88; für die ersten neun, d. h. für jene Zentren, welche bereits 1850 die Schwelle von 10 000 Einwohnern überschritten hatten, 0,93; für die restlichen 15 dagegen nur noch 0,46. Mit anderen Worten, die Ausgangsposition oder das historische Gewicht war für die weiteren Wachstumschancen von ausschlaggebender Bedeutung.

Erreichbarkeit

Es ist gezeigt worden, wie die Städte wuchsen. Um die Frage, warum sie wuchsen, bemühen sich verschiedene theoretische Ansätze. Eine allgemein akzeptierte generalisierende Theorie gibt es nicht; kann es wohl auch nicht geben, weil wie dargestellt „Stadt“ keine eindeutig definierbare Größe ist. Einige wirtschaftswissenschaftliche Erklärungsmodelle zum Städtewachstum lehnen sich an die Idee der Wachstumspole (*François Perroux*) an oder gehen von regionalwirtschaftlichen Ansätzen aus. Am meisten Beachtung gefunden hat die Export-Base-Theorie. Sie begreift die Stadt als geschlossenen Wirtschaftsraum, der Rohstoffe und Nahrungsmittel importiert und Fertigprodukte exportiert. Motor der Expansion sind die „Exportindustrien“. Wachsen die Arbeitsplätze in dieser „economic base“, so vermehren sich nach einem empirisch festzustellenden Multiplikator die Arbeitsplätze des „Service-Sektors“, also jener Betriebe, welche die Stadt selbst mit Gütern und Dienstleistungen versorgen⁹.

In unserem Kontext interessieren indessen mehr die Ansätze, die von den Raumwirtschafts- und Standorttheorien vorgetragen werden, und zwar aus zwei Gründen: Erstens sind wie gezeigt gerade die größten Schweizer Städte keine Industriezentren und haben deshalb auch keine entsprechende „Exportindustrie“, welche das Wachstum bestimmen könnte. Zweitens versuchen raumwirtschaftstheoretische Ansätze nicht nur das Wachstum, sondern auch die räumliche Verteilung und die Hierarchie der Städte zu analysieren. Die Raumwirtschaftstheorie hat eine lange und vielfältige Ahnenreihe. Sie beginnt um 1820 mit *Johann von Thünen*, führt in der Nationalökonomie zu *Alfred Weber* und *Walter Isard*; in der Geographie über *Walter Christaller* zu *Werner Lösch* und deren Nachfolgern¹⁰.

⁹ Eine gute Übersicht über Theorien zur Erklärung der Stadtentwicklung liefert *Hans Heuer: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung*, Stuttgart 1975, S. 60 ff.

Gemeinsam ist allen Überlegungen, daß die Entwicklung des Verkehrs der entscheidende raumstrukturierende Faktor ist. Städte sind in diesem flächendeckenden Netz die Knotenpunkte, die Orte der größten Erreichbarkeit, die Zentren der Kommunikation.

Wir definieren hier als Erreichbarkeit eines Ortes den kumulierten Aufwand, um von ihm zu allen anderen des Untersuchungsgebietes zu gelangen. Grundlage der nachfolgenden Operationalisierung sind die 183 Bezirke der Schweiz. Die Frage lautet also: Wie groß ist der Aufwand, um von einer der hier untersuchten Städte, resp. vom Bezirk, in dem sie liegt, in jeden der anderen 182 Bezirke zu gelangen? Da uns hier vor allem die Bedeutung der Eisenbahn für die sich verändernde Erreichbarkeit der Städte interessiert, haben wir unseren Berechnungen die Distanzen der Schienenwege zwischen den Bezirken zugrundegelegt. Dazu stand uns eine Magnetbanddatei zur Verfügung, welche das Eisenbahnnetz der Schweiz, unterteilt in ungefähr fünf Kilometer lange Streckenabschnitte, die über ihre Anfangs- und Endkoordinaten identifizierbar sind, enthält¹¹. Die daraus mit Hilfe eigener Programme nach der Methode der vernetzten Listen zusammengestellten Bezirksverbindungen¹² wurden mit dem jeweiligen Eröffnungsjahr der Strecke manuell ergänzt¹³. Aus den so definierten Streckenabschnitten wird für jedes gewünschte Jahr eine Distanzmatrix aller 16 553 Verbindungen zwischen den Bezirken erstellt. Für die Zeit vor Inbetriebnahme der Eisenbahn werden die entsprechenden Strecken mit acht multipliziert, d. h. es wird unterstellt, daß der Straßentransport achtmal beschwerlicher gewesen sei. Je geringer nun die Summe der Distanzen eines Bezirkes, desto größer seine Erreichbarkeit; sie wird im folgenden, der besseren Vergleichbarkeit halber, als Abweichung vom Mittelwert dargestellt.

Man sieht, daß das Verfahren nur Näherungswerte liefern kann: Durch die Beschränkung auf die binnenwirtschaftliche Erreichbarkeit wird die Stellung der Grenzstädte (insbesondere *Basel* und *Genf*) unzureichend gewichtet; die Erreichbarkeit im Transitverkehr und in Hinsicht auf die Außenwirtschaft wird nicht erfaßt. Die Annahme, der Straßentransport sei achtmal beschwerlicher gewesen, ist nur eine grobe Schätzung. Ein Fehler im Absolutbetrag des Faktors ist dabei

¹⁰ *Johann Heinrich von Thünen*: Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg 1826; *Alfred Weber*: Über den Standort der Industrien, Teil 1, Tübingen 1909; *Walter Isard*: Location and Space Economy, Cambridge, Mass., 1956; *Walter Christaller*: Die Zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933; *August Lösch*: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Aufl., Jena 1944.

¹¹ Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Stab GVF: Linkdatenbank, Zustand 1980.

¹² Sämtliche Berechnungen wurden am Rechenzentrum der Universität Zürich durchgeführt. Verwendete Software: IBM: PL/1 Optimizing Compiler, für eigene Programme zur Aggregation von Distanzen sowie zur Berechnung der Erreichbarkeiten und Potentiale. Geographisches Institut der Universität Zürich: VC-Plot Programmpaket zum Zeichnen von Choroplethenkarten, SAS/GRAPH und VERSAPLOT zum Zeichnen dreidimensionaler Darstellungen.

¹³ Nach *E. Mathys*: Hundert Jahre Schweizer Bahnen, Bern 1942.

wenig erheblich, denn es werden damit nur Vergleichswerte errechnet, die alle Städte gleichermaßen betreffen. Problematischer ist, daß der konstante Faktor keine Rücksicht auf topographische Besonderheiten der einzelnen Streckenabschnitte nimmt. So etwa dürften die Erleichterungen gegenüber dem Straßentransport durch den Bau der großen Alpentunnel beträchtlich größer gewesen sein als im relativ flachen Mittelland. Schließlich wird der Transportaufwand vereinfachend mit der Distanz gleichgesetzt.

Was heißt Transportaufwand? Wir haben davon abgesehen, Transportkosten anstelle der Kilometerentfernungen in unsere Berechnungen einzubeziehen, weil die ökonomische, d. h. in einem Geldwert auszudrückende Distanz für unsere Überlegungen zum Städtewachstum von untergeordneter Bedeutung ist¹⁴. Für die städtische Wirtschaft, die wie gezeigt vorrangig vom Dienstleistungssektor geprägt ist, spielen weniger die Kosten, die durch den Versand von Gütern an entfernte Nachfrager entstehen, eine Rolle, als vielmehr die Reisezeiten, welche die Nachfrager, die sich zum Angebot begeben, auf sich nehmen müssen. Um die Reisezeiten zu ermitteln, müßte nun nicht nur die Distanz, sondern auch die Fahrplandichte, das Angebot von Schnellzügen, der Zeitverlust durch Umsteigen, die unterschiedliche Durchschnittsgeschwindigkeit je nach Streckenführung und Ausbaustandard berücksichtigt werden. Der mit der Rekonstruktion dieser Daten verbundene Aufwand steht aber, sofern überhaupt möglich, in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag, der in dieser Pilotstudie angestrebt wird. Einzeluntersuchungen auf regionaler Stufe dagegen könnten durch präzisere Verfahren manche Details erhellen.

Der Eisenbahnbau begann in der Schweiz, abgesehen von zwei kurzen Strecken¹⁵, erst 1854/55 und in zwei deutlich unterscheidbaren Schüben, die ihre Höhepunkte 1858 und 1875 erreichten, und die sich einfügen in die langfristigen Wellen des Wirtschaftswachstums¹⁶. Als wesentliche Ausnahmen fallen die zwei großen Alpentransversalen nicht in diese Bauzyklen. Die Gotthardbahn wurde 1882 fertiggestellt, die Lötschberg–Simplon-Linie 1913 eröffnet. Vor dem Eisenbahnzeitalter war der Ort der größten Erreichbarkeit *Solothurn*, interessanterweise an der alten römischen Heerstraße gelegen, ungefähr gleich weit von den drei Garnisonen Aventicum, Vindonissa und Augusta Raurica entfernt. Der Bau der ersten größeren Linien verschob das verkehrsgeographische Gravitationszentrum in dramatischer Weise vom zentralen Mittelland in die Ostschweiz nach Wil, einer Kleinstadt ungefähr halbwegs zwischen *Zürich* und *St. Gallen*. Dieser exzentrische

¹⁴ Ein Hauptargument gegen Alfred Webers Standortlehre lautet bekanntlich dahingehend, daß sein „tonnenkilometrischer Minimalpunkt“, d. h. der Ort der geringsten ökonomischen Distanz, insofern wenig relevant ist, als die Transportkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten gering sind und mit fortschreitender Verkehrstechnologie weiter abnehmen. Siehe dazu etwa: *D. M. Brown*: The Location Decision of the Firm: An Overview of Theory and Evidence, in: *Regional Science Association Papers*, 43 (1979), S. 23 ff.

¹⁵ 1844: St. Louis–Basel 1,860 km. 1847: Zürich–Baden 23,333 km.

¹⁶ *Jutta Schwarz*: Bruttoanlageinvestitionen in der Schweiz von 1850 bis 1914, Diss., Zürich 1981.

Schwerpunkt vermochte sich nur für wenige, aber entscheidende Jahre zu behaupten; nach 1858 rückte er wieder in die Nähe der alten, von der Geographie vorgegebenen Lage und stabilisierte sich in *Olten*, dem Schnittpunkt der Ost-West- und der Nord-Süd-Verbindungen (s. Abbildung 2).

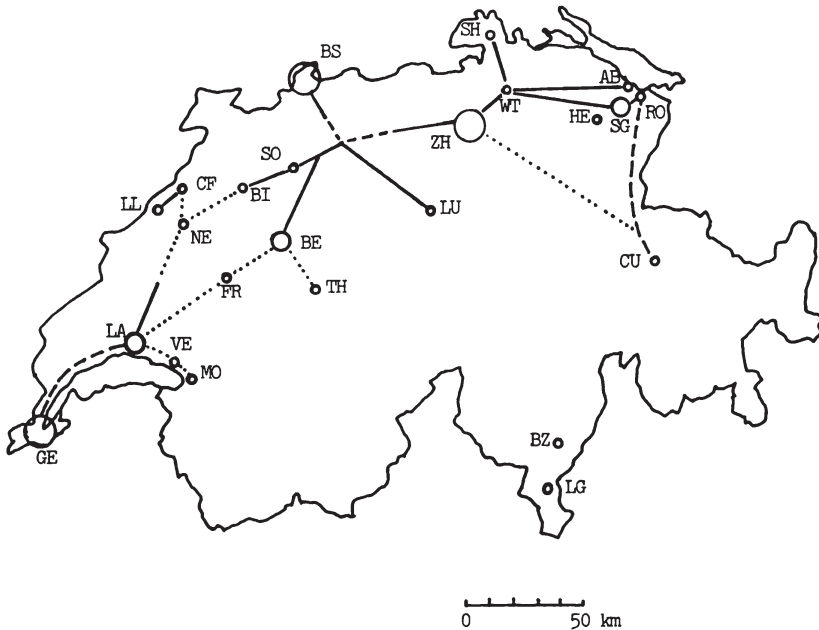


Abbildung 2: Der Verknüpfung der Schweizer Städte durch die Eisenbahn 1855–1862

Neue Strecken:

- Bis 1857: Die wichtigsten Zentren der Ostschweiz sind bereits alle miteinander verbunden. Die Basler Centralbahn hat die Strecken im zentralen Mittelland erstellt, doch verbinden sie Bern nur mit untergeordneten Zentren.
- - - - 1858: Basel schafft den Anschluß ins Mittelland, nachdem die enormen technischen Schwierigkeiten beim Bau des ersten größeren Tunnels überwunden waren. Die Linie (St. Gallen)–Rorschach–Chur kündigt bereits den nächsten Rivalitätskampf an: Ostalpenbahn oder Gotthard als Verbindung mit dem Süden.
- Bis 1862: Die durchgehende Ost-West-Verbindung ist vollendet; alle Städte auf der Alpennordseite sind, mit Ausnahme von Herisau, miteinander verbunden. Lugano und Bellinzona werden erst 1882 (Gotthardbahn) angeschlossen.

Nun ereignen sich Eisenbahnlinien nicht einfach, sie werden aufgrund politischer Entscheide festgelegt. Träger dieser Bewegungen waren in erster Linie die

Städte. Der Kampf städtischer Wirtschaftskreise, das Wasser der neuen Verkehrsträger auf ihre Mühlen zu leiten, läßt sich vom ersten Projekt an verfolgen. So förderte die Zürcher Handelskammer bereits 1836 ein Projekt, das die Linie *Augsburg–Lindau* mit *Zürich* und über *Basel* mit der französischen Elsässerlinie sowie mit der rechtsufrigen badischen Staatsbahn verknüpfen sollte. Die im folgenden Jahre lancierte „Basel–Zürich–Eisenbahngesellschaft“ mußte nach erfolglosen Bemühungen 1841 liquidiert werden; was von ihrem Plan übrigblieb, war die erste innerschweizerische Bahnlinie von *Zürich* nach *Baden*, die 1847 von der Nachfolgesellschaft „Nordbahn“ eröffnet wurde¹⁷. Für das Scheitern dieses ersten großen Projekts werden die Gegnerschaft der Eisenbahnfeinde und die politische Zerstückelung des damaligen Staatenbundes, der noch keine Zentralgewalt kannte, namhaft gemacht. Im Grunde aber waren es die unterschiedlichen Interessen der beiden Städte *Zürich* und *Basel*, die den Bau verhinderten. Während *Zürich* einen möglichst direkten Anschluß an das ausländische Eisenbahnnetz suchte, verfolgte *Basel* das Ziel, in Fortführung alter Verkehrspolitik, über den *Jura* möglichst rasch das Mittelland zu gewinnen und die Strecke in gerader Linie in die Innerschweiz, Richtung *Gothard*, voranzutreiben.

Diese geopolitische Strategie, die von der Basler Centralbahn verfolgt wurde, schien mit der Gründung des Bundesstaates (1848) Früchte zu tragen. Die neue Zentralgewalt gab ein Gutachten zu einer schweizerischen Staatsbahn in Auftrag, das die Linienführung, wie sie der Centralbahn vorschwebte, im wesentlichen bestätigte¹⁸. Gewissermaßen in letzter Minute wurde das Staatsbahnprojekt abgeblockt; im Eisenbahngesetz von 1852 entschied sich das Parlament gegen die beratende Kommission und dafür, den Bahnbau privaten oder kantonalen Gesellschaften zu überlassen.

Im Vordergrund der Diskussionen stand dabei scheinbar die Grundsatzfrage, ob sich der liberale Staat überhaupt in die Domäne der Ökonomie einmischen dürfe; dahinter aber wurden spezifisch regionalpolitische Interessen verfochten. So traten die Basler Liberalen vehement für die Staatsbahn ein, die ihre eigenen Projekte zu erfüllen versprach. Der Exponent der Zürcher und Ostschweizer Interessen dagegen, *Alfred Escher*, Mitinitiator und Vorsitzender der staatlichen Eisenbahnkommission, war schließlich die treibende Kraft in der Durchsetzung der privatwirtschaftlichen Lösung. Daß auch für ihn regionale Interessen ausschlaggebend waren, geht aus einem seiner Voten hervor: „Wir, die östlichen Kantone, liegen eben etwas abseits und können uns nicht in den patriotischen weißroten Mantel hüllen, wie jene in der Mitte“¹⁹.

Wie bedeutungsvoll und weitreichend diese politischen Beschlüsse für die regionale Entwicklung waren, geht mit aller Deutlichkeit aus Tabelle 3 hervor. Sie

¹⁷ *Friedrich Wrubel*: Die Schweizerische Nordbahn, *Zürich* 1897.

¹⁸ *R. Stephenson und H. Swinburne*: Bericht der vom Bundesrate einberufenen Experten über den Bau von Eisenbahnen in der Schweiz, *Bern* 1850.

¹⁹ *Hans Bauer*: Die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen, in: *Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen*, Bd. 1, *Frauenfeld* 1947, S. 66.

macht deutlich, daß die entscheidenden Verschiebungen in der Standortgunst der Städte in den ersten Jahren des Eisenbahnbaus erfolgten. Durch ihre forcierte Bautätigkeit setzen sich die Ostschweizer Städte Zürich und St. Gallen, unterstützt von der starken Textilindustrie, resolut an die Spitze, während Bern die Vorteile seiner zentralen Lage einbüßte. Die Linie der *Basler „Centralbahngesellschaft“*, schon 1854 begonnen, mußte vorerst die enormen technischen Schwierigkeiten, die mit der Untertunnelung des Jura (Hauenstein) verbunden waren, überwinden, und erreichte das Mittelland erst 1858. Zu diesem Zeitpunkt war die *Zürcher „Nordostbahn“* bereits so weit nach Westen vorgestoßen, daß in der nunmehr erfolgten Verknüpfung der beiden Äste die Verbindung nach der Ostschweiz nicht mehr, wie es der staatliche Plan vorgesehen hatte, als Ergänzung der Stammlinie Basel–Olten erschien, sondern umgekehrt der verkehrstechnisch schon weitgehend erschlossenen Ostschweiz ein leichter Weg nach Frankreich und ins Rheinland eröffnet wurde.

Mit der bis 1866 weitgehend beendeten Erschließung des Mittellandes gewann *Bern*, das in dieser Phase eisenbahnpolitisch wenig aktiv war, dank seiner zentralen Lage wiederum an Gewicht, die Westschweiz (Genf und Lausanne) fanden nach einem verspäteten Start den Anschluß wieder, *St. Gallen* verlor, als periphere Stadt, seine Dominanz. Das Resultat aus den Kämpfen war ein Gewirr rivalisierender Linien im Mittelland.

Für die Traversierung der Alpen kam, wegen der damit verbundenen immensen Kosten, vorerst nur ein gemeinsames Projekt und eine Kanalisierung des Verkehrs in Frage. Um so heftiger entbrannte der politische Kampf um die Linienführung. Lange Zeit stand dabei das von *St. Gallen* und *Graubünden* (Chur) bevorzugte Projekt einer Ostalpenbahn (Lukmanier oder Splügen) im Vordergrund, Basel setzte von Anfang an konsequent auf die Gotthardroute, *Bern* verfocht mit wenig Überzeugungskraft die Überquerung der Grimsel. Den Ausschlag zugunsten des Gotthards brachte schließlich, wenn man von der Einflußnahme ausländischer Interessen und der gesamteuropäischen Eisenbahnpolitik absieht, *Zürich*, das seine Optionen zwischen Lukmanier und Gotthard lange offen gehalten hatte. Die Folgen dieses Entscheides zeigen sich wiederum an den relativen Erreichbarkeiten (s. *Tabelle 3*). Mit der Eröffnung der Gotthardbahn (1882) sah Basel seine langjährigen Anstrengungen belohnt; *St. Gallen* dagegen, das sich, ähnlich peripher wie *Basel* gelegen, in der Frühzeit der Eisenbahn eine mächtige Stellung geschaffen hatte, sank auf Mittelmaß zurück.

Diese wenigen Bemerkungen müssen hier genügen, um deutlich zu machen, wie die an sich gut dokumentierte Eisenbahngeschichte ergänzend interpretiert werden müßte: als ein Kampf der führenden Städte um ihre Erreichbarkeit. In der Tat sind die großen Privatbahngesellschaften von Wirtschaftsinteressen rivalisierender Städte beherrscht²⁰, sind die stählernen Schienenwege die Tentakel der

²⁰ So vertrat die Centralbahn Basler Interessen, die Nordostbahn war von Zürich dominiert, *St. Gallen* förderte die Vereinigten Schweizerbahnen, Winterthur setzte auf die unglückliche Nationalbahn.

urbanen Zentren, mit denen sie sich die anschwellenden Güterströme der sich entwickelnden Marktwirtschaft zuzuführen suchen.

Tabelle 3: Index der Erreichbarkeit 1850–1914 Abweichung vom Mittelwert (=100)

Stadt	1850	1855	1856	1858	1866	1882	1914
Zürich	105	110	126	133	138	133	120
Basel	103	108	107	118	108	128	114
Genf	92	91	89	95	100	84	79
Bern	106	103	100	113	126	119	122
St. Gallen	103	106	129	133	119	108	113
Lausanne	99	99	112	107	126	111	100
Winterthur	104	122	133	140	134	133	117
Luzern	102	100	108	108	115	110	109
La Chaux-de-Fonds	101	99	97	99	109	113	107
Biel	108	106	104	116	144	144	131
Neuenburg	104	103	100	94	127	116	119
Fribourg	103	101	97	92	119	115	112
Schaffhausen	103	102	100	111	115	110	114
Montreux	98	96	94	89	105	96	94
Herisau	103	106	105	101	90	94	114
Chur	96	94	91	99	100	86	83
Vevey	98	96	94	89	105	96	94
Lugano	90	88	86	77	67	74	66
Le Locle	99	97	95	99	104	106	100
Rorschach	101	101	116	120	107	117	107
Thun	101	99	96	90	106	97	107
Solothurn	112	111	110	138	130	148	138
Bellinzona	92	90	88	79	69	79	73
Arbon	101	101	102	98	88	116	106

Quelle: Eigene Berechnungen. Basis: Linkdatenbank des EVED. (s. Anmerkung 11).

Dabei gewannen alle ins Eisenbahnnetz einbezogenen Ortschaften an Erreichbarkeit, ihre relative Position, die in den hier dargestellten Abweichungen vom Mittelwert zum Ausdruck kommt, konnte sich gleichzeitig verschlechtern. Bessere Verkehrserschließung erleichtert nicht nur den Zuzug, sondern ebenso den Abfluß von Kapazitäten: eine Binsenwahrheit, die aber auch in heutigen Regional- und Verkehrsentwicklungskonzepten allzu oft nicht beachtet wird. Zur Verdeutlichung werden in Abbildung 3 die ungleichen Entwicklungschancen bei allseitig erhöhter Erreichbarkeit am Beispiel der ersten größeren Eisenbahnstrecke von *Zürich* nach *Romanshorn* am Bodensee dargestellt. Als Indikator für die allgemeine Entwicklung dient das Bevölkerungswachstum der von der Eisenbahn berührten Orte zwischen 1850 und 1870. Dabei zeigt sich, daß im Abstand von 20 bis 25 Kilometern gewisse Ortschaften kräftig wachsen und sich zu Regionalzentren ausbilden, während die dazwischen liegenden die bessere Erreichbarkeit mit einem Bevölkerungsverlust oder doch einem unterdurchschnittlichen Wachstum bezahlen.

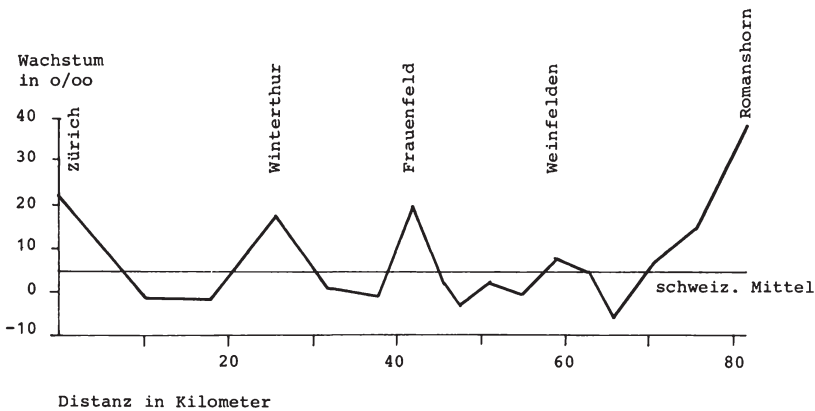


Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung entlang der Eisenbahnlinie Zürich–Romanshorn^{a)}

a) Eröffnung der Strecke 1855; mittleres jährliches Bevölkerungswachstum 1850–1870.

Potential

Erreichbarkeit an sich ist noch kein hinreichender Grund für Wachstum. Das zeigt sich auch am schweizerischen Eisenbahnknotenpunkt *Olten*. Das Städtchen, das seit 1858 der Ort mit der weitaus besten Erreichbarkeit ist, wuchs nicht schneller als die gesamtschweizerische Bevölkerung²¹. Es fragt sich eben nicht nur, wie gut ein Ort erreichbar ist, sondern auch, was man davon hat, beispielsweise in Olten zu sein. Mit anderen Worten – die Erreichbarkeit muß qualifiziert werden. Dazu dient uns ein Ansatz, der aus der Standortlehre entwickelt worden ist. Er fragt nicht nur nach den Faktoren am Standort selbst, sondern gewinnt eine räumliche Dimension dadurch, daß er alle potentiellen Standortfaktoren des umliegenden Raumes gewichtet mit ihrer Entfernung miteinbezieht.

Der sogenannte Potentialansatz, in Anlehnung an das Newtonsche Gravitationsgesetz entwickelt und deshalb manchmal auch als Gravitationsmodell bezeichnet, lautet in seiner allgemeinsten Formulierung: ²²

$$P_i = \sum_{j=1}^n K \cdot M_j \cdot d_{ij}^{-\alpha}$$

wobei P_i das Potential des Ortes i

²¹ Das durchschnittliche jährliche Wachstum von 1850 bis 1910 beträgt für Olten 1,03 %, für die Schweiz insgesamt 1,01 %.

²² Zur Diskussion und Anwendung des Potentialansatzes siehe u. a. *W. Kau*: Theorie und Anwendung raumwirtschaftlicher Potentialmodelle, Tübingen 1970; *W. Isard*: Methods of Regional Analysis. An Introduction to Regional Science, New York 1960; *H. W. Richardson*: Regional Economics. Location Theory, Urban Structure and Regional Change, London 1976.

M_j die Massen (= Standortfaktoren) des Ortes j
 d_{ij} die Distanz von i nach j
 K und α zwei empirisch zu bestimmende Koeffizienten

Aus unseren bisherigen Überlegungen ließe sich auch definieren: Das Potential ist die Erreichbarkeit, gewichtet mit den Standortfaktoren. Es ist offensichtlich, daß die empirische Einlösung der Formel Probleme aufwirft. Welche Elemente – Kaufkraft der Bevölkerung, Rohstoffvorkommen, Bodenpreise, Naturschönheiten, Kultur- und Bildungsangebot etc. – fließen mit welchem Gewicht in den Faktor M ein? Was heißt Distanz? Aus der vorangegangenen Darstellung ergibt sich, daß weniger die ökonomische als die zeitliche Distanz relevant ist. Nun werden aber für verschiedene Güter unterschiedlich lange Reisezeiten in Kauf genommen, eine Vorstellung, die auch implizit dem Modell Walter Christallers über die hierarchische zentralörtliche Gliederung der Städte zugrunde liegt. Durch eine geeignete Wahl der Konstante α kann diesem Sachverhalt Rechnung getragen werden. Man spricht dann weniger von Distanz als von Raumwiderstand. So ist etwa der Raumwiderstandskoeffizient für den Arbeitsweg größer als für den Wochenendtourismus.

Kann so der allgemeine Ansatz beliebig verfeinert werden, so drängt sich hier aus zwei Gründen ein umgekehrter Weg, die möglichste Vereinfachung, auf: Erstens soll hier nur die Brauchbarkeit des Modells getestet werden, zum andern läßt die Datenlage des 19. Jahrhunderts kaum Differenzierungen zu. Wir bestimmen als Indikator für M die Bevölkerungsgröße, berechnen die Distanzen nach dem bereits dargestellten Verfahren und setzen die Konstanten = 1. Daraus ergibt sich die Potentialformel in ihrer einfachsten Form:

$$P_i = \sum_{j=1}^n \frac{B_j}{d_{ij}}$$

Das Potential der Stadt (resp. des Bezirkes) i ist gleich der Summe der Quotienten aus der Bevölkerung (B) und der Distanz (d). Die Distanz jedes Ortes zu sich selbst wird gleich 1 gesetzt, d. h. die eigene Bevölkerung wird ungewichtet addiert.

Die Ergebnisse aus unseren Berechnungen sind dargestellt auf Abbildung 4. Die 24 Städte sind nach ihrer Rangfolge von 1850 angeordnet, dadurch zeigen sich Potentialveränderungen bis 1910 besonders deutlich. 1850 ist die Schweiz ein Land ohne moderne Verkehrsmittel, d. h. mit einem großen Raumwiderstand. Je größer der Raumwiderstand, desto gewichtiger das Eigenpotential. Deshalb hat Genf, nach damaligem Gemeindegebiet die bevölkerungsreichste und spezifisch stadtwirtschaftlich die bedeutendste Schweizer Stadt im „ancien régime“, das größte Potential²³, gefolgt von *Zürich* und *Bern*, den beiden wichtigsten Mitgliedern der Alten Eidgenossenschaft. Dabei hat *Zürich* das mächtige und zentral gelegene *Bern* 1850 nur deshalb schon überflügelt, weil es seit 1847 die erste, wenn auch nur

²³ Nach dem damaligen Gemeindegebiet ergibt sich als Rangfolge der größten Schweizer Städte für 1850: 1. Genf (31 328 Ew.) 2. Bern (27 558), 3. Basel (27 313), 4. Zürich (17 040). Genf ist, streng genommen, bis 1815 keine Schweizer Stadt, sondern lediglich „zugewandter Ort“.

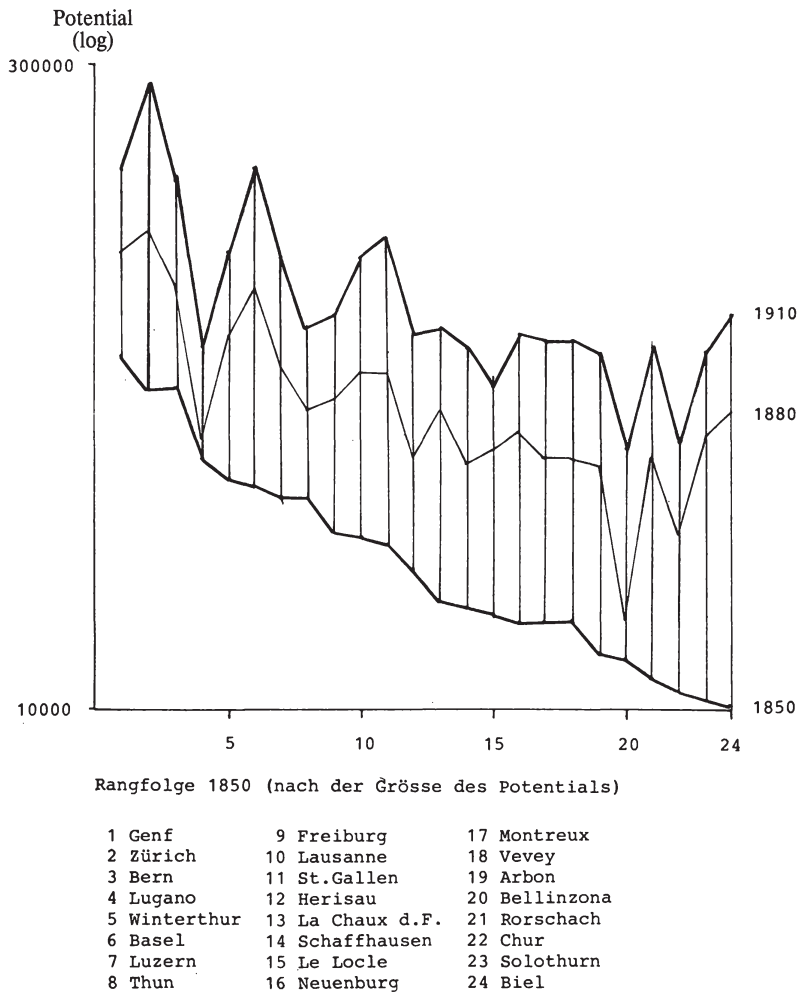


Abbildung 4: Potential der Schweizer Städte 1850, 1880 und 1910

kurze Eisenbahnlinie besitzt. Eine prominente Stelle nimmt auch das im fernen, aber dicht bevölkerten Südtessin gelegene *Lugano* ein. *Solothurn* dagegen, wie innerlich der Ort der größten Erreichbarkeit vor dem Eisenbahnzeitalter, liegt an zweitletzter Stelle; es hat seine Verkehrsgunst nicht in wirtschaftlich-demographische Macht umzumünzen verstanden.

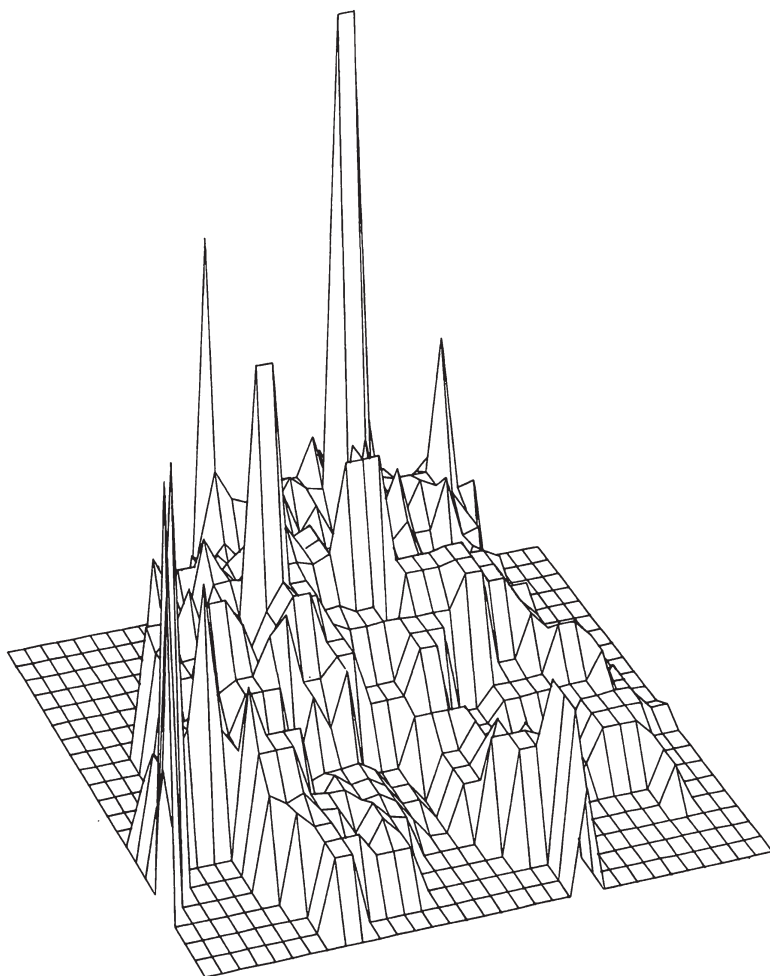
Im Vergleich zur demographischen Entwicklung verlaufen die Rangverschiebungen ausgeprägter, die Rangkorrelation zwischen 1850 und 1910 ist entsprechend niedriger (0,74). Im Gegensatz zum Bevölkerungswachstum finden hier

Positionskämpfe vor allem auch unter den Großen statt: Es ist der statistische Ausdruck der skizzierten Eisenbahn-Regionalpolitik. Ihre Stellung deutlich verbessern können dabei vor allem *Zürich*, *Basel*, und *St. Gallen*, d. h. die Promotoren der großen Privatgesellschaften Nordostbahn, Centralbahn und Vereinigte Schweizerbahnen. Die Mittelstädte, Nutznießer der Verkehrspolitik der Großen, können ihr Potential alle erheblich vergrößern; Ausnahmen sind die peripheren Städte wie *Le Locle*, *Bellinzona* und *Chur*.

Das spektakulärste Wachstum erzielt dabei *Biel*, das schon 1857 ans Centralbahnnetz angeschlossen wurde und später vom Bestreben der bernischen Staatsbahnen, neben dem Gotthard eine zweite Nord-Südverbindung zu schaffen, profitierte. Tatsächlich wird *Biel*, an der alten Jurasüdfuß-Transversale gelegen, neben dem bereits erwähnten und ähnlich situierten *Solothurn*, zur Stadt mit der größten Erreichbarkeit. Im Gegensatz zu *Solothurn* vermag es aber diesen Vorteil in Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum umzusetzen und steigt dabei in der Hierarchie der Potentiale vom letzten auf den neunten Platz auf. Erreichbarkeit ist zwar eine Vorbedingung, nicht aber, wie auch diese beiden Beispiele zeigen, ein hinreichender Grund zum Wachstum.

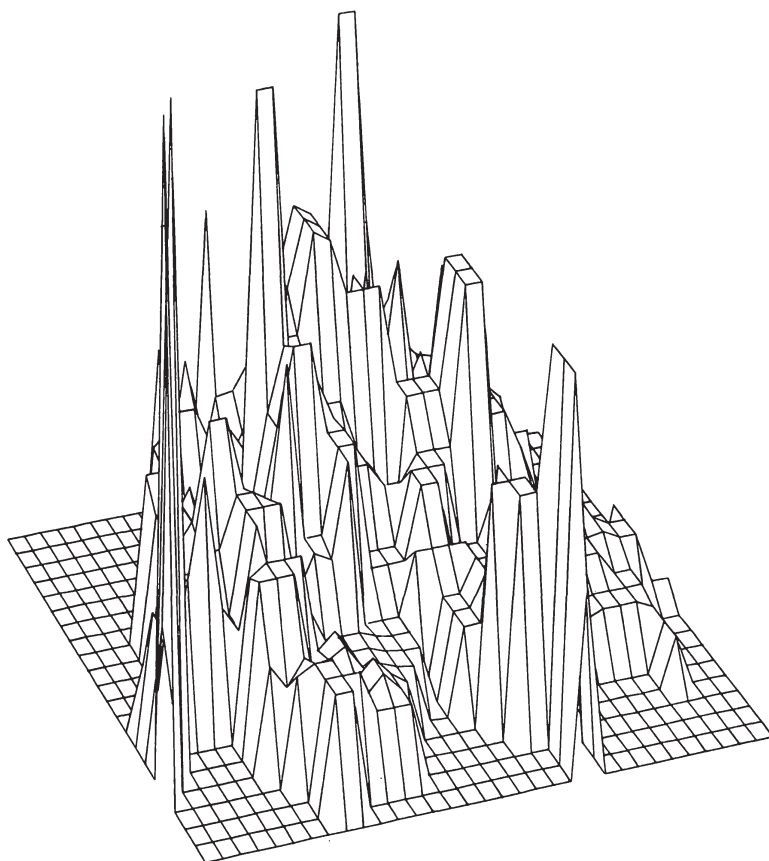
Lugano hingegen, durch die Alpenbarriere von der übrigen Schweiz getrennt, fällt bis 1880 vom vierten auf den 22. Rang zurück. Die Eröffnung der Gotthardbahn (1882) bringt zwar eine leichte Verbesserung, erfolgt jedoch zu spät, um seine Position noch wesentlich zu ändern, denn der absolute Potentialzuwachs kann zu einem relativen Verlust werden. So vergrößert sich das Potential *Luganos* zwischen 1880 und 1910, hauptsächlich wegen der Gotthardlinie, um 16%, in der gleichen Periode verliert es 15% gegenüber *Basel* am anderen Ende der Strecke.

Allgemeiner formuliert: 1. Für den Konkurrenzkampf der Städte untereinander sind die relativen Potentialveränderungen wichtiger als die absoluten. Die Karten in *Abbildung 5* stellen deshalb die relativen Potentiale aller 183 Bezirke als Abweichung vom Mittelwert dar. 2. Je vollständiger das Eisenbahnnetz, desto mehr Regionen ziehen aus der Neueröffnung einer Strecke Nutzen, d. h. desto geringer sind für das neuerschlossene Gebiet die Chancen, das relative Potential zu verbessern. Daraus ergibt sich wiederum, daß die wesentlichen Entscheidungen in den ersten Jahren des Eisenbahnbaus gefallen sind. 3. Wird die Verbindung zwischen zwei Orten verbessert, so gewinnt der größere Ort mehr an Potential als der kleinere. Daraus folgt, daß die späte verkehrstechnische Erschließung, von der sich abgelegene Talschaften wirtschaftlichen Aufschwung erhofften, den genau gegenteiligen Effekt hatte, es sei denn, sie hätten spezifische Ressourcenvorteile anzubieten gehabt (in der Schweiz vor allem „Natur“ als Rohstoff der Tourismusindustrie). 4. Am Anfang war die neue Verkehrstechnologie in Hinsicht auf eine zukünftige Raumstruktur noch völlig offen. Nachdem sich, wie kurz skizziert, die ersten Entscheidungen im politischen System durchgesetzt hatten, wurde die weitere Entwicklung in der Art eines rekursiven Prozesses immer mehr verfestigt. Er kann vereinfacht so formalisiert werden:



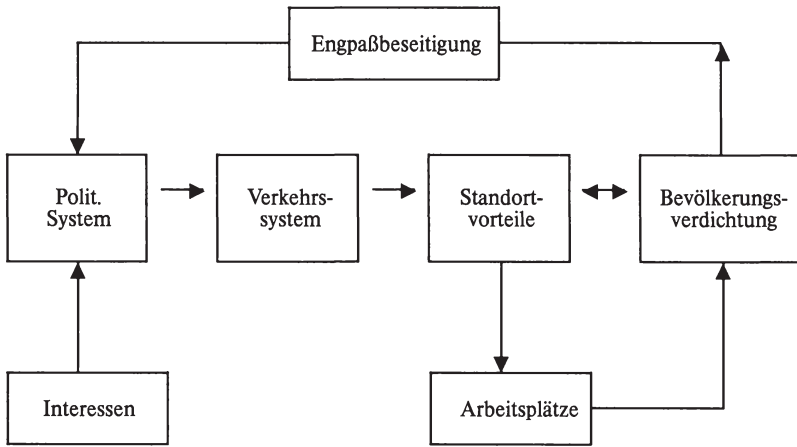
Abweichung vom Mittelwert
Blickrichtung von Südwest nach Nordost

Abbildung 5 a: Potential 1850



Abweichung vom Mittelwert
Blickrichtung von Südwest nach Nordost

Abbildung 5 b: Potential 1910

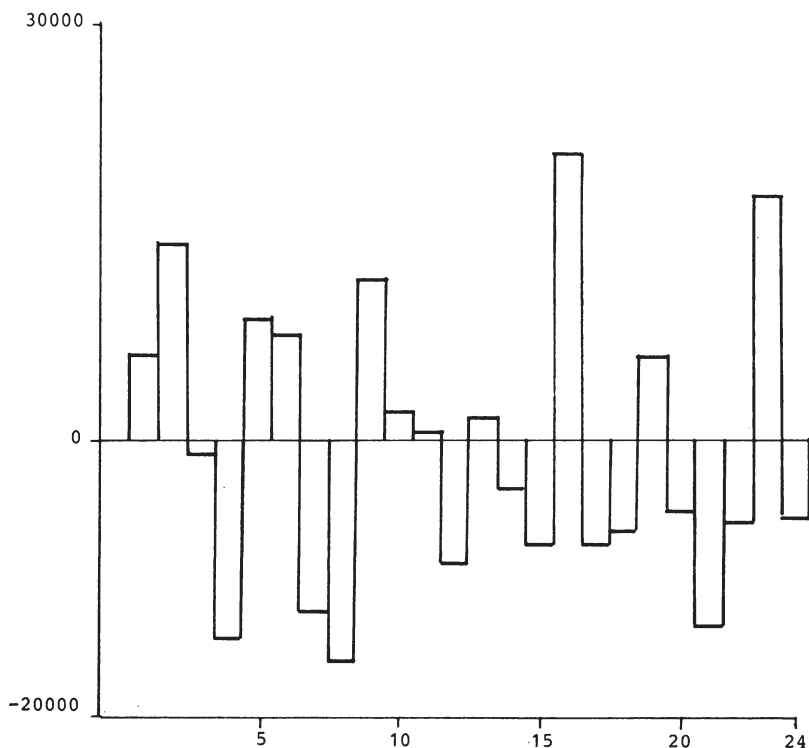


Nicht in diesem Diagramm erscheinen Faktoren, welche den Prozeß gegenläufig beeinflussen und bewirken, daß sich die Bevölkerung am Schluß nicht einfach am Ort des größten Potentials sammelt. Bevölkerungsverdichtung bedeutet im allgemeinen auch höhere Infrastrukturkosten, steigende Bodenpreise und andere Agglomerationskosten, welche den Agglomerationsvorteilen entgegenwirken.

Die Korrelation mit der Bevölkerungsgröße ist sehr hoch; ein zu erwartender Befund, denn die Bevölkerungsgröße eines Ortes ist (als Eigenpotential) Teil des Gesamtpotentials. Mit abnehmendem Raumwiderstand verliert das Eigenpotential allerdings an Bedeutung; bemerkenswert ist deshalb, daß im Gegensatz dazu der Korrelationskoeffizient (r) im Lauf des Jahrhunderts deutlich zunimmt. Er beträgt für 1850 0,85 und steigt bis 1910 auf 0,98. Für eine vertiefte Analyse des Städtewachstums sind nun aber gerade die Abweichungen von der Regressionsgeraden interessant; sie werden deshalb als Residualwerte in *Abbildung 6* dargestellt.

Positive Abweichungen bedeuten, daß die Bevölkerung über dem durchschnittlich zu erwartenden Wert liegt. Es sind vor allem periphere Regionalzentren wie *La Chaux-de-Fonds*, *Bellinzona*, *Chur*, oder Grenzstädte wie *Basel*, deren Potential nach unserem Verfahren, das nur den Binnenverkehr berücksichtigt, nicht richtig geschätzt werden konnte. Negative Abweichungen signalisieren, daß die verkehrsmäßigen Vorteile kein entsprechendes Wachstum zur Folge hatten. Es trifft dies vor allem für das zentral gelegene, aber stadtwirtschaftlich relativ schlecht entwickelte *Bern* zu und für *Luzern*, das nicht Endpunkt, sondern Durchgangsstation der neuen Gotthardroute wurde. Leichter interpretierbar sind die Defizite der Städte, die im Schatten von ihren größeren Nachbarn stehen, so *Winterthur* von *Zürich*, *Thun* von *Bern* oder *Herisau* von *St. Gallen*.

Die aufgeführten Residualwerte zeigen, was vom Städtewachstum übrig bleibt, wenn der Faktor der Verkehrsgunst ausgeblendet wird. Hier hätten nun weiterge-



Rangfolge 1910 (nach der Bevölkerungsgrösse, s. Tab. 1)

Abbildung 6: Die Bevölkerung Schweizer Städte in Abhängigkeit des Potentials 1910 (Trendabweichungen)

hende Untersuchungen einzusetzen. So stellt sich die Frage, ob die Metall- und Maschinenindustrie tatsächlich nur deshalb sich auf die „Nebenstädte“ wie *Winterthur* oder *Arbon* konzentrierte, weil hier zufälligerweise die sog. „Unternehmerpersönlichkeiten“ ansässig waren, oder ob nicht diese Persönlichkeiten, eben weil sie Unternehmer waren, sich hier aus raumwirtschaftlich ausgesprochen rationalen Überlegungen niederließen, nämlich an Orten, wo die Agglomerationskosten der großen Zentren vermieden werden konnten, ohne indessen auf Kommunikations- und Führungsvorteile, welche die Großstädte boten und auf die die Maschinenindustrie in ganz besonderem Maße angewiesen war, verzichten zu müssen.

Das hier vorgelegte grobmaschige Potentialmodell kann eine detaillierte Analyse dazu nicht leisten; es bringt aber erste Erkenntnisse, in welcher Richtung sie verfeinert und mit anderen Ansätzen ergänzt werden müßte.

Stadtplanerische Überlegungen in der Zwischenkriegszeit – dargestellt anhand des Planes von Hans Bernhard Reichow für Stettin

Von *Friedrich-Wilhelm Henning*, Köln

1. Einleitung

Der Architekt und Stadtplaner *Hans Bernhard Reichow* (1899–1974) ist über den engeren Kreis der Fachwelt hinaus erst nach dem Zweiten Weltkrieg bekannt geworden. Zahlreiche Projekte wurden von ihm allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Architekten in dieser Zeit geplant, wie z. B. der Hohnerkamp im Nordosten Hamburgs, die ECA-Siedlung in Lübeck, die Wohnstadt Limes am Taunus bei Frankfurt/M., die Parkwohnanlage in Nürnberg-West sowie die Geschäftskernbebauung einer Blockgemeinschaft in der Altstadt Nürnberg¹, ferner die Sennestadt bei Bielefeld und die Neue Vahr in Bremen. Die Sennestadt steht in enger Verbindung mit dem Buch Reichows über „Die autogerechte Stadt“², Reichow ging es dabei nicht um eine Stadt, die „autogerecht“ gestaltet wird, sondern die dem Menschen unter den besonderen Bedingungen des Verkehrsmittels Auto für den Alltag gerecht wird. Dementsprechend sollten das Auto und der Straßenverkehr in Bahnen gelenkt werden, die das Wohnen und die Bewegung der Menschen im unmittelbaren Umfeld ihrer Wohnung, ferner den Ablauf der täglichen Verrichtungen wie Einkauf, Schulbesuch und Überwindung der Entfernung zum Arbeitsplatz, mit möglichst wenigen Belastungen versehen. Dies sind Überlegungen, die heute als noch wichtiger angesehen werden als 1959, bei einem damaligen PKW-Bestand von knapp 4 Mill. in der Bundesrepublik (1984 = 25 Mill.).

In der sich mit dem Städtebau beschäftigenden Fachwelt machte sich Reichow schon zuvor durch die systematischen Überlegungen in seinen beiden Werken „*Organische Stadtbaukunst*“ (1948) und „*Organische Baukunst*“ (1949) einen Namen³. Hier wurden Entwicklungs- und Gestaltungsvorstellungen aus der Zwischenkriegszeit aufgegriffen und, über die gedankliche Enge der ersten an der

¹ *Hans Bernhard Reichow*: *Organische Baukunst*. Von der Großstadt zur Stadtlandschaft, Braunschweig u. a. 1949, S. 74.

² *Hans Bernhard Reichow*: *Die autogerechte Stadt*. Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos, Ravensburg 1959.

³ Ein ursprünglich angekündigter dritter Band mit dem vorgesehenen Titel „*Organische Kultur*“ wurde nicht veröffentlicht, zeigt aber die ursprüngliche Breite des Betrachtungsrahmens Reichows.

Reparatur kriegsbeschädigter Wohngebäude orientierten Nachkriegsjahre hinausgehend, neue Perspektiven aufgezeigt, die unter zeitgenössischen Verhältnissen eher den Anstrich des Utopischen hatten und vom heutigen Standpunkt, d. h. aus der Rückschau, leicht unterschätzt werden. Immerhin waren 1948 und 1949 Baustoffe noch so knapp, daß sie zu der Zeit – und noch darüber hinaus – bewirtschaftet wurden. Es war nicht abzusehen, ob und gegebenenfalls wann die Baustoffproduktion hier eine Liberalisierung erlauben würde, die dann 1951 aber doch schon überraschend schnell eintrat und den Aufbau und Ausbau der Städte ermöglichte. Viele Stadtplaner traf dies überraschend und unvorbereitet, was zu entsprechenden Ergebnissen in der Gestaltung zahlreicher Städte führte.

Die erste umfassendere Planung Reichows, die auch veröffentlicht wurde, ist weithin unbekannt geblieben, weil sie 1940, d. h. während des Zweiten Weltkrieges, vorgelegt wurde; vor allem aber wohl auch, weil sie des Krieges wegen nicht verwirklicht werden konnte. Möglicherweise haben auch die angenommene örtliche Gebundenheit der grundsätzlichen Überlegungen und der geringe Bekanntheitsgrad des Autors mitgewirkt. Das politische Schicksal des Gegenstandes der Planung Reichows, nämlich des Stettiner Raumes, nach dem Zweiten Weltkrieg verhinderte eine spätere Realisierung, auch wenn sich möglicherweise ein Teil der Gestaltung des Großraumes Stettin nach 1945 in gewisser Weise an Reichows Pläne angelehnt hat⁴.

Reichow war 1936 Baudirektor in Stettin geworden und hatte einen Entwicklungs- und Gestaltungsplan für die Stadt und für ihr Umland erarbeitet. Dieser Plan ist der äußere Anknüpfungspunkt für die Erörterung der im Thema direkt oder indirekt angesprochenen Probleme. Die Entwicklung bis zu den Architektur- und Stadtplanungsvorstellungen der Nationalsozialisten und die unterschiedlichen Strömungen im Nationalsozialismus – teilweise schon vor 1933 differenziert beginnend – sind dabei die beiden dem eigentlichen Kernaspekt dieses Beitrages vorausgehenden Problemkreise, die kursorisch und verkürzt angegangen werden, und die in dem Umfang dargestellt und erörtert werden, in dem dies für den eigentlichen Kernaspekt erforderlich ist. Erst damit werden die Wurzeln der Überlegungen Reichows deutlich gemacht; zugleich wird der Standort von Architektur und Stadtplanung während der Zeit der Nationalsozialisten hervorgehoben.

⁴ Vgl. Hinweis bei *Christoph von der Ropp*: Pommerscher Kulturpreis 1974, Laudatio auf Professor Hans Bernhard Reichow, in: Pommern 3, (Hamburg 1974), S. 31. Danach hat die polnische Verwaltung von Stettin wegen der Planungen „Kontakt“ zu Reichow aufgenommen. Von den Details aus dem Plan von Reichow wurde insbesondere die Hochbrücke anstelle der bisherigen Klappbrücke (Baumbrücke) gebaut, d. h. eine dauerhafte und nicht durch Seeschiffe beeinträchtigte Verbindung zwischen dem östlichen und dem westlichen Oder-Ufer hergestellt.

2. Grundlagen und Standort von Architektur und Stadtplanung vor 1933 als Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Überlegungen Reichows

a) Die Grundzüge der Entwicklung von Architektur und Stadtplanung im 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert als Basis der Vorstellungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Reichow und die Architekten-Generation, die ihre Ausbildung in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts erhielten, waren eingebunden in die Gedankenwelt vom Klassizismus bis zum Werkbund und zum Bauhaus. Man muß daher eigentlich weit in das 19. Jahrhundert zurückgreifen, um die ästhetischen Komponenten dieser Architektur und Stadtplanung ebenso richtig einschätzen zu können wie die Änderungen in den sozialen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie in den technischen Möglichkeiten zu dieser Zeit.

Das 19. Jahrhundert war in den ersten Jahrzehnten vor allem durch den Klassizismus gekennzeichnet, z. B. durch die Bauten und Planungen *Karl Friedrich Schinkels* (1781–1841)⁵, während in den letzten Jahrzehnten die Gartenstadtbewegung und der Jugendstil neue Entwicklungen in Gang brachten, als Antwort auf den Historismus und auf die im Zusammenhang mit der Industrialisierung und mit dem schnellen Städtewachstum zunehmende Bauverdichtung und damit auf die schlechten Wohnverhältnisse. In dem später (1924) entstandenen Lied „Aus grauer Städte Mauern ziehen wir durch Wald und Feld“ kam dies besonders zum Ausdruck⁶. Die Zwischenzeit, teilweise aber auch in die vorhergehende und in die nachfolgende Periode übergreifend, wurde durch den Historismus (Bahnhofs-Renaissance, Fabriken-Gotik, Justizgebäude-Romanik) geprägt. Die mittleren Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts waren durch wenig Kreativität im Künstlerischen, aber auch durch das weitgehende Fehlen grundsätzlich neuer Gestaltungsvorstellungen zur Bewältigung der mit dem Städtewachstum und der Industrialisierung erforderlichen und der technischen Entwicklung möglichen Lösungen gekennzeichnet. Trotzdem gab es auch schon in dieser Zeit gedankliche Ansätze, die geeignet waren, als Vorläufer der eigenständigen Entwicklung vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis 1933 angesehen zu werden:

(1) Die von Schinkel 1832 bis 1835 gebaute Bauakademie in Berlin wird von *Wingler* trotz ihrer teilweisen Ausrichtung an dem italienischen Renaissance-Stil als „bedeutungsvoller Ansatz zu einer von formaler Bindung an geschichtliche Vorbilder freien Zweckarchitektur“ bezeichnet⁷. Man wird diesem Urteil insofern

⁵ *Alfred Freiherr von Wolzogen*: Schinkel als Architekt, Maler und Kunstphilosoph, Berlin 1864 (mit einer genauen Darstellung aus zeitnaher Sicht).

⁶ Nach der Romantik waren die Jugendbewegung und das damit verbundene Streben zurück zur Natur – jedenfalls in der Freizeit – wichtige Ansatzpunkte für die Entstehung zahlreicher einschlägiger Lieder.

⁷ *Hans M. Wingler (Hg.)*: Das Bauhaus 1919–1933 Weimar Dessau Berlin und die Nachfolge in Chicago 1937, 3. Aufl., Bramsche 1975, S. 222.

zustimmen können, als nicht die historische Ausrichtung, sondern die Zweckbestimmung des Gebäudes dominierte, mithin ein wichtiger Schritt zu einer stärkeren Orientierung an der Funktion des Gebäudes getan wurde.

(2) Gerade in den Jahrzehnten vor der Mitte des 19. Jahrhunderts hatte die historische Ausrichtung der Architektur eine erste große Blütezeit, und zwar zunächst durch Übernahme des an der Gotik orientierten englischen Baustils vor allem für repräsentative Gebäude der öffentlichen Hand und von Privatpersonen, wie z. B. die englische Schloßarchitektur dieser Zeit zeigt⁸. Die folgenden Jahrzehnte kannten so gut wie keine Abkehr von der Stil-Imitation, allenfalls eine allgemein stärkere Hinwendung zu verschiedenen historischen Baustilen. Eigenartig war aber, daß in der Literatur dennoch auch kritische Stimmen laut wurden. So hatte z. B. *Gottfried Semper* (1803–1879), der in den ersten Monaten des Jahres 1885 anlässlich des Wiederaufbaus der Oper in Dresden bekannt geworden war, eben diesen Bau 1870 bis 1878 durchaus an historischen Formalitäten orientiert. Andererseits hatte er in seinem schriftlichen Hauptwerk (*Der Stil*, 2 Bände, 1860 und 1863) bereits zukunftsweisende kritische Töne gegenüber der zeitgenössischen Architektur veröffentlicht⁹. Ausgerechnet in diesen Jahren, nämlich 1860 bis 1864, wurde nach seinen Plänen das Hauptgebäude der Eidgenössischen Technischen Hochschule (Polytechnikum) in Zürich gebaut¹⁰. Der italienische Renaissancestil beeinflusste die Planung.

Gerade aus diesen wenigen Bemerkungen wird aber deutlich, in welchem Maße die Architekten und Stadtplaner keineswegs nur Imitatoren waren, sondern sich durchaus auch Gedanken über die künftig einzuschlagende Richtung machten. Man wird sicher annehmen können, daß die Architekten bei ihren Planungen weitgehend auf den Geschmack und die Wünsche ihrer Kunden, d. h. ihrer Auftraggeber Rücksicht zu nehmen hatten. Neue Stilelemente waren daher meistens auch dann nur in Ansätzen zu verwirklichen, wenn die Architekten und Stadtplaner aus dem Raster der Mode auszubrechen versuchten.

(3) Den Neuerungen allgemein und den Möglichkeiten, die die neue Technik bot, wesentlich aufgeschlossener war man im nicht oder kaum traditionell belasteten Nordamerika. Seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts wurde dort die veredelte Form des Eisens, nämlich der Stahl, bei Eisenbahnschienen, im Schiffsbau und bei vielen anderen Verwendungszwecken der immer stärker bevorzugte Werkstoff. Gegenüber dem Eisen bot Stahl aufgrund seiner relativen Elastizität

⁸ Die Konzentration auf Schloßbauten beruhte zum überwiegenden Teil auf der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der einzelnen potentiellen Bauherren. Die günstige Situation der Landwirte, insbesondere der größeren Grundbesitzer, seit dem Ausgang der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts förderte ihr Repräsentationsbegehren.

⁹ *Gottfried Semper*: *Der Stil in den technischen und architektonischen Künsten*, Bd. 1, Frankfurt/M. 1860, Bd. 2, München 1863; 2. Aufl. 1878 und 1879.

¹⁰ Der auf der Basis dieser schriftlichen Ausführungen verfaßte Vortrag wurde am 22. März 1885 im Hauptgebäude der Universität Zürich gehalten, d. h. in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem Semper-Bau.

und geringen Brüchigkeit ein Material, das die statischen Verhältnisse in einem Bauwerk erheblich verbessern konnte¹¹. Seit dem Ende der siebziger Jahre war es die sich insbesondere in Chicago herausbildende Architekturrichtung, als Chicagoer Schule bezeichnet, die vor allem im Zusammenhang mit dem in statischer Hinsicht eine neue Dimension erfordernden Hochhausbau und damit dem Funktionalismus im weitesten Sinne entscheidende Impulse gab. Die Verbilligung der Glasproduktion ergänzte diese Entwicklung, die wachsende Verwendung von Beton – in Verbindung mit Stahl als Eisen- oder besser Stahlbeton – brachte in der Architektur eine Abkehr von den überkommenen Verhältnissen.

Die unkonventionelle Art der Nordamerikaner bot die entscheidende Grundlage für die neue Entwicklung im Rahmen der Chicagoer Schule in den letzten Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg. Es war daher nicht überraschend, daß die Idee des Bauhauses nach der Bedrängung durch die Gestapo, was sich vor allem in der personellen und fachlichen Ausrichtung auf die „nationalsozialistische Ideenwelt“ zeigte¹², 1937 als „New Bauhaus“ in Chicago fortgesetzt wurde. Die gerade von den Nationalsozialisten abgelehnte Internationalität kam im „New Bauhaus“ darin zum Ausdruck, daß von 1937 bis 1946 der Ungar *Laszlo Moholy-Nagy* (1895–1946) und danach bis 1951 der im Jahre 1900 im Kaukasus geborene *Serge Chermayeff* die Geschicke dieses Institutes als Direktoren bestimmten, unter wesentlicher Mitwirkung von *Walter Gropius*, d. h. des Mannes, der bereits 1919 bei der Entstehung und bei der Formierung des Bauhauses in Weimar, aber auch unabhängig von dieser Institutionalisierung neuer Bauvorstellungen bei deren Entwicklung eine entscheidende Rolle gespielt hat.

Im Kern ging die Entwicklung der deutschen Architektur und Stadtplanung seit der Abkehr von der historischen Imitation, vor dem Ersten Weltkrieg beginnend, zwei verschiedene Wege:

(1) Die Wiederentdeckung der Natur beruhte auf der Ablehnung der eng und häßlich gewordenen Städte. Jugendbewegung und Jugendstil waren die Antworten. Die Weiterentwicklung dieses Stiles und der Gartenstadtbewegung hatte ihren ersten Höhepunkt im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg im Werkbund. Natürliche und scheinbar natürliche Baustoffe und Bauformen dominierten. Nicht die exakten geometrischen, sondern die geschwungenen, weichen Formen, die Asymmetrie wurden bevorzugt. Japanische Einflüsse als Abkehr von den traditionellen Formen hatten gewisse stilbildende Bedeutung. Auf dieser Linie der Auswahl der Baustoffe und der Gestaltung der Bauformen lag es auch, daß man die Tätigkeit *Richard Riemerschmids* dahingehend beurteilte, daß er „den deutschen Wald in die Wohnungen“ brachte¹³.

¹¹ Auf die Pioniere des Stahlbetonbaues, insbesondere auf das Wirken des französischen Gärtners Joseph Monier (1823–1906) soll hier nicht eingegangen werden.

¹² Schreiben der Gestapo vom 21. Juli 1933, in: *Wingler*: Bauhaus (s. Anm. 7), S. 196.

¹³ *Winfried Nerding* (Hg.): *Richard Riemerschmid*. Vom Jugendstil zum Werkbund. Werke und Dokumente, München 1982 (Ausstellungskatalog), S. 24.

(2) Auch der Bauhaus-Stil, durch die Verwendung „moderner“ Baustoffe wie Stahl, Beton und Glas sich auszeichnend und sehr stark der Geometrie verpflichtet, war bereits an der Wende zum 20. Jahrhundert vorhanden, auch wenn er noch nicht so bezeichnet wurde.

Wie schon der Hinweis auf die Chicagoer Schule gezeigt hat, handelte es sich um eine internationale Bewegung, die in den zwanziger Jahren fortgesetzt wurde. Funktionalismus und Konstruktivismus, letzterer vor allem in der Sowjetunion, führten in der Mitte der zwanziger Jahre zur Herausbildung eines sog. „Internationalen Stils“. Der Zusammenschluß von Personen aus zahlreichen Ländern in den „Congrès Internationaux d'Architecture Moderne“ war dabei nicht nur auf die Architektur im engeren Sinne, sondern auch auf die Stadtplanung ausgerichtet. Hier bestand jedoch eine größere Verwandtschaft zu der mehr formalisierten Richtung des Bauhauses als zu der die Landschaft, die Natur und eine gediegene Innenausstattung bevorzugenden Werkbund-Richtung.

Eine nähere Charakterisierung des Werkbundes und des Bauhauses soll hier nicht vorgenommen werden. Sie sind beide recht gut erforscht und die Ergebnisse in der Literatur leicht zugänglich; der Werkbund hat vor nicht allzulanger Zeit (1982/83) mit der Ausstellung „*Richard Riemerschmid: Vom Jugendstil zum Werkbund*“ eine subtile Würdigung erhalten, während die dritte Auflage des Buches von *Hans M. Wingler* unter dem Titel „*Das Bauhaus, Weimar, Dessau, Berlin und die Nachfolge in Chicago seit 1937*“ (1975) die Vielseitigkeit der Ideen des Bauhauses herausstellte¹⁴.

Die Planung und die Bauausführung der Gartenstadt Hellerau bei Dresden in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg war zugleich eine Visitenkarte des Werkbundes und Riemerschmids. Das ab 1911 für das Fagus-Werk in Alfeld/Leine errichtete Fabrikgebäude und die nach der Umsiedlung des Bauhauses von Weimar nach Dessau (1925) dort gebaute Siedlung Törten, beides von *Walter Gropius* konzipiert, können hier als typische Beispiele für die Verwirklichung vom Bauhaus geprägter Architektur und Planung genannt werden. Während der Werkbund aber allgemein der aufgelockerten Bebauung einen großen Wert zusprach und daher nur mit wenigen monumentalen Zweckbauten vertreten ist, wie z. B. der Entwurf *Riemerschmids* für den Ulmer Münster-Platz¹⁵, plante man seitens der Anhänger des Bauhauses auch größere Wohneinheiten. Dabei waren die z. B. von *Martin Wagner* (1885–1957) entworfenen Wohnblöcke mit großflächigen Innenhöfen, teilweise als Grünanlagen gestaltet¹⁶, als eine konsequente Abkehr von der engen Bebauung der Vorkriegszeit anzusehen. Die Hochhauslandschaft von *Ludwig Hilberseimer* (1885–1967) sollte zwar durch eine Verminderung der bebauten

¹⁴ *Nerdinger*: Riemerschmid, (s. Anm. 13); *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7).

¹⁵ *Nerdinger*: Riemerschmid, (s. Anm. 13), S. 418 und 440.

¹⁶ Z. B. Lindenhof in Berlin-Schöneberg (1918 bis 1921) oder Hufeisensiedlung in Berlin-Britz (1925 bis 1931); vgl. auch *Martin Wagner*: Neue Wege zum Kleinwohnungsbau, Berlin 1924.

Flächen Raum für Grünanlagen schaffen oder belassen, schuf aber keineswegs einen „menschlich funktionsfähigen Organismus“, wie es in der Beschriftung einer Abbildung des Modells heißt, sondern eine bedrückende und den Menschen erdrückende Umwelt¹⁷.

Die Vielfalt der Richtungen und Vorstellungen in der Architektur und in der Stadtplanung in den zwanziger Jahren zeigt die Liste der 16 Architekten der Weißenhof-Siedlung – insgesamt geplant von Mies van der Rohe –, die anlässlich der Ausstellung des Deutschen Werkbundes 1927 entstand. Neben *Mies van der Rohe* waren dies *J.J.P. Oud*, *V. Bourgeois*, *A. Schneck*, *Le Corbusier*, *W. Gropius*, *L. Hilbersheimer*, *B. Traut*, *H. Poelzig*, *R. Döcker*, *M. Taut*, *A. Rading*, *J. Frank*, *M. Stam*, *P. Behrens*, *H. Scharoun*. Mit jedem Namen lassen sich individuelle Bauplanungen und Vorstellungen im ästhetischen und im funktionalen Bereich verbinden.

b) Das Verhältnis der Nationalsozialisten zu Werkbund und Bauhaus

Das Verhältnis der Nationalsozialisten zu den beiden Hauptrichtungen der architektonischen und stadtplanerischen Überlegungen (Werkbund und Bauhaus) war recht unterschiedlich.

Der Werkbund wurde zwar nicht allgemein ausdrücklich anerkannt. Es bestanden aber enge Wechselbeziehungen, begünstigt durch die teilweise sehr enge Bindung der nationalsozialistischen Architekten an den Werkbund in der Ausbildung und in der Gestaltung von Wohnvierteln und Wohnhäusern, auch wenn hier immer mehr eine klare und mechanistische Komponente zum Vorschein kam. Hinter dieser kurzen Bemerkung verbirgt sich eine breite Strömung der Aufnahme und Weiterentwicklung, der Ablehnung und der trotzdem vorhandenen partiellen Übernahme von Vorstellungen des Werkbunds.

Das Konzept des Bauhauses wurde von den Nationalsozialisten und anderen rechtsgerichteten Kreisen ebenso abgelehnt wie von kommunistischer Seite. Auch innerhalb des Kreises der Bauhaus-Studenten kam es in der Schlußphase der Weimarer Republik zu einer Polarisierung zwischen „Kommunisten und Linksgerichteten“ auf der einen Seite und „Rechtsgerichteten“ (von den „Jugendbewegten“ bis zum Nazi)¹⁸ auf der anderen Seite¹⁸. Wie beim Angriff auf die Weimarer Demokratie wurde auch das Bauhaus von beiden Seiten in die Zange genommen. Dort wie hier hatten die Nationalsozialisten Erfolg. Sie sahen das Bauhaus allgemein als marxistische Stätte an.

Wie schon vor 1933 der Bauhausstil von zahlreichen Architekten eingeschätzt wurde, zeigt eine Äußerung aus dem Jahre 1927 über die „neuen“ Architekten. Dies waren alle solche, die den Flachbau und den Betonbau propagierten und

¹⁷ *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7), S. 472 f.; dort S. 501 das Modell eines von Mies van der Rohe 1920/21 geplanten durch Glasflächen geprägten Hochhauses.

¹⁸ Aus dem Brief eines Schweizer Architektur-Studenten, vgl. *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7), S. 181.

damit der Idee des Bauhauses nahestanden¹⁹: „Wir erkennen nämlich die Strömungen der Tagesmode nicht nur in der Kleidung oder auch in der Haartracht der Frauen, wir erkennen sie sogar im Hausbau. Augenblicklich macht eine kleine Architektengruppe den Versuch, der ‚neuen deutschen Familie‘ das ‚neue‘ Haus zu bauen. Die Vorbilder holen diese ‚Neuen‘ Architekten dem *deutschen*²⁰ Hause aus – dem Orient! Ihre Bauformen entlehnen sie dem orientalischen Lehm- und Ziegelbau, natürlich verwenden sie den modernen Lehm, den Beton. Aus dem kleinen Hause machen sie einen viereckigen Kasten, aus dem großen eine Anhäufung neben- oder übereinander geschobener Kisten. Durchaus stielecht: aus Lehm kann auch der östlichste Architekt nichts besseres herstellen als Kästen. Das Dach ist grundsätzlich ganz flach und genügt somit in der Wasserabweisung orientalischen Ansprüchen durchaus. Man scheint daraus zu schließen, daß es auch deutschen ausreichen wird.“

Auch wenn das Bauhaus nicht ausdrücklich genannt worden war, war die Zielrichtung dieser Äußerungen doch deutlich. Auch so angesehene Architekten wie *Paul Schmitthenner* (1884–1972) beurteilten die Tätigkeit des Bauhauses nicht grundsätzlich anders. Schmitthenner sprach im Hinblick auf die Vorstellungen der Bauhaus-Mitarbeiter vom „Bau-Bolschewismus“²¹. Seine Veröffentlichungen „*Das deutsche Wohnhaus*“ (1932) und „*Die Baukunst im Neuen Reich*“ (1943) lagen auf dieser Linie.

In der in Dessau erscheinenden „Anhalter-Tageszeitung“ vom 10. Juli 1932 wurde das Ergebnis einer Besichtigung des Bauhauses durch Repräsentanten der Stadt einschließlich nationalsozialistischer Stadtverordneter anlässlich der Vorbereitung einer Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzmitteln der Stadt für das Bauhaus folgendermaßen formuliert: „Mit dem Verschwinden dieser sogenannten ‚Hochschule für Gestaltung‘ wird eine der markantesten Stätten jüdisch-marxistischen ‚Kunst‘-Willens von deutscher Erde verschwinden. Möge bald der gänzliche Abbruch folgen und möchten dort, wo heute der nüchterne Glaspalast orientalischen Geschmacks steht, das ‚Aquarium‘, wie es im Dessauer Volksmunde heißt, bald Heimstätten oder Anlagen entstehen, die deutschen Menschen Heimat und Erholung bieten“²².

Schon die Übersiedlung des Bauhauses von Weimar nach Dessau 1925 war durch die Ablehnung der Arbeit des Bauhauses seitens der rechtsgerichteten thüringischen Regierung, getragen vom „deutsch-völkischen Block“ im thüringischen Landtag, veranlaßt worden. Die Aufnahme in Dessau – nachdem eine Übersiedlung nach Frankfurt/M. an unpolitischen Gründen gescheitert war – beruhte vor

¹⁹ *Arnold Wentscher*: Das Kleinhaus, 2. Aufl., Bielefeld und Leipzig 1927, S. 110, (1. Aufl. 1922).

²⁰ Im Original gesperrt.

²¹ *Vittorio Magnano Lampugnani*: Architekten und Stadtplanung, in: *Wolfgang Benz* (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland, Geschichte in drei Bänden, Bd. 3: Kultur, Frankfurt/M. 1983, S. 141.

²² Zitiert nach *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7), S. 182.

allem auf dem Wirken des politisch bürgerlich orientierten Oberbürgermeisters *Fritz Hesse*. Dieser versuchte im August 1932 die inzwischen stark gewordenen Nationalsozialisten im Rat der Stadt von der Forderung nach einer Schließung des Bauhauses mit folgenden Argumenten abzubringen:

„Die neuen Formen sind auch übernational wie alle Stile vergangener Epochen. Es kommt alles auf den Baumeister an. Ist dieser deutsch seinem ganzen Charakter nach, so werden seine Werke deutschen Wesens sein. Die neuen Formen also können nicht mehr zur Debatte stehen. Es kommt jetzt darauf an, mit dem neuen Stoff und dem neuen Material etwas Geistiges und Seelisches auszudrücken. Nachdem das Bauhaus seine Sturm- und Drang-Jahre hinter sich hat, steht es vor dieser neuen und größten Aufgabe und hat in Mies van der Rohe denjenigen unter der jüngeren deutschen Architektenschaft als Leiter gefunden, der die künstlerische Reife besitzt, diese Aufgabe zu meistern. Architektur ist ihm nicht nur bloße Funktion, ist nicht nur Konstruktion wie ein Ingenieurwerk, Architektur ist für ihn vor allem hohe Kunst. Sachlichkeit ist dabei nicht mehr Ziel, sondern selbstverständliche Voraussetzung“²³.

Der Hinweis auf „Funktion“ und „Konstruktion“ sollte die mit „Funktionalismus“ und „Konstruktivismus“ verbundenen negativen Argumente der Nationalsozialisten unterlaufen. In einer vergleichbaren Richtung ist die Bemerkung über den „deutschen“ Baumeister zu sehen. Solchen Argumenten war man jedoch bei den Nationalsozialisten nicht zugänglich. Man lehnte das Bauhaus grundsätzlich ab, auch als experimentierende Einrichtung, übernahm andererseits aber auch die Werkbund-Ideen nicht uneingeschränkt.

Umgekehrt lehnten die Dozenten des Bauhauses den Nationalsozialismus isoliert gesehen nicht unbedingt ab. Die Bekämpfung des Bauhauses durch die Nationalsozialisten bewirkte allerdings, mußte sogar bewirken, daß man dieser politischen Richtung skeptisch gegenüberstand und in der Einschätzung der NSDAP realistisch war. Die Mitglieder des Werkbundes sympathisierten dagegen teilweise mit den Nationalsozialisten. Dies gilt jedoch nicht für den wichtigsten Vertreter und Träger des Werkbund-Gedankens, nämlich für Richard Riemerschmid. Er hatte zwar 1934 den Entwurf für ein „Arbeitslager“ erarbeitet. Es handelte sich aber keineswegs um ein Zwangsarbeitslager, sondern um ein nach den damaligen Umständen recht komfortables Lager zur Unterbringung von Arbeitskräften, in Räumen mit jeweils vier Betten. Bei der Beurteilung des Verhältnisses *Riemerschmids* zu den Nationalsozialisten ist wohl wichtig, daß er nicht in den Kreis der in die umfangreichen Baumaßnahmen eingespannten Architekten aufgenommen wurde. Er war daher gezwungen, sich auf seine ursprüngliche Tätigkeit als Maler zurückzubewußten²⁴. Dies ist vergleichbar mit der Situation Schin-

²³ Zitiert nach *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7), S. 184. Vgl. zu diesem Problem auch *Fritz Hesse*: Von der Residenz zur Bauhausstadt, o. O., o. J. (nach 1957), S. 250 ff., mit einer genauen Schilderung der Situation – vielleicht subjektiv –, vor allem mit der Darstellung der negativen Folgen des Überschwengens des bürgerlichen Wählerpotentials zu den Nationalsozialisten und den Nachteilen der Stimmenthaltungsmentalität der SPD.

kels in der napoleonischen Zeit. Damals waren allerdings finanzielle Gründe für das Ausbleiben der Aufträge verantwortlich, bei *Riemerschmid* politische.

c) Die wichtigsten nationalsozialistischen Architekten und Stadtplaner zu Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft

Architektur und Stadtplanung während der Zeit des Nationalsozialismus sind seit etwa zwei Jahrzehnten immer wieder Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Erörterungen gewesen. Im Kern gab es dabei zwei Richtungen: (1) Man beschränkte zum einen die Betrachtung auf das architektonisch-stadtplanerische Element und versuchte die Pläne und die begonnenen Bauten und Gebäude-Ensembles in die Gesamtentwicklung der Architektur in Deutschland und in Europa einzuordnen. (2) Eine andere Ausrichtung ging davon aus, daß mindestens ein großer Teil der öffentlichen Bauwerke, insbesondere der von der NSDAP und *Hitler* initiierten Bauten und Stadtplanungen, nicht ohne eine gleichzeitige Analyse dieser Architektur und Stadtplanung als Teil der nationalsozialistischen Politik und Gedankenwelt möglich war, auch und gerade weil sich hier ein politischer Wille dokumentierte und auch überdimensioniert dokumentieren sollte, wie zahlreiche mündliche und schriftliche Äußerungen aus der Zeit des Dritten Reiches eindeutig zeigen.

Eine gute Übersicht der Breite der Aussagen und Urteile über die Architektur und Planung unter den Nationalsozialisten und der wichtigsten Literatur hierzu gibt *Wolfgang Schäche*²⁵. Hier wurden aus der Vielfalt der Überlegungen nur die zwei wichtigsten herausgestellt.

Von einem einheitlichen Baustil der Nationalsozialisten läßt sich nicht sprechen. Man könnte ihn zwar teilweise als Neobarock oder auch als Neoklassizismus bezeichnen, würde damit aber nur ein Etikett vergeben, das die aufgenommenen breiteren Traditionen zu einem erheblichen Teil verdeckt. Diese Traditionen liegen teilweise im 19. Jahrhundert – bis hin zum Jahre 1914 – teilweise in den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts begründet.

Aufgrund der Auseinandersetzung mit dem Bauhaus, aber auch aus der allgemeinen Verbindung von Politik und Architektur war es bereits vor 1933 zu einer starken Annäherung einzelner Architekten zum Nationalsozialismus gekommen. Die drei wichtigsten Architekten dieser Ausrichtung waren *Paul Schultze-Naum-*

²⁴ *Nerdinger*: *Riemerschmid*, (s. Anm. 13), S. 453, enthält unter Nr. 635 des Ausstellungskatalogteiles den Hinweis auf den Entwurf des Arbeitslagers. In der Ausstellung war das zugehörige Objekt nicht vorhanden. Nachweis hier nach Architektursammlung Technische Universität München, Nachlaß Richard Riemerschmid, Inv.-Nr. 6637, 6638 und 6639. Zu den fehlenden Aufträgen nach 1933 vgl. *Nerdinger*: *Riemerschmid*, (s. Anm. 13), S. 13.

²⁵ *Wolfgang Schäche*: Die NS-Architektur in der Baugeschichte, Anmerkungen zum Forschungsstand, in: *Hans J. Reichardt und Wolfgang Schäche (Hg.)*: Von Berlin nach Germania. Über die Zerstörung der „Reichshauptstadt“ durch Albert Speers Neugestaltungsplanungen (Katalog der gleichnamigen Ausstellung des Landesarchivs Berlin vom 7. November 1984 bis zum 30. April 1985), Berlin 1984, S. 79 bis 84.

burg (1869–1949), *Paul Ludwig Troost* (1878–1934) und *Hermann Giesler* (geb. 1898). Sie repräsentierten zugleich drei zentrale Zweckrichtungen der nationalsozialistischen Architektur und Stadtplanung. Schultze-Naumburg war seit 1930 Leiter der Staatlichen Kunsthochschule in Weimar, d. h. der Hochschule, für die das Bauhaus zunächst eine Ergänzung im Fach Architektur sein sollte. Von Weimar aus hatte Schultze-Naumburg erheblich gegen das inzwischen nach Dessau umgesiedelte Bauhaus polemisiert. Seine praktische Entwurfs- und Planungstätigkeit beschränkte sich auf Wohnhäuser, Wohnsiedlungen und öffentliche Verwaltungsbauten; Repräsentationsbauten der Nationalsozialisten kamen weniger in Betracht. Die Titel (und erst recht der Inhalt) der von ihm verfaßten Bücher zeigen seine streng nationalsozialistische Ausrichtung: „*Kunst und Rasse*“ (1928), „*Kampf um die Kunst*“ (1932), „*Die Kunst der Deutschen*“ (1934), „*Kunst aus Blut und Boden*“ (1934) und „*Die nordische Schönheit*“ (1937). Trotz dieser starken persönlichen Identifizierung mit der neuen Ideologie war er kaum in die Bautätigkeit der Partei einbezogen. Dies mag mit der genannten weitgehenden Abstinenz, vielleicht sogar Ablehnung von zu ausgeprägten und aufwendigen Repräsentationsbauten zusammenhängen. An der nationalsozialistischen Gesinnung *Schultze-Naumburgs* bestand aber kein Zweifel, auch wenn er vielleicht seine deutsch-nationalen Wurzeln nicht verleugnen konnte. 1932 hatte *Schultze-Naumburg* an der schon genannten Besichtigung und Verurteilung des Bauhauses in Dessau als Sachverständiger der Nationalsozialisten teilgenommen²⁶.

Troost war zunächst stark mit der Gestaltung des Innenausbaues beschäftigt, die bis hin zu Entwürfen für die Innenausstattung von Luxusdampfern des Norddeutschen Lloyd reichte. Aufgrund seiner eher am Werkbundstil orientierten Auffassung war er gegen das Bauhaus eingestellt, insbesondere im Wohnungsbau. In enger Zusammenarbeit mit *Adolf Hitler* wurde von *Troost* das 1930 erworbene klassizistische Haus an der Briennerstraße in München als „Braunes Haus“, d. h. als Reichsleitung der NSDAP ausgebaut. Entwürfe für Parteibauten am Königsplatz und damit die Gestaltung des Königsplatzes als Aufmarschplatz für Kundgebungen, ferner der Bau des Hauses der Deutschen Kunst machten *Troost* zum wichtigsten Architekten der Nationalsozialisten im ersten Jahr der Herrschaft Hitlers. Sein früher Tod war die entscheidende Chance für *Albert Speer*.

Zunächst nahm aber noch *Giesler* die Stelle ein. Er erhielt Aufträge für Bauten der Parteiorganisationen, z. B. für die Ordensburg in Sonthofen (1935), die Gestaltung von Stadtteilen, wie z. B. des Adolf-Hitler-Platzes in Weimar, und für einzelne Gebäude, wie das Hotel „Elefant“ in Weimar. Nachdem ihn *Albert Speer* als Günstling bei *Hitler* ausgestochen hatte und *Speer* 1937 „Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt“ geworden war, erhielt *Giesler*, gewissermaßen als Trostpflaster, 1938 den Titel eines „Generalbaurats für die Stadt der Bewegung“, d. h. für München. Der Baustil *Gieslers* war durch Wuchtigkeit und Gedrungtheit, d. h.

²⁶ *Wingler*: Bauhaus, (s. Anm. 7), S. 182, mit der Wiedergabe eines entsprechenden Berichtes in der Presse.

durch kompakte Massen gekennzeichnet. Dieses Imponieren nicht durch Ästhetik, sondern durch gewaltigen Eindruck kam den Vorstellungen Hitlers entgegen, der von einem Bauwerk erwartete, daß es auch als Trümmerfeld noch Jahrhunderte oder gar Jahrtausende überdauert. Die 1941 zur Erprobung der Tragfähigkeit des Bodens in der Nähe der Kolonnenbrücke in Berlin errichtete Betonsäule mit mehr als 10 m Durchmesser kann als ein solches „Denkmal“ angesehen werden.

Nicht alle Architekten und Stadtplaner gingen diesen Weg, bzw. mußten diesen Weg gehen wie die drei Genannten, die schon vor 1933 mit den Nationalsozialisten zusammenarbeiteten. Ein Beispiel ist *Heinrich Tessenow* (1876–1950). *Tessenow* war vor allem als Planer von Wohnquartieren bekannt geworden. Wohnsiedlungen für Arbeiter und für gehobene Schichten wurden dabei um gemeindliche Bauten zur Versorgung des Bedarfs der Bevölkerung ergänzt, insbesondere Schulbauten sind hier zu nennen. Tessenow trat als Architekt einzelner Gebäude und ganzer Siedlungen hervor²⁷. Dabei zeigte er eher dem Bauhaus als dem Werkbund verbundene Planungen, auch wenn er im Kern eigentlich Pragmatiker war und damit nicht zu den puristischen Anhängern des Bauhaus-Stiles zu rechnen ist. Mit den Nationalsozialisten arbeitete Tessenow nicht zusammen. Er war nicht bereit, auf ihre gestalterischen Vorstellungen einzugehen. Obgleich sich *Speer* als sein Schüler betrachtete, gelang es *Speer* nicht, *Tessenow* in die umfangreiche Bautätigkeit der Nationalsozialisten einzubeziehen²⁸. Den Nationalsozialisten war *Tessenows* Ablehnung ihrer Architektur- und Stadtplanungsvorstellungen bekannt, da er diese nicht verschwie.

Übrigens hätte *Speer* auch hier wie an vielen anderen Stellen seine Einschätzung der Nationalsozialisten überprüfen können, d. h. wesentlich früher als in den vordergründigen und eher mit dem Bekenntnis der eigenen Schuld kokettierenden Ausführungen nach 1945.

Speer hat für die Planungen der „Reichshauptstadt“ bis in den Winter 1941/1942 zahlreiche andere Architekten für einzelne Teile mitherausgezogen, so daß man sagen kann, daß die genannten „großen“ Namen lediglich die Vormänner waren, daß aber eine breite Schicht von Architekten mitbeteiligt war, und zwar auch solche, die durchaus in Fachkreisen und darüber hinaus bekannt waren. So ent-

²⁷ Tessenow wirkte z. B. an der Werkbund-Siedlung Hellerau bei Dresden mit, wo er das Festspielhaus entwarf, ferner Arbeiterkleinhäuser „Am Schänkenberg“. Als Professor ab 1903 in Wien war er mit den Wiener Werkstätten in Verbindung gekommen, d. h. mit einer Architektur – insbesondere auch Innenarchitekturrichtung – die mit ihrer durch die weitgehende Verwendung geometrischer Formen erreichten Strenge zu den Vorläufern des Bauhauses gerechnet werden kann. Ab 1920 lehrte Tessenow in Dresden. Von hieraus wandte er sich mit zahlreichen anderen Künstlern 1924 gegen die Schließung des Weimarer Bauhauses. Ab 1926 lehrte Tessenow dann in Berlin-Charlottenburg. Die Planungen Tessenows wurden von Reichow gerade wegen der nicht voll den Bauhaus-Gedanken folgenden Ausrichtung sehr geschätzt, vgl. *Reichow*: Organische Stadtbaukunst, (s. Anm. 1), S. 21.

²⁸ *Lampugnani*: Architektur, (s. Anm. 21), S. 141; so auch Albert *Speer* in seinen Erinnerungen. *Speer* war zunächst Student und nach seinem Diplomexamen einige Jahre Assistent Tessenows.

warf z. B. der durch den Bau des ersten Bürohochhauses in Deutschland (Wilhelm-Marx-Haus in Düsseldorf, 1922 bis 1924 errichtet) bekannt²⁹ gewordene Architekt *Wilhelm Heinrich Kreis* (1873–1955) die an der neuen Nord-Süd-Achse in Berlin vorgesehene „Soldatenhalle“, ferner einige Museumsgebäude³⁰.

3. Die Tätigkeitsfelder nationalsozialistischer Architektur und Stadtplanung

Die Vielzahl der Planungen und Bauvorhaben, die einen wesentlichen Teil der nationalsozialistischen Architektur und Stadtplanung ausgemacht haben, läßt sich in zwei Gruppen unterteilen, die den jeweiligen Kern der folgenden zwei Unterabschnitte ausmachen.

a) Repräsentative Partei- und Staatsbauten

Die einzelnen oder gruppenweise geplanten Bauten der Partei und der öffentlichen Hand können hier zusammengefaßt werden, da die Nationalsozialisten spätestens seit dem „Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat“ vom 1. Dezember 1933 – man beachte, daß die Partei zuerst genannt wird – keinen entscheidenden Unterschied mehr zwischen Partei und Staat sahen. Sie betrachteten den öffentlichen Bereich als ihre uneingeschränkte Verfügungsmasse.

Die Schaustellung, das Beeinflussen anderer Menschen durch beeindruckende Veranstaltungen und Bauwerke, ferner das Denkmalbauen waren die eigentlichen Zwecke der vorgesehenen Bauwerke. Albert Speer wurde hierbei zur zentralen Figur bei den Vorbereitungen zur Verwirklichung der Pläne *Hitlers*. Man kann wohl sogar davon ausgehen, daß erst die Existenz eines solchen Ansprechpartners, eines solchen die Planungen vorwärtstreibenden Architekten und die Durchführung gestaltenden Organisators die Pläne *Hitlers* ausdehnte, konkretisierte und zu einer Einheit verschmolz. Für Hitler schien es ein Glücksfall zu sein, einen solchen die eigenen Vorstellungen aufnehmenden und in anscheinend machbare Pläne umsetzenden Mitarbeiter gefunden zu haben.

Albert Speer hatte sich zunächst vor allem bei der Regieführung und Ausstattung von Großveranstaltungen Verdienste um die Nationalsozialisten erworben. Die Gestaltung der für die Machtverfestigung wichtigen Feier zum 1. Mai 1933 auf dem Tempelhofer Feld kann als der entscheidende Durchbruch angesehen werden. Als Amtsleiter in der Reichspropagandaleitung der NSDAP in Berlin über-

²⁹ *Friedrich-Wilhelm Henning*: Düsseldorf und seine Wirtschaft. Zur Geschichte einer Region, Bd. 2, Düsseldorf 1981, S. 582.

³⁰ Kreis lehrte seit 1926 in Dresden und schuf hier später auch Bauten für die NSDAP. 1941 wurde er zum „Generalbaurat für die Ausgestaltung der Kriegerfriedhöfe“ ernannt, d. h. er erhielt ein Amt, das offensichtlich wegen des mit dem Balkan- und Rußlandfeldzug steigenden Bedarfs als dringend erforderlich angesehen wurde. Seit 1943 war Kreis dann Präsident der Reichskammer der bildenden Künste.

nahm er auch die Gestaltung der folgenden Feiern zum 1. Mai, ferner der Reichsparteitage in Nürnberg, der Reichserntedankfeste am Bückeberg bei Hameln und anderer Parteigroßkundgebungen. *Speer* erwies sich damit als ein zentrales Rad in der Propagandamaschinerie von *Joseph Goebbels*. Wenn in der Literatur *Speer* für die Zeit bis 1942 manchmal als an der Politik wenig Interessierter und nur mit den Bauplanungen Beschäftigter eingeschätzt wird³¹, dann folgt man zu sehr seinen eigenen Äußerungen und wertet die Tätigkeit *Speers* als Mitarbeiter von *Goebbels* falsch. Die Aufmärsche wurden erst durch die Einbettung in Fahnen, Lichteffekte, Feuerschalen und anderes theatralisches Beiwerk zu nationalsozialistischen Weihestunden, zu Mitteln der Indoktrination. Gerade auf die Kombination dieser genannten Effekte verstand sich *Speer*. Unpolitisch war dies keineswegs. Sowohl bei diesen Großkundgebungen wie auch später bei den Bauplanungen stand die rauschmäßige Beeinflussung der Bevölkerung (Parteigenossen und Volksgenossen im damaligen Sprachgebrauch) im Vordergrund. Nicht sachliche Argumente, sondern vordergründige Emotionen waren die Vehikel der Einspannung in die Absicherung der nationalsozialistischen Herrschaft.

Daß dieser Monumentalstil im Baubereich auch schon vor 1933 gepflegt wurde, zeigte z. B. das nach den Plänen von *Walter Krüger* (1888–1971) und *Johannes Krüger* (1890–1975) bis 1927 gebaute Tannenberg-Denkmal. Die Gestaltung der hier stattfindenden Großveranstaltungen, insbesondere der Toten- und Beisetzungsfeier für Paul von Hindenburg am 7. August 1934, erfolgte in diesem für die Nationalsozialisten idealen Rahmen ebenfalls in Regie von *Speer*.

Aber auch einzelne Kultur- und Ausbildungsstätten wurden in entsprechender Weise geplant und gebaut. Das Haus der Deutschen Kunst in München ist hier ebenso zu nennen wie die große Zahl der speziell für die Nationalsozialisten wichtigen Schulen, insbesondere die Nationalpolitischen Erziehungsanstalten (Oberschulen als Heimschulen), die Adolf-Hitler-Schulen (eine Art Aufbauschulen für den nationalsozialistischen Führernachwuchs mit Reifeprüfung nach sechs Jahren) und die Ordensburgen als Schulen für erwachsene Personen, die innerhalb der Gliederungen der NSDAP Führungsfunktionen übernehmen sollten (Kaderschulen).

Die Ordensburg in Sonthofen, nach den Plänen *Hermann Gieslers* gebaut, wurde schon erwähnt. Weitere Ordensburgen bestanden in Vogelsang (Eifel) und Krössin-See (Pommern). „Baustil und Anlage der Ordensburgen entsprechen dem Geist nationalsozialistischer Erziehungsstätten“, hieß es kurz und eindeutig im 1941 erschienenen „Neuen Brockhaus“³². Während die Ordensburgen als relativ geschlossene und burgartige Komplexe noch weitgehend der Schulfunktion entsprachen, war dies bei den Adolf-Hitler-Schulen anders. Als Beispiel kann hier

³¹ *Joachim C. Fest*: Das Gesicht des Dritten Reiches. Profile einer totalitären Herrschaft, 6. Aufl., München und Zürich 1977, S. 271 ff.

³² Stichwort „Ordensburg“, in: Der Neue Brockhaus, Allbuch in vier Bänden und einem Atlas, 2. Aufl., Bd. 3, Leipzig 1941, S. 440 f.

das Modell der Adolf-Hitler-Schule in Tilsit gelten, wo eine große Halle, wie die Soldatenhalle an der Nord-Süd-Achse in Berlin, einen besonderen Akzent setzen sollte³³.

Daß man auch hier auf frühere Vorbilder zurückgriff, ist verständlich. Zu jeder Zeit haben Bauherren immer wieder versucht, Zweck- und Repräsentationsbauten als Mittel der Selbstdarstellung zu benutzen. Die große Kuppelhalle, für das Machtzentrum in Berlin geplant, griff die Idee der technisch-mathematisch vollkommensten Gestaltung einer Halle auf. Das Pantheon in Rom, die Kuppelbauten der Kirchen waren repräsentative Vorbilder. Die Jahrhunderthalle in Breslau, von 1911 bis 1913 aus Stahlbeton gebaut, überschritt mit einem Kuppeldurchmesser von 65 m zum ersten Mal den Kuppeldurchmesser des Pantheon von knapp 44 m. Auch die kurz vor dem Ersten Weltkrieg bestehenden Pläne für ein Bismarck-Denkmal auf der Elisenhöhe bei Bingerbrück zeigten in dem Vorschlag von *Richard Riemerschmid* ein die Landschaft beherrschendes Kuppelbauwerk³⁴.

Aber auch die weitgehende Neugestaltung einzelner Gebäudeensembles in den Städten war in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg durchaus an großen, auf die Menschen beeindruckend wirkenden Baumassen orientiert. Die Pläne *Fritz Schumachers* für Köln sahen eine bombastische und die Rheinsilhouette beherrschende Torburg am westlichen Ende der Deutzer Brücke vor. Die Bebauungspläne um den Aachener Weiher bis hin zur Bachemer Straße hätten die kleinen verbleibenden Grünflächen zur Bedeutungslosigkeit verdammt³⁵. Beispiele aus anderen Städten für die Zeit vor 1933 gibt es viele. Die nationalsozialistischen Pläne waren daher allenfalls ein Höhepunkt dieser Entwicklung und dieser Ausrichtung von Architektur und Stadtplanung.

Eigenartigerweise hat man in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts erneut dieser Gigantomanie mit dem Ergebnis der weitgehenden Zerstörung der Städte gefrönt, wie die Beispiele des (gebauten) Stadthauses von Bonn und des (geplanten, aber nicht gebauten) neuen Rathauses von Göttingen zeigen³⁶. „Städtebauliche Akzentsetzung“ wurde der Begriff, mit dem man die Kritiker an solchen Mammutbauwerken ins Abseits zu drängen versuchte.

b) Der Neubau ganzer Städte und Stadtteile

Zu den herausragenden Bauvorhaben der Nationalsozialisten gehörte auch der Neubau ganzer Städte³⁷. Hier kann man im wesentlichen folgende Typen unterscheiden:

³³ Der Neue Brockhaus, Bd. 4, 1942, Tafel nach S. 136.

³⁴ *Nerdinger*: Riemerschmid, (s. Anm. 13), S. 413. Auch Wilhelm Kreis hatte ein (sogar noch monumentaleres) Bauwerk hierfür geplant.

³⁵ *Fritz Schumacher*: Köln. Entwicklungsfragen einer Großstadt, Köln 1923, S. 258 ff. (Die genannte Torburg, S. 97 ff. für das Umfeld des Aachener Weihers).

³⁶ In Göttingen handelt es sich um das für das Reitstallviertel vorgesehene Projekt, nicht um das dann hinter dem Amtshaus gebaute Gebäude.

Städte, die aus wirtschaftlichen Gründen neu geschaffen wurden: Wolfsburg, die Stadt des DAF-Wagens, d. h. des Wagens der Deutschen Arbeitsfront, und Salzgitter, die Stadt der Reichswerke Hermann Göring AG³⁷, sind die bekanntesten Beispiele. Die Planungen hierfür enthalten neben den wirtschaftlich zu nutzenden Zonen Gebiete für Wohnen mit sehr unterschiedlichen Wohnhäusern vom Mietblock bis zum Einfamilienhaus, für Geschäfte und für Freizeit und Bildung. Zur Freizeit gehörte nach dem damaligen Verständnis besonders der Sport, gewissermaßen als Pflichtübung für den einzelnen, um ihn wehrfähig zu machen oder zu erhalten. Der *Turnvater Jahn* wurde daher stark herausgestellt. Wichtig waren aber auch die Plätze und Einrichtungen für Massenveranstaltungen, insbesondere für Aufmärsche und feierliche Massenkundgebungen im Freien. Diese Stadtpläne enthielten wichtige Elemente, die auch im Plan Reichows für den Stettiner Raum wiederkehrten. Aber auch ganze Stadtteile wurden nach den vergleichbaren Prinzipien und zur Erreichung vergleichbarer Ziele neu geplant. Das bekannteste und herausragendste Beispiel ist die Planung Berlins, genauer des Zentrums von Berlin. Diese Pläne sind untrennbar mit den Vorstellungen *Hitlers* und *Speers* verbunden. 1937 erhielt Speer den Titel eines „Generalbauinspektors für die Neugestaltung der Reichshauptstadt“. Der vorgesehene Neubau und Ausbau weiterer Teile Berlins wurde von *Speer* in einen Gesamtplan gegossen, der sich durch Größenwahn und Gigantomanie auszeichnete³⁹.

In anderen Städten fanden ebenfalls vergleichbare Planungen statt, die zwar nicht das Ausmaß wie in Berlin erreichten, die aber doch eine weitgehende Zerstörung wesentlicher Teile der überkommenen Strukturen und Bausubstanzen bedeutet hätten. Als Beispiel sei hier Düsseldorf erwähnt und auf die ausführliche Beschreibung dieser Pläne bei *Weidenhaupt* hingewiesen⁴⁰.

Im Zusammenhang mit der Befriedigung des allgemeinen Wohnraumbedarfs, aber auch konzentriert auf den speziellen Bedarf an Wohnungen in der Nähe von Kasernen und Flugplätzen, ferner auch bald von Rüstungsbetrieben, wurden ganze Stadtteile neu gebaut, am Stadtrand, auf der grünen Wiese. Dabei wurden weitgehend die Gesichtspunkte berücksichtigt, die für die Errichtung von Städten allgemein entwickelt worden waren.

Bald nach Beginn des Zweiten Weltkrieges kamen neue Aufgaben auf die nationalsozialistischen Stadtplaner und Architekten zu. Die Zerstörung deutscher Städte im Bombenkrieg und norwegischer Städte während der Eroberung Norwegens durch die deutsche Wehrmacht im Jahre 1940 waren zwei wichtige Ansatzpunkte für Neuplanungen, aber auch die Errichtung von Städten in den in Osteu-

³⁷ Vgl. *Schäche*: NS-Architektur, (s. Anm. 25); *Roswitha Mattausch*: Siedlungsbau und Stadtneugründungen im deutschen Faschismus, Frankfurt 1981.

³⁸ Planer von Wolfsburg wurde Peter Koller, ein guter Bekannter von Albert Speer. Herbert Rimpl, der Planer von Salzgitter, hatte zuvor Oranienburg geplant, und zwar für die Rüstungsfabrik Heinkel.

³⁹ *Reichardt und Schäche*: Von Berlin nach Germania, (s. Anm. 25).

⁴⁰ *Hugo Weidenhaupt*: Kleine Geschichte der Stadt Düsseldorf, Düsseldorf 1962, S. 190 f.

ropa eroberten und zur „Eindeutschung“ vorgesehenen Gebieten. Die norwegische und die zuletzt genannte Gruppe der neuen Städte wurden von den Planern unterschiedlich in ihre Tätigkeit eingeordnet. Immerhin galten die Norweger als „blutsverwandt“, so daß man ihnen eine planerische Mitwirkung zugestand.

Welche besondere Ausrichtung die nationalsozialistische Architektur und Stadtplanung bei aller Verschiedenheit in den Vorstellungen der einzelnen Architekten hatten, ergibt sich aus Äußerungen von *Hans Stephan* aus dem Jahre 1942. Stephan war Leiter einer der 24 Abteilungen der Behörde des Generalbauinspektors. Im Hinblick auf den Wiederaufbau der 1940 zerstörten oder weitgehend zerstörten norwegischen Städte wies er zwar darauf hin, daß dieser Wiederaufbau und seine Planung vor allem Aufgabe der norwegischen Architekten sei. In diesem Punkt wurde ein entscheidender Unterschied zu den Verhältnissen in den neu dem Reich angegliederten Gebieten in Osteuropa gesehen. Es wurde ausgeführt, daß der Aufbau „von den Norwegern selbst geplant und durchgeführt werden soll. Doch ist Deutschland verpflichtet, dem blutsverwandten norwegischen Volke bei dieser Aufgabe mit den Erfahrungen zur Seite zu stehen, welche in Deutschland bei der lebendigen Bautätigkeit und den vielseitigen Stadtplanungen der letzten Jahre in reichem Maße haben gesammelt werden können“⁴¹.

Die bisherigen Pläne der Norweger litten nach Stephan unter zwei Nachteilen:

1. Die „ständige Beschränkung der Absicht der planenden Fachleute durch die damals zuständigen norwegischen Verwaltungsinstanzen“.
2. „In der Auswirkung des gerade in Norwegen sehr ausgeprägten, durch die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte überbetonten Individualismus, welcher der Planung von geschlossenen Stadtbildern und Stadtmittelpunkten abträglich ist“⁴².

Dann wurde darauf hingewiesen, daß „die jüngere Architektenschaft in Norwegen auch auf architektonischem Gebiet den Boden unter den Füßen verloren hatte. Der ‚Funktionalismus‘ faßte um so leichter Fuß in der jungen Generation, als diese zudem im Amerikanertum in mancher Hinsicht ein nachahmenswertes Vorbild sah.“ *Stephan* hob dann hervor, daß man bei den Gesprächen zwischen norwegischen und deutschen Architekten und Planern den „bisherigen Methoden eines übersteigerten Individualismus“ und den „Mitteln des ‚Funktionalismus‘“ absage. „Neben der Notwendigkeit einer einwandfreien Generalplanung und Verkehrslösung komme die größte Bedeutung der Stadtmitte als dem Ausdruck der städtischen Gemeinschaft zu“⁴³.

Danach erklärte *Stephan*, was unter „allgemeinen Grundzügen“ zu beachten ist⁴⁴. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, daß es sich in Norwegen mei-

⁴¹ *Hans Stephan*: Der Wiederaufbau norwegischer Städte, in: Die Baukunst, Beilage zur Zeitschrift: Die Kunst im Deutschen Reiche, Ausgabe Juni 1942, München 1942, S. 119.

⁴² Ebenda, S. 119.

⁴³ Ebenda, S. 119.

stens um kleinere Städte mit bis zu 15.000 Einwohnern handelte, was die Planung in eine bestimmte Richtung führt:

1. „Einwandfreie Flächen- und Verkehrslösung im Rahmen eines übergeordneten umfassenden Zonenplanes der Stadt mit ihrer weiteren Umgebung“, wobei ein Zeit-, d. h. Entfernungs-, und ein Funktionszonenplan gemeint war.

2. „Herausarbeitung des Gemeinschaftsgedankens in einer betonten und architektonisch hervorgehobenen Ortsmitte, die möglichst zugleich auch Versammlungsplatz ist. Zusammenfassung der wichtigsten Gebäude an dieser Stelle zu einheitlicher städtebaulicher Wirkung“.

3. „Gute Gesamtansicht zum Wasser“, da die meisten norwegischen Städte am Wasser lagen und sich hier ein besonderer Gestaltungsakzent anbot.

4. „Im übrigen lockere Bebauung entsprechend der norwegischen Tradition“.

In die Aufbaumaßnahmen wurden folgende Städte einbezogen: Kristiansund, Molde, Namsos, Andalsnes, Steinkjer, Bodö und Narvik⁴⁵.

Im Laufe des Krieges mußten ebenfalls immer mehr deutsche Städte infolge von Bombenschäden mit Neuplanungen bedacht werden. Man beteiligte hieran auch Stadtplaner, die nicht der Behörde des Generalbauinspektors für Berlin angehörten. Teilweise wurden auch mehrere Fachleute zum Entwurf eines Planes aufgefordert. Reichow entwarf z. B. einen Neubauplan für das kriegszerstörte Anklam⁴⁶.

Bei allen diesen Planungen waren Aufmarsch- und Repräsentationsplätze, Geschäfts- und Verwaltungsviertel, Gewerbegebiete, Miethauskomplexe und Eigenheimsiedlungen vorgesehen. Das Zueinander und damit die innere Struktur einer solchen Gesamtplanung wurde unter (a) funktionalen Aspekten, (b) der Zeitdauer der Überbrückung der Entfernungen zwischen Wohnplatz und den Plätzen der unterschiedlichen Aufgabenbereiche (Arbeitsplatz, Bildungseinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten usw.) und (c) der repräsentativen Gestaltung der Gemeinschaftsanlagen gesehen.

Auch in den nach den Vorstellungen der Nationalsozialisten von Deutschen zu besiedelnden Gebieten des östlichen Europa plante man Städte. Durch Führer-Erlaß vom 7. Oktober 1939 erhielt der Reichsführer-SS die Befugnis, die ländlichen und städtischen Siedlungen des Ostens so zu gestalten, daß es zu einer „Festigung des deutschen Volkstums“ kam. Eine Anordnung *Himmlers* aus dem Jahre 1942 sah bei der inneren Gestaltung der Siedlungen vor allem auch Gemeinschaftsanlagen vor, die als „Träger der nationalsozialistischen Bewegung“ eine zentrale Rolle spielen sollten. Darüber hinaus sollten noch folgende Punkte beachtet werden:

⁴⁴ Ebenda, S. 120.

⁴⁵ Ebenda, S. 121 bis 126.

⁴⁶ *Reichow*: Organische Baukunst, (s. Anm. 1), S. 30.

a. Büro- und Geschäftsbauten sollten den Kern der Städte ausmachen. Man ging davon aus, daß die Mehrzahl der Städte etwa 20.000 Einwohner haben sollte, offensichtlich, damit ein Grundbestand an Versorgungseinrichtungen (Schulen, Krankenhäusern usw.) für die städtische und für die ländliche Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden konnte.

b. Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf der Wohnsiedlungen, wie „Läden und Handwerker, Schulen, H.J.-Heime, Spiel- und Sportplätze“ sollten in der nächsten Umgebung vorgesehen werden.

c. Industrie- und Gewerbegebiete, je nach „Charakter mit mehr oder weniger großen Abständen von den anderen Baugebieten und untereinander abzusetzen, um ihre störenden Einflüsse auszuschalten oder zu vermindern“, waren einzuplanen.

d. Eine „günstige Zuordnung der Arbeitsstätten zu den Wohnungen“ war zu berücksichtigen.

e. Auf die „Verkehrsbeziehungen“ war ein besonderer Wert zu legen.

f. „Grüngebiete sind als zusammenhängendes System auszubilden und sollen vom Stadttinneren in die freie Landschaft überleiten“.

g. „Die Verkehrswege sind so anzuordnen, daß jedes Baugebiet nur in dem Umfange an den Verkehr angeschlossen wird, in dem es selbst daran beteiligt ist. Wohn- und Industriegebiete sind durch Nebenstraßen an die Zubringerstraßen anzuschließen und untereinander zu verbinden“⁴⁷.

Die innere Gestaltung der Städte war hier also weitgehend an den Strukturvorstellungen allgemeiner Art orientiert. Der entscheidende Unterschied lag in der Ausfüllung dieses Rahmens, d. h. darin, daß die Nationalsozialisten die Ostvölker als Untermenschen oder Heloten⁴⁸, als nicht zu eigenständigem organisatorischen und gestaltenden Handeln fähige Personen ansahen. Der Städtebau wurde wie die Dorfsiedlung als Mittel zur Eindeutschung dieser Gebiete angesehen. Reichow äußerte sich zu diesem speziellen Weg des Städtebaus 1941, d. h. ein Jahr nach der Veröffentlichung des Groß-Stettiner Planes⁴⁹. Im Gegensatz zu dem Stettiner Plan war im Grundmodell für diese osteuropäischen Städte eine Mittelachse vorgesehen, als politisch begründete Notwendigkeit zur Gestaltung des Zentrums der Stadt, letztlich als Mittel zur Ausrichtung der Stadteinwohner auf das politische System, zugleich um dieses besser absichern zu können.

⁴⁷ Über die Richtlinien des Reichsführers-SS für die Planung und Gestaltung der Städte in den eingegliederten deutschen Ostgebieten, in: *Die Baukunst* 1942, S. 128.

⁴⁸ Vgl. das Zitat aus einer Schrift des SS-Hauptamtes bei *Walther Hofer*: *Der Nationalsozialismus, Dokumente 1933–1945*, Frankfurt/M. 1957, S. 250, Nr. 145.

⁴⁹ *Hans Bernhard Reichow*: Grundsätzliches zum Städtebau im Altreich und im neuen deutschen Osten, in: *Raumforschung und Raumordnung* 5, Heft 3 und 4 (Heidelberg, Berlin, Magdeburg 1941), S. 228 ff.

**c) Gemeinschaftsanlagen und Baumasse, Funktionstrennung und
Grünzonen als wichtige Elemente der nationalsozialistischen
Architektur und Stadtplanung**

Die Darlegung der den Partei- und Staatsbauten und den Stadtplanungen zugrundeliegenden Konzepte und Zielrichtungen hat gezeigt, daß die Nationalsozialisten in Architektur und Stadtplanung drei Hauptansätze hatten und diese dort miteinander in Verbindung brachten, wo dies möglich war:

(1) Immer wieder haben die italienischen Faschisten⁵⁰ und die deutschen Nationalsozialisten die Abkehr vom liberalistisch geprägten Individualismus betont. Der Weg zur „Volksgemeinschaft“ wurde von den Nationalsozialisten selbst als das sozialistische Element in ihrer Ideologie angesehen, allerdings von dem Sozialismus marxistischer Prägung unterschieden. Die Überwindung des Klassenkampfes und die Erreichung einer Harmonie innerhalb der „Volksgemeinschaft“ waren Ziele, die mit den virulenten ständestaatlichen Vorstellungen der katholischen Soziallehre und anderer politischer Richtungen verknüpft wurden. Die Volksgemeinschaft war einerseits die Basis des nationalsozialistischen Handelns, aufgrund der von dem oder den Führern getroffenen Entscheidungen, andererseits war eine verbesserte Volksgemeinschaft auch das Ziel der nationalsozialistischen Politik⁵¹.

(2) Dabei ist aber noch zu unterscheiden zwischen diesem immer wieder in der Propaganda hervorgehobenen Ziel und dem eigentlichen Ziel (militärische Stärke zur Revision der Ergebnisse des Ersten Weltkrieges und eine darüber hinausgehende Expansion), zu dessen Erreichung die Volksgemeinschaft nur Mittel zum Zweck war. Die Gemeinschaftsanlagen dienten der Pflege und der Entwicklung dieser Volksgemeinschaft, der Einbindung der einzelnen „Volksgenossen“ in diese Gemeinschaft als der angestrebten Form der nationalsozialistischen Gesellschaft, die als Voraussetzung eines starken und expansionsfähigen Deutschland angesehen wurde. Mit den Gemeinschaftsanlagen, aber auch mit zahlreichen einzelnen repräsentativen Bauwerken für die Partei und für den Staat, ferner mit Aufmärschen und Feiern, bei denen die Gemeinschaftsanlagen und Gebäude ein Teil der

⁵⁰ In Italien war der Faschismus durch die Ablehnung des Liberalismus, eine Begünstigung des Katholizismus und des auch von der katholischen Soziallehre teilweise propagierten Korporativismus gekennzeichnet, vgl. *Curzio Suckert*: *L'Europa Vivente*, Florenz 1923, S. 10 ff. Suckert spricht auf S. 22 ff. sogar von einer gegen den Protestantismus und gegen „den triumphierenden Geist der nordischen Völker“ gerichteten Gegenreformation. Mit dem „Geist der nordischen Völker“ ist der liberale und demokratische Geist gemeint.

⁵¹ Dieser Gedanke der Volksgemeinschaft war im 25-Punkte-Programm der NSDAP vom 24. Februar 1920 noch nicht enthalten. Er wurde erst nach und nach entwickelt, war dann aber scheinbare oder wirkliche Rechtfertigung für die Forderung von individuellen Opfern von Personen der „Volksgemeinschaft“ vor und nach 1939 (Absicherung der Volksgemeinschaft vor allem durch den und im Krieg), für die Aussonderung von Mitgliedern aus der Volksgemeinschaft („Säuberungen“, z. B. Abrechnung mit dem zuvor ermordeten Röhm beim Reichsparteitag 1934), für die Trennung von angeblich fremden Personen (Rassengesetze 1935 und deren Durchführung bis hin zur physischen Vernichtung in Auschwitz usw.) und für manche andere Maßnahme.

(Theater)-Kulisse bildeten, wurde angestrebt, die „Volksgenossen“ auf Zustimmung zum System und zur Politik der Nationalsozialisten zu bringen bzw. dort, wo dies bereits erreicht war, zu halten. Die städtebauliche Planung war mithin ein Mittel zur Erzielung und zur Verfestigung einer weitgehenden Unmündigkeit, einer Abstinenz vom selbständigen Denken bei der Bevölkerung. Die Massenveranstaltungen mit gemeinsamem Marschieren und Jubeln haben bis weit in den Zweiten Weltkrieg hinein gezeigt, daß diese Politik zur Absicherung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems innerhalb Deutschlands erfolgreich war⁵².

(3) Es darf aber nicht übersehen werden, daß über diese spezifisch nationalsozialistischen Belange hinaus auch eine Berücksichtigung und Weiterentwicklung der Gedanken und Überlegungen hinsichtlich der Gestaltung der normalen alltäglichen Lebensbedingungen stattfand. Dazu gehörte insbesondere die innere Struktur der Wohnquartiere. Hierbei wurde ab 1933 weitgehend vor allem auf die Errichtung überschaubarer und daher eher auch durch den täglichen Kontakt kontrollierbarer Wohnviertel Wert gelegt. Einfamilienhäuser mit Garten und Miethäuser in einem überschaubaren Block waren die wichtigsten Elemente der Gestaltung. Es gehörte aber auch die Beachtung der Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohnplatz dazu, wie überhaupt in einer Zeit einer geringen Entwicklung der Individualmotorisierung die Zuordnung der verschiedenen Funktionen für die materielle und ideelle Versorgung der Menschen innerhalb einer Stadt ein größeres Problem war als in der Zeit ab den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts.

Als wichtig wurden bei der inneren Gestaltung der Städte insbesondere auch Grünzonen aufgenommen, als Kombination der Gartenstadtidee, der Abgrenzung zwischen Wohn- und Wirtschaftsvierteln und der Schaffung von Flächen für die Gestaltung der Freizeit, in Verbindung mit den Gemeinschaftsanlagen.

Fragt man unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen und Hauptsätze nach dem Typischen der nationalsozialistischen Architektur und Stadtplanung, dann läßt sich folgendes sagen:

Für Städte und Stadtteile waren die Gemeinschaftsanlagen für Massenkundgebungen und durch Baumasse herausragende Einzelbauten wichtige stadtplanerische und stadtgestalterische Elemente. Man kann diese Anlagen als typische nationalsozialistische Bestandteile der Städte und der sonstigen Siedlungen zur Erfassung und zur Beeinflussung der Menschen ansehen. Autokratische politische Systeme versuchen die Selbstdarstellung mit der Beeinflussung der Untertanen zu verbinden. Das Gemeinschaftsleben als psychisches Element der Integration in das nationalsozialistische System machte hier wie in vielen Massenge-

⁵² Auch wenn die nicht dem Nationalsozialismus Zustimmenden nicht auffielen, etwa weil sie zu Hause blieben, d. h. an den Feiern weder als Marschierer noch als Zuschauer teilnahmen, zeigte gerade die breite Mitwirkung die breite Zustimmung, auch wenn der anonym Mitmarschierende oder Zuschauende später nach 1945 dies anders verstanden wissen wollte.

sellschaften mit diktatorischen Grundzügen den einzelnen Menschen zum Teil eines Ganzen oder versuchte dies wenigstens.

Bei allen Planungen für vorhandene oder neu zu gründende Städte bildeten die Gemeinschaftsanlagen am Rande des Stadtkerns, vor allem aus Versammlungsplätzen und -hallen bestehend, und eine Aufmarschstraße dorthin, die durch die Aufmärsche zu Feiern wesentliche Teile der Stadt und der Stadtbevölkerung mit einbezogen, den Grundbestand an Planungselementen. Dies bedeutete häufig eine Planung, die den gewachsenen Kern der Städte zerstörte und die durch den Bau von repräsentativen, meistens überdimensionierten Partei- und Verwaltungsgebäuden das städtische Leben, insbesondere die städtische Kultur, gerade hier beseitigte und nicht wieder aufkommen ließ.

Die enge Beziehung zwischen Ideologie und Architektur bzw. Stadtplanung ist ein generell bei Diktaturen zu findendes Phänomen. Dies gilt auch z. B. für den italienischen Faschismus⁵³. Die über diese repräsentativen Bauwerke und Baugruppen hinaus vorhandenen Wohn- und Wirtschaftsviertel unterlagen allgemeinen Entwicklungs- und Gestaltungsvorstellungen. Sie lassen sich in die allgemeinen Bemühungen und den allgemeinen Wandel vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart einfügen. Vor allem die innere Struktur der Wohnviertel nahm Elemente aus der Entwicklung seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert auf und wurde ebenfalls durch kleinere Gemeinschaftsanlagen ergänzt.

4. Der Plan Reichows für den Stettiner Raum

a) Der berufliche Werdegang Reichows bis zum Beginn seiner Tätigkeit in Stettin

Bei den Planungen Reichows für Groß-Stettin erhebt sich zunächst die Frage nach den beruflichen Voraussetzungen, die Reichow mitbrachte. Ein wichtiges Element in den Planungen Reichows war das Grün in seinen verschiedenen Verwendungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Schon recht früh, nämlich in der seine Studien an der Technischen Hochschule Danzig 1926 abschließenden Dissertation „*Alte bürgerliche Gartenkunst*“, hatte er sich mit einem wesentlichen Teil des Wohnumfeldes Grün beschäftigt⁵⁴. Reichows erste umfassendere und über den Bereich eines Hauses hinausgehende selbständige Planungsarbeit war eine Siedlung am Stadtrand von Belgard in Hinterpommern im Jahre 1927, die allerdings ihre Wirkung zunächst – wie bei fast allen entsprechenden Bauvorhaben – noch nicht voll zur Geltung bringen konnte, da das grüne Element einige Jahre benötigte, um seine städtebauliche Aufgabe zu erfüllen⁵⁵. Diese erste Möglichkeit

⁵³ Margrit Estermann-Juchler: *Faschistische Staatsbaukunst, Zur ideologischen Funktion der öffentlichen Architektur im faschistischen Italien*, Köln/Wien 1982.

⁵⁴ Hans Bernhard Reichow: *Alte bürgerliche Gartenkunst*, Diss. Danzig 1926, gedruckt Berlin 1927. Sein wichtigster Hochschullehrer in Danzig war Otto Klöppel.

einer selbständigen Planung eines Gebäudeensembles hatte sich für Reichow wohl eröffnet, weil er aus dem Dorfe Roggow – einige Kilometer südlich von Belgard gelegen – stammte. Auch wenn diese Aufgabe nicht sehr umfangreich war, wurde sie vielleicht für Reichow doch insofern wegweisend, als er spätestens hier mit stadtplanerischen Problemen direkt konfrontiert wurde.

Hier wurde von ihm zum ersten Mal das Zueinander von Wohngebäuden und individuell genutzten Gärten, ferner das Zueinander der einzelnen Gebäude und damit die gesamte innere Struktur einer kleineren Siedlung berücksichtigt, was später ein wesentlicher Teil seiner Überlegungen und Vorstellungen in der „*Organischen Städtebaukunst*“ wurde. Die Enge der Aufgabe und die teilweise Orientierung am Bauhausstil sind wohl der Grund dafür gewesen, daß Reichow dieses Projekt nur ausnahmsweise in seine später veröffentlichten Überlegungen einbezog⁵⁶.

Wenn *Reichow* später die nationalsozialistischen Vorstellungen nicht wie andere Architekten unkritisch akzeptierte, mindestens eine sehr eigenwillige und mit der allgemein verbreiteten Meinung in entscheidenden Punkten nicht übereinstimmende Bewertung bewahrte, dann mag dies auch daran gelegen haben, daß er nach seinem Studium an der Technischen Hochschule Danzig für einige Zeit im Atelier des aus dem ostpreußischen Allenstein stammenden Berliner Architekten *Erich Mendelsohn* (1877–1953, 1933 emigriert) arbeitete. Bei ihm wurde er vor allem mit Problemen bei der Gestaltung einzelner Gebäude, insbesondere der Warenhausbauten vertraut, weniger mit stadtplanerischen Aspekten⁵⁷.

Sein weiterer Weg führte *Reichow* nach Dresden, wo er für die Stadtplanung zuständig wurde (1928–1934). Dies kam zugleich seinen stark auf die Gestaltung der Städte mit Grünzonen ausgerichteten Bemühungen entgegen und verstärkte diese. Außerdem dürfte die Berührung mit der Ideenwelt des Werkbundes, d. h. vor allem *Richard Riemerschmids* (1868–1957) – Dresdener Werkstätten, Siedlung Hellerau usw. –, aber auch mit den Werken *Fritz Schumachers* intensiviert worden sein⁵⁸.

In Braunschweig (1934–1936) wurde er mit den besonderen Fragen einer Industriestadt vertraut, die allerdings noch zu einem erheblichen Teil alte Bausubstanz im Zentrum hatte und die mit dem ehemaligen höfischen Leben (bis 1918) auch

⁵⁵ Vgl. dazu *Hans Bernhard Reichow: Gedanken zur städtebaulichen Entwicklung des Groß-Stettiner Raumes*, Stettin 1940, S. 72, mit Hinweis darauf, daß Grünanlagen erst nach Jahrzehnten voll wirken können.

⁵⁶ Vgl. die Abbildung dieser Belgarder Straße in *Christoph von der Ropp: Der Städtebauer Hans-Bernhard Reichow*, in: *Baltische Studien*, Bd. 46, Hamburg 1959, S. 160, und der Hinweis bei *Ropp*, Kulturpreis (s. Anm. 4), S. 31.

⁵⁷ Von Mendelsohn stammen z. B. der Einstein-Turm in Potsdam (1920), das Mosse-Haus in Berlin (1923) und das Kaufhaus Schocken in Stuttgart (1926), vgl. *Arnold Whittik: Eric Mendelsohn*, 2. Aufl., London 1964.

⁵⁸ Hier hatte Fritz Schumacher 1906 den Glaspalast gebaut, vgl. *Fritz Schumacher: Streifzüge eines Architekten*, Jena 1907, S. 205 ff.

solche Stadtzonen enthielt, die der Gestaltung des öffentlichen Lebens im Sinne Reichows entgegenkamen. Neben der Arbeit an einem Generalbebauungsplan war Reichow hier mit der Gestaltung einzelner neuer Stadtteile beschäftigt, insbesondere mit Lehn Dorf, wo ebenfalls die aufgelockerte von Grün durchsetzte Bebauung als wichtig angesehen wurde.

Die Berufung im Jahre 1936 auf die Stelle eines Stadtbaudirektors in Stettin war für ihn die vorläufige Krönung seines beruflichen Weges. Bei seiner Berufung mag mit von Bedeutung gewesen sein, daß *Reichow* aus Pommern stammte. Entscheidend ist aber bei der Besetzung eines solchen Postens sicher die fachliche Qualität, einschließlich des bisherigen beruflichen Werdeganges und der bisherigen Leistungen. Auch eine positive Einstellung zum Nationalsozialismus war zu dieser Zeit Voraussetzung zur Erlangung einer solchen beruflichen Position, mindestens die formelle Zugehörigkeit zur NSDAP.

b) Der äußere Anlaß für die Entstehung des Planes

Eine Planung für Stettin hatte sich insbesondere aus dem wirtschaftlichen Aufschwung ergeben, den die Stadt ab 1933 nahm. Bis zum Ersten Weltkrieg war die Wirtschaft der Stadt vor allem durch die Schifffahrt, durch Handelseinrichtungen und durch den Schiffsbau geprägt. Während des Ersten Weltkrieges war hier eine starke Beeinträchtigung eingetreten, da die Außenbeziehungen über See fast völlig zum Erliegen kamen, sieht man vom Handel zum skandinavischen Gebiet, insbesondere zu Schweden ab. Während der Zeit der Weimarer Republik machten sich die Auswirkungen des Friedensvertrages von Versailles für Stettin besonders nachteilig bemerkbar. Ein erheblicher Teil des bisher über Stettin abgewickelten Handels wanderte nunmehr zu den Häfen Danzig und Gdingen. Dies betraf zunächst den Warenverkehr aus und zu den abgetrennten Gebieten Oberschlesiens, d. h. das nach der Kohleförderung, der Eisen- und der Zinkproduktion wichtigere Gebiet Oberschlesiens⁵⁹. Zudem versuchte Polen den Seehandel der Tschechoslowakei und teilweise sogar Ungarns durch Frachtvergünstigungen auf den Eisenbahnen ebenfalls über Gdingen und Danzig zu lenken. Der Bau einer Eisenbahnlinie von Tarnowitz über Bromberg nach Gdingen darf dabei aber in den Auswirkungen nicht überschätzt werden, denn der größere Teil der Waren lief zunächst noch über Danzig⁶⁰.

Der wirtschaftliche Aufschwung im Deutschen Reich ab 1933 weitete die Außenbeziehungen aus. Das Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und

⁵⁹ *Friedrich-Wilhelm Henning*: Ostdeutsche Wirtschaftsleistungen vom Mittelalter bis zum 20. Jahrhundert, in: Eberhard G. Schulz (Hg.), *Leistung und Schicksal, Abhandlungen und Berichte über die Deutschen im Osten*, Köln und Graz 1967, S. 112.

⁶⁰ Die Einwirkungen der Gebietsabtretungen auf die deutsche Wirtschaft; Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für allgemeine Wirtschaftsstruktur (I. Unterausschuß), 1. Arbeitsgruppe, Bd. 1, *Der deutsche Osten und Norden (Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft)*, Berlin 1930, S. 68 ff.

Polen vom 26. Januar 1934 verbesserte auch das Handelsklima zwischen diesen beiden Staaten. Vor allem brachte dann die Aufrüstung die industrielle Produktion in Stettin auf Touren, bis hin zum Aufbau des Hydrierwerkes in Pölitz, etwas nördlich von Stettin gelegen, kurz vor dem Zweiten Weltkrieg. Der Bedarf für eine planmäßige Erweiterung des Stadtgebietes, insbesondere auch für eine gezielte und gesteuerte Entwicklung des immer stärker zu bebauenden Stadtumlandes, wuchs.

Im Herbst 1939 wurde das Stadtgebiet Stettins von 82,17 auf 458,84 qkm ausgedehnt. Die Bevölkerungszahl stieg gleichzeitig von 1937 = 276.000 auf 1939 = 383.000 Einwohner. Der Zuwachs um mehr als 100.000 Personen beruhte vor allem auf der Eingemeindung der dichter besiedelten Gebiete am linken Oderufer nördlich der Stadt bis hin nach Pölitz und am rechten Oderufer bis Altdamm.

Es handelte sich bei den eingemeindeten Städten Altdamm und Pölitz, bei den 36 Dörfern und den 2 Gutsbezirken vor allem um solche Orte, die teilweise bereits seit der Zeit vor 1914, teilweise in den zwei Jahrzehnten nach 1918 aufgrund der relativen Nähe zu Stettin weit über die Aufgabenbereiche einer Landstadt bzw. eines Dorfes hinausgewachsen waren, die mithin von den Ausstrahlungen der Industriestadt Stettin Wachstumsimpulse erhalten hatten. Die Eingemeindungen hatten daher nur eine rechtliche Anpassung an die tatsächliche Entwicklung gebracht; zugleich waren aber auch solche Orte mit in die Regelung einbezogen worden, von denen erwartet wurde, daß ihre Gemarkungen für Wohn- und Wirtschaftsbauten, ferner für Freizeitanlagen benötigt werden würden. Auch eine Ab- und umkehrung des innerstädtischen Verkehrs war nicht unwichtig gewesen.

c) Die wichtigsten Bestandteile des Planes für Stettin

Ausgangsbasis für die Überlegungen Reichows war die Synthese zwischen dem Vorhandenen und den zukünftigen Anforderungen⁶¹. Die beiden Kernaspekte waren dabei die räumliche Gliederung, insbesondere unter Berücksichtigung der natürlichen Gliederung des Standortes, d. h. die Schaffung einer Stadtlandschaft, und die wachsende Bevölkerungszahl mit einem steigenden Bedarf an Wohnungen, an Arbeitsstätten und an sonstigen Angeboten und Leistungen innerhalb des Raumes. Dabei wurden zwei Teilregionen von Reichow besonders bedacht, die eine jeweils andere innere Struktur aufzuweisen hatten: Das Gebiet zwischen dem alten Stettin und Pölitz und das zwischen dem alten Stettin und Altdamm.

⁶¹ *Hans Bernhard Reichow: Gedanken zur städtebaulichen Entwicklung des Groß-Stettiner Raumes, Stettin 1940, S. 6 ff.*

11. Die Band-Stadt entlang der Oder nördlich des alten Stettin

Der Bereich nördlich des bisherigen Stadtgebietes war im Osten durch die Oder begrenzt. In einem langgestreckten Streifen zog sich ein Gebiet hin, das insgesamt etwa 10 km von Süden (Züllchow) nach Norden (bis Pölitz) reichte und weitere 15 km bis Ziegenort, d. h. bis an das Haff. *Reichow* wies ausdrücklich auf die Einheit der gesamten Strecke hin und daß daher die nur bis einschließlich Pölitz vorgenommenen Eingemeindungen nicht ausreichten. Er sah für die gesamte Zone folgende Gliederung von Osten nach Westen vor⁶²:

- Die Oder als Verkehrsband zur Versorgung der Wirtschaft.
- Ein durch Industrie geprägtes Gewerbeband⁶³.
- Ein durch Eisenbahn und Straße (Chaussee) geprägtes Verkehrsband mit Personen- und Güterverkehr.
- Am sich anschließenden Hanggelände, teilweise Rutschhänge und wasserführende Schichten und daher nicht zur Bebauung geeignet, ein Freiflächenband, das zugleich durch Grünanlagen das Gewerbegebiet von dem westlicheren Gebiet abtrennt.
- Ein Wohnflächenband mit Gemeinschaftsanlagen, wobei diese Anlagen punktuell durch die anderen Bänder hindurchgriffen und bis an die Oder reichten.

Hier sind vor allem noch einige Bemerkungen zur inneren Struktur dieser Planungen zu machen. Die Trennung von Wohn- und Gewerbegebieten war für Reichow zu dieser Zeit bereits selbstverständlich. Er wies in seinem Stettiner Plan ausdrücklich auf die negativen Auswirkungen der Gewerbe auf die Wohnviertel hin und fügte hinzu, daß eine Verringerung der Beeinträchtigung anzustreben sei, deren „Erreichung bei dem heutigen Stande der Forschung in der Staub-, Rauch- und Rußbekämpfung nicht schwer fallen darf“⁶⁴.

In der Gliederung der Wohnviertel („*Siedlungszelle*“ mit jeweils etwa 1.200 Einwohnern) war an eine Mischung zwischen Mietwohnungen und Eigenheimen gedacht. Gärten, auch Nutzgärten (Schrebergärten) sollten das Gebiet auflockern. Dabei waren auch „Wirtschaftssiedlerstellen“ vorgesehen; heute würde man diese als Nebenerwerbsstellen bezeichnen. Bei der Festlegung der Struktur und bei „der Zuordnung der verschiedenen Wohnformen zueinander“ sollten „die politischen Grundsätze und Ziele im Hinblick auf eine neue vertiefte Volksgemeinschaft entscheidend das Gesicht unserer Stadtlandschaft bestimmen“⁶⁵.

⁶² *Reichow*: Groß-Stettiner Raum (s. Anm. 61), S. 8 und 27.

⁶³ Dies erinnert an die im Modell bis zu 200 km lange „Cité linéaire industrielle“, als einen der mit (1) der Landwirtschaft, (2) der Industrie und (3) dem Warenaustausch verbundenen Stadttypen Le Corbusiers, nach einer Studie aus dem Jahre 1947. Auch sonst war das Modell einer industriellen Bandstadt allgemein bereits seit den zwanziger Jahren breit diskutiert worden. Eine relative Nachbarschaft von Wohnplätzen und Arbeitsplätzen war hierbei von zentraler Bedeutung.

⁶⁴ *Reichow*: Groß-Stettiner Raum (s. Anm. 61), S. 38.

⁶⁵ Ebenda, S. 24 ff., das Zitat S. 26.

Hinter dem zuletzt zitierten Satz stecken zwei grundlegende Gedanken Reichows. Zunächst kam es ihm vor allem auf eine Mischung der Bevölkerung an, d. h. darauf, daß ausgesprochene Arbeiterstadtteile vermieden wurden. „Die Arbeiter-Miets-Kasernen eines gewinnsüchtigen Unternehmertums, die in Bredow, Züllchow und Frauendorf entstanden, verhinderten die Ansiedlung eines gesunden Bevölkerungsquerschnitts im Sinne neuer Gemeinschaftsbildung“, meinte dementsprechend Reichow einige Seiten weiter⁶⁶. Dann hatte er aber auch die nationalsozialistischen Vorstellungen von der Gestaltung des täglichen Lebens allgemein und der Wohnungen bzw. des unmittelbaren Wohnumfeldes im besonderen zu berücksichtigen. Der Gedanke der Gartennutzung, als städtische Variante von „*Blut und Boden*“, stand zwar auch in einer Verbindungslinie zu der Entwicklung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, als die Schrebergartenbewegung aufkam, wobei der sächsische Arzt Dr. *Gottlieb Schreber* (1808–1861) weniger an Nutzgärten als an grüne Oasen für die Kinder gedacht hatte. Gleichzeitig wurde der Garten von Reichow aber auch als ein städtisches Planungs- und Gestaltungselement eingesetzt. Die Wege von der Mietwohnung zum Nutzgarten sollten recht kurz sein⁶⁷.

Die Nationalsozialisten unterschieden bei ihren Planungen und deren Ausführung im allgemeinen zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland: Stettin lag für die Nationalsozialisten bereits nicht mehr im industriellen Westen mit der Notwendigkeit eines Überwiegens der Mietwohnungen, aber auch noch nicht im neuen deutschen Siedlungsgebiet auf dem bis 1939 polnischen Staatsgebiet mit überwiegend Eigenheimen. Diese Zweiteilung der Einordnung verschiedener Teile Deutschlands in die Gestaltungsvorstellungen der Nationalsozialisten wurde im allgemeinen bei umfassenderen Planungen beachtet. Der Zwischenbereich, und damit auch Stettin, unterlag offensichtlich nicht diesem Schema und konnte ortsspezifisch geplant werden.

Vorgesehen waren von Reichow neben den Nutzgärten auch gemeinschaftlich zu nutzende Grünanlagen. Beide Formen der Grünflächen sollten eine „Stadt- und Landschaftsbild gliedernde und gesundende Bedeutung“ haben. „Alles in allem, von städtebaulichen Grünpflanzungen als einem wohlfeilen Gestaltungsmittel wird in umfassendem Maße Gebrauch gemacht werden, um das Idealbild einer ‚Stadtlandschaft‘ wirklich sinnvoll zu verwirklichen“⁶⁸.

Bei solchen Überlegungen war ebenfalls zu berücksichtigen, daß zwischen Wohn- und Arbeitsstätten eine relativ enge Verbindung vorhanden sein sollte, so daß der täglich – möglichst zu Fuß – zurückzulegende Weg nicht zu viel Zeit in Anspruch nahm⁶⁹. Die an den besonderen natürlichen Verhältnissen nördlich von Stettin entwickelten Vorstellungen Reichows bedeuteten eigentlich eine Dezen-

⁶⁶ Ebenda, S. 41.

⁶⁷ Ebenda, S. 21.

⁶⁸ Ebenda, S. 21.

⁶⁹ Ebenda, S. 72.

tralisierung; sie waren damit im Vergleich zu der sonst üblichen zentripetalen Entwicklung und Planung von Städten eine Besonderheit. Sie zeigten dadurch die weitgehende Orientierung Reichows an den natürlichen Voraussetzungen, was später ein wichtiges Element der „organischen Baukunst“ wurde.

Als zeitspezifische Besonderheit ist wohl einzuordnen, daß Reichow in seinen Siedlungen geschlossene Höfe, d. h. Baublöcke, vermeiden wollte, und zwar wegen der Zerstörungskraft der Bomben in solchen Höfen⁷⁰. Aus eben diesem Gefährdungsgrund forderte er einen Massiv-Rahmenbau. Immerhin wurden diese Gedanken vor dem 25. August 1940 zu Papier gebracht, d. h. vor dem ersten – von vielen weiteren – Angriffen der britischen Luftwaffe auf Berlin. Dort zogen *Hitler* und *Speer*, wohl im Vertrauen auf die Luftwaffe *Hermann Görings*, keine vergleichbaren Konsequenzen.

Wichtig war bei den Stettiner Planungen auch die Anlage der Verkehrswege. Reichow sah hier eine weitgehende Trennung von Fuß- und Fahrwegen vor, sich an den amerikanischen Planungen, z. B. in der amerikanischen Gartenstadt Radburn, orientierend⁷¹. Es war die Anpassung an das neue Verkehrsmittel, was auch nach 1945 bis in die Gegenwart von den meisten Stadtplanern nicht angemessen berücksichtigt worden ist. Das isolierte Fußwegenetz sollte „vornehmlich die Grünanlagen, Spiel- und Sportflächen, Schulen, Gemeinschaftsanlagen, Bäder und Kleingartengebiete, die Fahrstraßen, die Geschäftsstraßen, Marktplätze, Verwaltungs- und Gemeinschaftsanlagen, das Straßenzentrum und nicht zuletzt die Arbeitsstätten“ erschließen⁷².

Gemeinschafts- und Versammlungsanlagen waren für die einzelnen Stadtteile vorgesehen. Die drei am Oderhang liegenden Plätze dafür in Züllchow, Frauendorf und Gotzlow sollten jeweils etwa 4 km auseinanderliegen, so daß von jedem Wohnhaus maximal 2 bis 3 km Fußweg zu gehen waren, d. h. höchstens 30 Minuten. An der Oder sollte das Industrie- und Gewerbeband durch Grünanlagen, Sporthäfen und Gaststätten mit Gärten unterbrochen werden. Für Frauendorf hieß es z. B. konkret: „An der Oder könnten Marine-SA und Marine-HJ auf einem ausreichend großen Gelände einen Wassersporthafen mit den dazugehörigen Heimen erhalten. Jenseits der Odertalstraße folgen auf terrassenartig ansteigendem Gelände Verwaltungsgebäude, Kindergärten, HJ-Heime und weitere Bauten für Partei- und Gemeinschaftsaufgaben.“ Auf der Oderhöhe waren allgemein Gemeinschaftszentren vorgesehen. Ihre „Größe gestattet die Anlage einer Festhalle, eines Partei- und Behördenhauses und einer Kampfbahn mit sportgerechter Orientierung zur Sonne. Die Höhenlage ist . . . für die Einbeziehung einer schönen Fernsicht auf den Großschiffahrtsweg und das Papenwasser gleich günstig. Das Forum würde auch hier wieder eine ideale, landschaftsverbundene Lage erhalten“⁷³.

⁷⁰ Ebenda, S. 20.

⁷¹ Ebenda, S. 23.

⁷² Ebenda, S. 55.

Das umfangreiche und mit einem repräsentativen Fernblick versehene Forum für Aufmärsche und Feiern im Freien wurde auch für die einzelnen Orte als wichtiges Element des öffentlichen Lebens im Nationalsozialismus eingeschätzt, sozusagen Reichsparteitage en miniature zur psychischen Beeinflussung der Bevölkerung.

Möglicherweise sind die Vorstellungen Reichows über die Berücksichtigung der Besonderheiten der Landschaft auch in die Überlegungen der Deutschen Arbeitsfront für Pommern eingegangen, wenn dort 1942 davon gesprochen wurde, daß ein dem „besonderen Landschaftscharakter“ „angepaßter Wohnstil“ berücksichtigt werden soll⁷⁴.

22. Die Gestaltung des Gebietes zwischen Stettin und Altdamm

Anders in sich strukturiert war das Gebiet zwischen dem bisherigen Kern der Stadt Stettin und Altdamm. Hier gab es Industrie und andere Wirtschaftsunternehmen in der Oderniederung. Der Beginn einer Wohnbebauung erfolgte auf den südöstlich sich anschließenden höher gelegenen Zonen, am Rande der sog. Buchheide bis nach Hohenkrug. Eine unmittelbare Nachbarschaft zwischen Wohnstätten und Arbeitsstätten war aufgrund der natürlichen Verhältnisse nicht oder nur in geringem Maße zu erreichen⁷⁵. Die vorhandene Kleinbahn sollte daher elektrifiziert und in ein Vorortbahnnetz eingebunden werden⁷⁶. Straßen, Eisenbahn und Autobahn durchschnitten das Gebiet, das aber aufgrund der starken Nord-Süd-Ausdehnung zwischen dem Dammschen See und dem Buchheide-Wald auch nicht im Ansatz zu einer Bandstadt werden konnte wie das Gebiet nördlich von Stettin⁷⁷.

In exponierter Lage auf dem erhöhten Rand der Buchheide war von Reichow wieder ein Gemeinschaftsforum vorgesehen. „Das auf diesem Bergvorsprung gelegene Höhenplateau vermag neber einer Versammlungshalle mit Turm an einem kleinen Vorplatz eine Reihe HJ-Heime oder andere Gemeinschaftsbauten aufzunehmen. Vor allem würde sich vor der Halle ein 15– bis 20 000 Personen fassender Aufmarschplatz ergeben, der wohl den schönsten Blick auf die Turmsilhouette Stettins und zugleich auf den Dammschen See mit der ihn umgebenden Stadtlandschaft bietet, den das an schönen Aussichten gewiß nicht arme Groß-Stettin aufzuweisen hat“⁷⁸.

⁷³ Ebenda, S. 57 ff., Zitate S. 60 und 57.

⁷⁴ Wettbewerb für die Gestaltung von Geschoßbauten im Gau Pommern, in: Der soziale Wohnungsbau in Deutschland, Heft 14, 1942, S. 340 f.; vgl. dazu auch das sich beim druckfertigen Abschluß dieses Manuskriptes in Vorbereitung befindende Buch von *Gerhard Fehl und Tilman Harlander*: Hitlers sozialer Wohnungsbau 1940–1944, Hamburg 1986.

⁷⁵ Reichow: Groß-Stettiner Raum (s. Anm. 61), S. 42 ff.

⁷⁶ Ebenda, S. 45.

⁷⁷ Ebenda, S. 34.

⁷⁸ Ebenda, S. 51.

Östlich von Altdamm war zwischen Stutthof und Rosengarten ein Stadtteil für etwa 16.000 Einwohner vorgesehen⁷⁹. Nördlich von Altdamm bestand in Richtung auf Gollnow an der Eisenbahnstrecke ein Gebiet, das für die Erweiterung der Stadt durch Industrie- und Wohnanlagen eingeplant wurde⁸⁰.

33. Wichtige Aspekte der übrigen Teile des Planes

Nach Westen und Süden sah Reichow keine entscheidende Ausdehnung des bisherigen Stadtgebietes vor, da hier keine so günstige Beziehung zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen zu erreichen war, wie gerade nach Norden. Außerdem hatten die hier seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vorgenommenen Erweiterungen bereits zum Stadtgebiet gehört. Größere, nicht mehr überwiegend landwirtschaftlich orientierte Orte wie Altdamm und Pölitz waren hier im Vorfeld des bisherigen Stadtgebietes nicht vorhanden.

Reichow plante aber offensichtlich eine spätere Ausdehnung der Stadt nach Süden, in dem Gebiet zwischen der Bahnlinie nach Berlin und der Oder, d. h. zwei wichtigen Verkehrswegen. Er empfahl schon jetzt, auf dieser Hochfläche von Güstow-Kurow Alleen anzulegen: „Man sollte damit um so weniger warten, als die erstrebte Wirkung solcher Grünschöpfungen nicht wie bei Bauten ein oder einige Jahre, sondern Jahrzehnte auf sich warten läßt“⁸¹.

Es blieb mithin nur noch das alte Stettiner Stadtgebiet in den Gesamtplan einzubeziehen. Hier gab es einige Teilprobleme, die nicht nur durch Sachfragen, sondern offensichtlich auch durch differenzierende persönliche Ansichten besonders erschwert wurden. Eines dieser Probleme war die Einordnung der Behörden in die bisherigen Baukomplexe. Der vor Reichow für die Stadtplanung verantwortliche Beamte der Stadt, *Professor Lehnemann*, hatte es in einer Denkschrift abgelehnt, eine Behördenstadt des „neuen Reiches“ in der Altstadt anzulegen, da nach seiner Ansicht sonst zu viel von der alten Bausubstanz hätte beseitigt werden müssen. Er wollte neue Behördenviertel außerhalb der Altstadt ansiedeln. Der vom Gauleiter *Franz Schwede-Coburg* (seit 1934 Gauleiter und Oberpräsident von Pommern) beauftragte Architekt *Claassen* hatte – wie es Reichow 1940 formulierte und damit wohl indirekt kritisierte – „die Monumentalgestaltung der Innenstadt im Auftrag des Gauleiters inzwischen . . . grundlegend neu bearbeitet“⁸².

Hierin kam offensichtlich zum Ausdruck, daß Schwede-Coburg an eine Zerstörung eines Teiles der Altstadt dachte, um, wie von *Hitler* und *Speer* für Berlin geplant, im Zentrum der Stadt dem Nationalsozialismus zur Ausbreitung seiner stadtplanerischen Vorstellungen zu verhelfen. Es ist erstaunlich, daß Reichow ein solches Vorgehen 1940 kritisieren konnte, auch wenn er nur den Namen *Claas-*

⁷⁹ Ebenda, S. 46.

⁸⁰ Ebenda, S. 32.

⁸¹ Ebenda, S. 72.

⁸² Ebenda, S. 74.

sens, nicht aber *Schwede-Coburgs* nannte. Nur indirekt kommt im übrigen die von der *Speerschen* und *Hitlerschen* Auffassung abweichende Ablehnung des quadratischen oder rechteckigen Rasters in der Gesamtplanung Stettins zum Ausdruck.

Reichow sah vor, daß ein Teil des bisherigen innerstädtischen Kasernengeländes, im 19. Jahrhundert in die Bebauung einbezogen, als Grünfläche, ein anderer Teil mit lockerer Bebauung für Dienstleistungsbereiche verwendet, außerdem im Norden der Hakenterrasse ein Behördenviertel, z. B. mit Gauleitung und Reichsstatthalterei zwischen Unterwiek und Gustav-Adolf-Straße⁸³, aufgebaut werden sollte. Dabei war der Blick auf die Oder und auf den Dammschen See ein wichtiger Bestandteil seiner planerischen Überlegungen⁸⁴.

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Altstadt sollte nach Westen ein Aufmarschgelände entstehen. Dazu sollte die Hohenzollernstraße verbreitert werden, um so eine Verbindung von der Jacobikirche zum Aufmarschgelände mit Maifeld und Stadthalle im Gebiet von Torney, nördlich des Hauptfriedhofes, zu erreichen⁸⁵.

Auf weitere Einzelheiten für den Gesamtkomplex der Stadtmitte kann hier verzichtet werden. Im wesentlichen waren folgende Probleme von Bedeutung⁸⁶.

- a) Repräsentative Gebäude für die verschiedenen Verwaltungszweige.
- b) Die Errichtung eines neuen Hauptbahnhofes.
- c) Umfangreiche Gemeinschaftsanlagen, insbesondere für Massenveranstaltungen.
- d) Verkehrsfragen für den Kraftfahrzeugverkehr innerhalb der Stadt, bis hin zur Lösung des Problems der „parkenden Lastfahrzeuge und Straßenbahnen“ als Hindernisse des Verkehrs⁸⁷, ferner die Überbrückung der Oder, die Anlage von Tangenten und weiträumig die Ortsmitte umgehenden Ringstraßen⁸⁸. In diesem Zusammenhang erwog Reichow eine Ringstraße von Pölitz über Falkenwalde, Polchow, Kreckow, Scheune, Ausfallstraße Ost, Altdamm und Gollnow nach Langenberg, wobei zwischen Langenberg und Pölitz eine Hochbrücke zur Schließung dieses Ringes für erforderlich angesehen wurde⁸⁹. Die Oder war eben nicht nur Verkehrsweg für die Wirtschaft, sondern sie zerschnitt auch die Landwege (Straße und Schienenweg).

Insgesamt ging Reichow für die Innenstadt davon aus, daß die alte Bausubstanz weitgehend erhalten bleiben sollte. Lediglich das Schloß sollte „freigelegt“ wer-

⁸³ Ebenda, S. 83.

⁸⁴ Ebenda, S. 78.

⁸⁵ Ebenda, S. 96 ff.

⁸⁶ Ebenda, S. 74 ff.

⁸⁷ Ebenda, S. 36.

⁸⁸ Ebenda, S. 33.

⁸⁹ Ebenda, S. 35.

den. Außerdem war hier wie auch bei den anderen Stadtteilen von Bedeutung, daß die Oderniederung auf der anderen Flußseite durch entsprechende Ausblicke die optische Enge aufheben konnte⁹⁰.

5. Schluß: Die stadtplanerischen Überlegungen Reichows für Stettin als Synthese zwischen den natürlichen Verhältnissen, den Erfordernissen der Menschen und der Wirtschaft und den nationalsozialistischen Vorstellungen

Versucht man die hier kurz skizzierten stadtplanerischen Überlegungen Reichows in das Raster der Gesamtentwicklung für die Zwischenkriegszeit einzufügen, dann muß von zwei sehr unterschiedlichen Aspekten ausgegangen werden: (a) Von den sachlichen Notwendigkeiten für die Gestaltung der Lebensbedingungen und (b) von der Anpassung an die ideologischen Wünsche der Nationalsozialisten.

Die sachlichen Notwendigkeiten, ausgerichtet an den Erfordernissen einer wachsenden städtischen Bevölkerung und an der Umsetzung neuer Erkenntnisse im Hinblick auf die vorhandenen Baukörper und Stadtteile, waren Teil einer Entwicklung aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts heraus. Hierbei handelte es sich um allgemein in den Industrieländern und deren Ballungszentren auftretende Probleme und Gestaltungsnotwendigkeiten. Hervorzuheben ist jedoch vor allem die Übernahme von Planungserfahrungen aus den im Verkehrsbereich schon stärker durch die Kraftfahrzeuge geprägten USA. Konkrete Anknüpfungen im Stettiner Plan zeigen, daß Reichow bereits sehr weitgehend die negativen Einflüsse erkannte, die von diesem neuen Verkehrsmittel auf die Wohnbedingungen, insbesondere auf das unmittelbare Wohnumfeld ausgingen. Man kann hier sogar den Anfang einer durchgehenden Entwicklungslinie zum Modell der „autogerechten“ Stadt der Zeit nach 1945 bei Reichow sehen.

Gegenüber dem allgemeinen Trend hob sich der Plan Reichows für Stettin durch drei Gesichtspunkte ab, die nach dem Zweiten Weltkrieg von Reichow als für die Stadtplanung wichtig bezeichnet wurden, die so präzise noch nicht in dem Plan für Stettin formuliert wurden, aber doch bereits weitgehend berücksichtigt worden waren:

1. „Die Wende von der kompakten, nur ‚gebauten‘ Stadt in der Landschaft zur naturräumlich bestimmten, die Landschaft zum adäquaten Bestandteil erhebenden Stadtlandschaft“⁹¹. Bei dem Stettiner Plan ergaben sich Schwierigkeiten zur Verwirklichung einer solchen durch die natürlichen Verhältnisse geprägten Stadtlandschaft im Westen, der ohne landschaftlichen Akzent war. Reichow hatte daher gerade die Öffnung nach Westen, die Planung der dort nördlich des Hauptfriedhof-

⁹⁰ Ebenda, S. 86.

⁹¹ Reichow: Organische Stadtbaukunst (s. Anm. 1), S. 1 f., für dieses Zitat und für die folgenden Ausführungen.

fes vorgesehenen Gemeinschaftsanlagen nicht in die Stadtlandschaft einbezogen, sondern nur hinzugefügt, zumal da eine weitere Ausdehnung der Stadt in diese Richtung nicht vorgesehen war, d. h. diese Torneyer Anlagen wegen der weit nach Ziegenort und Gollnow ausgreifenden Pläne Reichows in absehbarer Zeit immer nur eine Randexistenz geführt hätten. Hier beherrschten möglicherweise die nationalsozialistischen Vorstellungen und damit die politischen Erfordernisse die Planungen: Die alte Stadt wurde zum den Aufmarsch einleitenden, speisenden und erlebenden Gebiet gemacht. Es kam nicht darauf an, möglichst schnell von allen Seiten die Gemeinschaftsanlagen zu erreichen, sondern sie möglichst die Mitwirkenden und die Zuschauenden beeindruckend in einem gemeinsamen Marsch, d. h. geordnet und ohne Bewegungsfreiheit, zu erreichen.

2. „Die Wende von der geometrischen, in ihrer dreidimensionalen Projektion noch statisch, starr und anorganisch wirkenden Stadt zur sich eigengesetzlich entwickelnden, wachsenden oder schrumpfenden, in ihrem baulichen Niederschlag noch dynamisch wirkenden organischen Stadtlandschaft.“ Dabei stellte Reichow in dieser 1948 veröffentlichten Äußerung die geometrische, hippodamische oder autokratische Planung der naturräumlichen Planung gegenüber⁹². Man wird diese Ansicht nicht erst als das Ergebnis eines Umdenkens bei Reichow im Jahre 1945 oder später einzustufen haben. Immerhin hat Reichow offensichtlich auch zuvor das Vorgehen Speers in Berlin nicht für richtig gehalten, z. B. die Einschnitte in den Grunewald, d. h. in den natürlichen Raum, bei den Planungen der neuen Universität kritisiert⁹³. Daß er die geometrischen Formen des Bauhauses und seiner Nachfolger auch nach 1945 ablehnte, zeigt sich in einzelnen Bemerkungen, z. B. zu geschwungenen Wegen: „Die gekrümmten Wegführungen bezeichnen nicht – wie Corbusier meinte – die Wege der Esel im Gegensatz zu den geraden Straßen als denen der Menschen, sondern die des Instinkts gegenüber denen des reinen Intellekts“ oder zu den Planungen von Aluminium City (USA) durch Walter Gropius und Marcel Breuer. Dort heißt es sehr vorsichtig, aber doch wohl kritisch: „Organisch angepaßt dem Gelände und der Sonne mit verästelter, topographisch bedingter Erschließung. Hier erkennen wir gerade noch eine gewisse, organisch anmutende Gesetzmäßigkeit. Doch ein Schritt weiter führt zur Auflösung und Formlosigkeit – so wir die Dinge nicht von innen heraus nach organischen Gesetzen binden – wie es die Idee der organischen Stadtlandschaft erstrebt“⁹⁴.

⁹² Hippodamus von Milet gilt als der Erfinder des geometrischen Rastersystems im Städtebau. Man wird es vermutlich als noch älter einzuschätzen haben.

⁹³ Reichow: *Organische Stadtbaukunst* (s. Anm. 1), S. 26. Es ist nicht eindeutig klar, ob der „Gegenvorschlag“ Reichows bereits vor 1945 offiziell oder auf einem anderen Wege formuliert und Speer zur Kenntnis gebracht worden ist. Der Gegenvorschlag ist abgebildet bei Reichow: *Organische Stadtbaukunst*, S. 27. Er zeichnet sich vor allem durch eine stärkere Schonung des Naturraumes Grunewald aus. Vielleicht hatte sich Reichow auch mit einem Entwurf an einer möglichen Ausschreibung beteiligt.

⁹⁴ Reichow: *Organische Stadtbaukunst* (s. Anm. 1), S. 75 (zu Corbusier) und S. 49 (zu Gropius und Breuer).

Wenn Reichow das statische und das autokratische Element ablehnend nennt, wird man an beide Richtungen denken müssen:

a) Das Bauhaus kannte keinen Kompromiß und damit auch keine grundsätzliche Änderung eines einmal festgelegten Konzepts. Die Idee des geometrischen Gestaltungsprinzips wurde zur Ideologie. Nicht mehr der Mensch, sondern das für richtig gehaltene Konzept prägte auf Dauer das Fortleben des Stadtteiles, der Stadt oder auch des einzelnen Gebäudes. Das einzelne Bauwerk oder das Gebäude-Ensemble wurden wie Kunstwerke betrachtet, die allenfalls der Nachbesserung unter künstlerischen, nicht aber einer Änderung unter funktionalen Gesichtspunkten zugänglich waren.

b) Auch die Planungen Speers waren nicht so angelegt, daß eine Änderung der Funktion im einzelnen möglich war, es sei denn, man hätte das gesamte Konzept und damit die gesamte geplante oder bereits bestehende Bausubstanz geändert.

Autokratisch im Sinne Reichows waren beide Richtungen, weil sie aus sich selbst heraus Richtschnur wurden und nicht die Dynamik des menschlichen Lebens berücksichtigen. Die Idee und nicht der Mensch waren entscheidend.

Entsprechendes gilt für durch Wuchtigkeit und Baumasse gekennzeichnete Gebäude und Gebäudekomplexe. Dies war Hitlers und Speers Metier. Aber auch andere betrieben solche Architektur und Stadtplanung, Fritz Schumacher mit seinen Kölner Plänen wurde bereits genannt. Schmitthenner hat diesen Weg nach 1945 noch bei zahlreichen Bauwerken beschritten. Reichow war in dieser Hinsicht wesentlich zurückhaltender. In sein Konzept des Organischen und des Gestaltbaren paßten solche Gebäude nicht, die ihre Umgebung erdrückten.

3. Der dritte Gesichtspunkt Reichows steht in einer gewissen Wechselwirkung zum ersten, d. h. zur naturräumlich bestimmten Stadtlandschaft, und besonders zum zweiten, d. h. zur sich eigengesetzlich entwickelnden, in ihrem baulichen Bestand dynamisch wirkenden Stadtlandschaft. Reichow formulierte die Einfügung auch der zeitlichen Dimension 1948 folgendermaßen: „Die Wende von der dreidimensionalen Stadtbaukunst statischer Konzeption zur vierdimensionalen, noch in ihrem räumlichen Niederschlag dynamisch wirkenden Kunst stadtlandschaftlicher Regie und Gestaltung.“ Die vierte Dimension ist die Zeit, die „Gezeiten“, der „Rhythmus“ des Stadtlebens, aber auch die Langfristigkeit der städtischen Gestaltung, letztlich damit aber auch die Änderung der Funktion des einzelnen Planungsteiles und damit auch der innerstädtischen Funktionsstruktur.

Vielleicht könnte man den zweiten und den dritten Gesichtspunkt aus der Argumentation Reichows zusammenfassen und diesen Komplex dann als eine Stadtplanung bezeichnen, die Änderung und Elastizität in sachlicher und zeitlicher Hinsicht einbezieht, sich insgesamt aber ausrichtet an dem ersten Gesichtspunkt, an den naturräumlichen Gegebenheiten. Diese Elastizität kann jedoch nur erreicht werden, wenn man sich den Weg dorthin nicht „verbaut“, im wirklichen Sinne des Wortes.

Daß Reichow diese Grundsätze bereits vor 1948, d. h. vor der ausdrücklichen Nennung der entsprechenden Gedanken in einer Veröffentlichung praktizierte, zeigt nicht nur sein Plan von Stettin mit den grundsätzlich unterschiedlichen Konzepten für die Gebiete nördlich und östlich der alten Stadt, sondern beweisen auch seine Planungen für die neuen Städte in den für die Eindeutschung vorgesehenen Gebieten Polens. Andere Architekten bevorzugten als Anhänger der offiziellen Linie, d. h. Speers, die abgerundete Gruppierung der einzelnen, im übrigen fast genormten Stadtteile mit unterschiedlichen Funktionen um die obligatorische und den Siedlungskörper zerschneidende Aufmarsch-Mittelachse⁹⁵. Reichow wandte das später von ihm so genannte organische Prinzip an, d. h. die speziellen natürlichen Gegebenheiten waren zu nutzen, notwendige Änderungen zu ermöglichen. Es gab also für ihn im Ergebnis kein einheitliches Planungsraster.

In diese Betrachtung ist aber auch ein Satz aus der Feder Reichows einzubeziehen, der in der Veröffentlichung des Stettiner Planes aus dem Jahre 1940 steht: „Ein selbstverständliches Ziel, wenn unserer städtebaulichen Entwicklung auch nur annähernd die großen Züge eigen werden sollen, die den Taten des Führers auf allen anderen Gebieten des öffentlichen Lebens ihre bleibende und unabsehbare Bedeutung verleihen“, sei der Umbruch im Städtebau, die Anwendung „fortschrittlichster Planungsgrundsätze“, „die bisher nirgendwo zu schöpferischer Synthese reiften“⁹⁶.

Der erste Teil dieser Aussage kann als der in Diktaturen, insbesondere wenn diese einer Ideologie verpflichtet sind, übliche und für das eigene Fortkommen wichtige Kotau vor dem Herrschenden angesehen werden. Damit soll nicht behauptet werden, Reichow sei zu diesem Zeitpunkt kein Nationalsozialist gewesen. Dies ist für das hier zu Erörternde nicht entscheidend. Seine Position erforderte in dieser Zeit das Bekenntnis zum nationalsozialistischen System, und das nationalsozialistische System erforderte die weitgehende Mitwirkung breiter Teile der Bevölkerung, erst recht aber der Spitzen der Verwaltung.

Besonders bemerkenswert für das hier zu erörternde Problem ist aber die Aussage, daß die „fortschrittlichsten Planungsgrundsätze“ noch im Jahre 1940, d. h. nach einer weitgehenden Planung von Städten wie Salzgitter oder Wolfsburg, von Berlin oder anderen Innenstädten, nach Ansicht Reichows noch der „schöpferischen Synthese“ harren. Hierin kann möglicherweise ein Hinweis auf die Synthese zwischen Naturraum und Elastizitätsbedarf bei der Stadtplanung gesehen werden. Reichow war offensichtlich nicht bereit, die in der umfangreichen Behörde des „Generalbauinspektors für die Reichshauptstadt“ und auch von anderen Stellen und Personen entwickelten Planungsvorstellungen mechanistisch zu übernehmen.

⁹⁵ Z. B. *Carl Culemann*: Die Gestaltung der städtischen Siedlungsmasse, in: *Bauen, Siedeln, Wohnen* 20, Heft 24, (Berlin 1940), S. 914 ff.

⁹⁶ *Reichow*: Groß-Stettiner Raum (s. Anm. 61), S. 20.

Die bei allen Vorhaben vorgesehenen Gemeinschaftsanlagen hat Reichow entsprechend seinem Konzept elastischer in die einzelnen Teile der Stadt eingefügt, als dies sonst üblich war. Lediglich bei dem großen Aufmarschgelände im Westen Stettins, dem Hauptaufmarschfeld für die ganze Stadt, fehlte eine solche Einfügung. Vielleicht hat Reichow hier keine freie Hand gehabt, mußte er in zu starkem Maße die bereits in Zusammenarbeit mit dem Gauleiter von Stettin von seinem Vorgänger bestehenden Planungen übernehmen. In den anderen Stadtteilen benutzte er die Gemeinschaftsanlagen als städtebauliche Akzente, wie man dies in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg – für Hochhäuser und Hochhausgruppen – zu bezeichnen pflegte.

Entkleidet man die Reichowschen Pläne für Stettin und für andere Städte aus der Zeit von vor 1945 des (nationalsozialistischen) Zeit(un)geistes, d. h. vor allem der Aufmarschstraßen und der Versammlungsflächen, dann bleibt auch für Stettin in den ersten beiden Bereichen, d. h. in den Gebieten nach Norden und nach Osten, das, was Reichow 1974 eine Auszeichnung des Washingtoner American Institute of Architects für seine Planung der Siedlung Hohnerkamp in Hamburg-Bramfeld eingebracht hat. In der laudatio für Reichow hieß es, daß die 1953 und 1954 gebaute Gartenstadt die in der Bundesrepublik erste gewesen sei, die ohne öffentliche Mittel finanziert, frei vermietet und mit einem breiten Fächer an Wohnungs- und Haustypen ausgestattet worden sei. „Das brachte zugleich eine neue Methode für den Nachkriegsaufbau mit sich. Dr. Reichows Arbeit schuf damit Vorbilder für eine konsequente Stadtplanung in der ganzen Welt“⁹⁷. Die nördlich und östlich des alten Stettiner Stadtgebietes geplanten Stadtteile waren insofern differenzierter und interessanter, weil sie nicht nur Wohnhäuser und deren unmittelbares Umfeld einbezogen, d. h. wesentlich mehr Komponenten einer Stadtplanung berücksichtigen mußten.

Angeichts der erdrückenden Grau-Beton-Architektur vieler Gebäude der sechziger und siebziger Jahre unseres Jahrhunderts wird man wohl über die Reichowschen Vorstellungen nicht mehr ganz so kritisch denken, wie dies eine Zeitlang der Fall war. Die Kritik an den typisch nationalsozialistischen Elementen seiner Planungen vor 1945 kann aber dadurch nicht bedeutungslos werden. Aufmarschmöglichkeiten und Gemeinschaftsanlagen waren essentielle Bestandteile einer Stadtplanung während der nationalsozialistischen Zeit.

⁹⁷ Zitiert nach Stettiner Nachrichten, April 1974, S. 5.

Kommunale Finanzen und Handelsspielräume in der Weltwirtschaftskrise: Das Beispiel der Stadt Bochum

Von *Dietmar Petzina*, Bochum

In seiner Studie „Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte“ kommt *Otto Most*, seinerzeit Syndikus der Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel, im Jahre 1932 zu folgender Problembeschreibung: „Die sich immer mehr zuspitzende Finanznot der deutschen Gemeinden und die Frage nach ihrer Behebung, zum mindesten nach Sicherstellung der dringendsten Aufgaben auf dem Gebiete der Erwerbslosen- und anderen Fürsorge bedeutet eines der schwersten Probleme der Gegenwart. Innerhalb dieses Rahmens hebt sich die Lage der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet als besonders ernst und besonders gefährdend vom Gesamtbild ab!¹“ Er reiht sich damit in eine Vielzahl von zeitgenössischen Bewertungen ein, die nicht erst seit Beginn der Weltwirtschaftskrise das kommunale Ausgabebegabaren, aber auch die Struktur der gemeindlichen Einnahmen als politisch unhaltbar, wirtschaftlich kontraproduktiv und finanzpolitisch ungerecht und improvisiert charakterisierten. Sie alle konnten sich auf den prominentesten Finanzpolitiker der Weimarer Republik, auf Reichsbankpräsident *Hjalmar Schacht* berufen, der seit Mitte der zwanziger Jahre kontinuierlich gegen die von ihm als „Verschwendungswirtschaft“ charakterisierte Finanzpolitik der Städte und Gemeinden Front bezog². Die finanzielle Entwicklung der Städte in der Krise schien alle vorausgegangenen Warnungen zu bestätigen, da sich namentlich die Städte mit ihren answellenden Krisenlasten praktisch als handlungsunfähig erwiesen.

Im folgenden soll am Beispiel der Stadt Bochum fallstudienartig der Frage nach den Spielräumen kommunaler Finanzpolitik in der Weltwirtschaftskrise nachgegangen werden. Dabei ist es erforderlich, Hinweise sowohl auf die finanzwirtschaftlichen und finanzrechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Gemeinden in den zwanziger Jahren zu geben als auch eine kurze Charakteristik der besonderen wirtschaftlichen Situation von Ruhrgebietsstädten vorzunehmen. Der Fall der Ruhrgebietsstädte ist für die Erörterung kommunaler Finanzpolitik besonders aufschlußreich, da sich hier die Lasten der Krise und die besonderen strukturellen Probleme „ärmerer“ Industriestädte kumulierten. Die Hinweise auf

¹ *Otto Most*: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte unter der Einwirkung der Wirtschaftskrise und des Finanzausgleichs. Grundlagen/Stand/Folgerungen. I.: Tatsachen und ursächliche Zusammenhänge, Jena 1932, S.V.

² Näher hierzu *O. Mulert*: Der deutsche Reichsbankpräsident gegen die deutschen Städte, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 14 (1927).

die rechtlichen Bedingungen der gemeindlichen Finanzpolitik können sehr knapp gehalten werden, da dieses Problemfeld zeitgenössisch wie auch in neueren Studien hinreichend aufgearbeitet wurde³.

I.

Die wesentlichen rechtlichen Veränderungen kommunaler Finanzausstattung ergaben sich aus der „*Verreichlichung*“ der Steuerpolitik und der damit einhergehenden Zentralisierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Vor allem die Übertragung der Einkommenssteuer auf das Reich und die Ersetzung der vor dem Ersten Weltkrieg in der Kompetenz von Einzelstaaten und Kommunen liegenden Steuererhebung durch reichsrechtliche Regelungen bedeutete in der Konsequenz das Ende steuerrechtlicher Autonomie der Kommunen, die vor 1914 erhebliche Gestaltungsspielräume in der Erhebung von Zuschlägen zu den einzelstaatlichen Einkommenssteuern besessen hatten. An die Stelle der Umlage- bzw. Zuschlagsverfahren trat das reichseinheitliche Überweisungssystem, welches die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden vor allem zugunsten der Länder und Einzelstaaten begrenzte⁴.

Das zweite, charakteristische Merkmal öffentlicher Finanzwirtschaft bestand in der *sprunghaften Vergrößerung des Ausgabevolumens*, ohne daß dem eine entsprechende Vergrößerung der Einnahmen in den Städten und Gemeinden entsprochen hätte. Der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände in Preußen hat sich je Einwohner von 53,92 RM (1913/14) auf 137,71 RM (1928/29) erhöht. Der Tendenz nach galt dies auch für die Kommunen in den anderen Einzelstaaten, wenngleich das absolute Niveau erheblich voneinander abwich.

An den gesamten Steuer- und Zolleinnahmen waren die Gemeinden (ohne Hansestädte) im Rechnungsjahr 1913/14 mit 37 % – 1,498 Mill. Mark von insgesamt 4041 Mill. – beteiligt, im Rechnungsjahr 1925/26 – bei einem Anstieg des Einnahmenvolumens auf 10 124 Mill. Mark – nur noch mit 31,7 %⁵. Demgegenüber hatte sich der reine Finanzbedarf in den Gemeinden von 2785,9 Mill. Mark (1913/14) überproportional auf 6437,4 Mill. (1926/27) erhöht. Die Strukturveränderungen in den Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände dokumentiert Tabelle 2.

Bei dem Gesamtanstieg der kommunalen Ausgaben je Einwohner auf das Zweieinhalbfache zeigen sich bemerkenswerte Verschiebungen zwischen den

³ Einen guten Überblick vermittelt die Arbeit von *Karl-Heinrich Hansmeyer* (Hg.): *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart 1973; neuerdings als gründliche Fallstudie *Harald Pohl*: *Kommunale Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bayern zur Zeit der Weimarer Republik*, dargestellt am Beispiel der Wirtschaftsregion Ingolstadt, Regensburg 1985.

⁴ Zusammenfassend hierzu *Josef Wysocki*: *Die Kommunalfinanzen in Erzbergers Reformkonzept: Finanzzuweisungen statt eigener Steuern*, in: Hausmeyer: *Finanzpolitik* (s. Anm. 3).

⁵ *Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich*, in: *Einzelchriften zur Statistik des Deutschen Reichs* Nr. 6, Berlin 1929, S. 132.

Tabelle 1.: Der reine Finanzbedarf und Zuschußbedarf in RM je Einwohner

Land	Land			Gemeinden (Gemeindeverbände)						
	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Reiner Finanzbedarf										
Preußen (einschl. Waldeck)	29,50	51,28	54,94	57,68	60,79	53,92	93,73	114,60	128,34	137,71
Bayern	33,51	62,17	67,72	77,24	80,03	39,58	65,66	70,64	74,66	79,36
Sachsen	28,12	53,51	69,87	72,26	76,82	44,30	93,69	118,89	132,02	147,49
Württemberg	33,65	66,53	62,90	70,60	85,47	45,61	87,38	99,41	101,92	110,35
Baden	33,21	70,07	81,19	87,47	89,93	55,90	96,76	117,25	121,49	120,14
Thüringen	28,39	59,47	73,13	77,62	78,19	32,49	56,52	72,38	76,84	80,93
Hessen	32,18	73,25	80,86	85,39	94,31	45,91	89,74	108,14	109,45	113,74
Zuschußbedarf										
Preußen (einschl. Waldeck)	21,37	42,28	43,07	45,09	47,97	34,60	69,52	79,53	85,42	94,05
Bayern	26,77	54,25	58,40	62,10	67,42	26,78	46,14	46,76	47,76	53,18
Sachsen	22,69	42,11	47,63	52,96	58,42	28,43	69,50	78,65	89,01	99,67
Württemberg	26,31	46,81	51,00	57,13	63,41	30,63	59,27	61,95	66,17	73,02
Baden	24,70	55,63	60,21	65,86	69,44	35,78	60,36	68,01	71,08	79,36
Thüringen	21,03	43,32	50,56	53,34	56,39	21,69	41,90	45,81	47,08	50,99
Hessen	22,89	55,75	61,30	68,01	69,54	30,73	57,14	61,17	63,70	68,76

Quelle: Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil II, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr 17, Berlin 1931, S. 16.

Tabelle 2: Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände absolut (in Mill.) und je Einwohner (Mark) im Deutschen Reich.

	1913/14		1928/29		in %
	abs. (Mill.)	je E	abs. (Mill.)	je E	
Allgemeine Verwaltung	214,8	3,81	554,0	9,11	7,3
Polizei	110,1	1,95	250,9	4,13	3,3
Schulwesen	758,1	13,45	1 272,5	20,93	16,7
Wissenschaft/Kunst	58,1	1,03	173,8	2,86	2,3
Wohlfahrtswesen	506,5	8,98	2 020,3	33,24	26,5
Erwerbslosenfürsorge	2,9	0,05	35,2	0,58	0,5
Wohnungswesen	19,8	0,35	1 124,4	18,50	14,7
Wirtschaftsförderung	79,0	1,40	133,8	2,20	1,7
Verkehrswesen	514,0	9,12	1 175,5	19,34	15,4
Anstalten/Einrichtungen	407,7	7,24	699,3	11,50	9,2
Schuldendienst	50,2	0,89	74,5	1,22	1,0
Finanzverwaltung	64,3	1,14	105,8	1,74	1,4
Insgesamt	2 785,9	49,92	7 620,0	125,35	100,0

Quelle: Der Finanzausgleich im Deutschen Reich Teil II, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr.17, S. 72 f.

einzelnen Bereichen, die die Veränderung der politischen Prioritäten widerspiegeln. Die stärksten Veränderungen nach oben ergaben sich im Bereich des Wohnungsbaus sowie des Wohlfahrtswesens, die zusammen 1928/29 40 % aller Ausgaben beanspruchten. Der Wohnungsbau hatte sich nach dem Ersten Weltkrieg zu einer öffentlichen, vor allem gemeindlichen Aufgabe mit höchster Priorität entwickelt, während er vor 1914 beinahe ausschließlich der Initiative privater Investoren oblag. *Am Gesamtaufwand von Ländern und Gemeinden für den Bereich Wohlfahrt und Wohnungsbau waren die Kommunen mit mehr als vier Fünftel beteiligt.* Sie spielten damit im System der öffentlichen Sozialpolitik der Weimarer Republik neben dem Reich eine herausragende Rolle.

II.

Die besondere finanzielle Problematik der Ruhrgebietsstädte war vor allem die Folge einer einseitigen und besonders konjunktur reagiblen Zusammensetzung der Wirtschaftszweige. Für alle Städte des Ruhrgebietes galt die charakteristische Prägung durch die Montanindustrie, die nach dem Ersten Weltkrieg Chance und Belastung zugleich war. In Bochum als einer der klassischen Bergbaustädte des Deutschen Reiches waren 1925 annähernd 45 % aller Erwerbstätigen im Bergbau sowie in der eisenschaffenden Industrie tätig, bezogen allein auf die industriell Beschäftigten waren es sogar zwei Drittel. Mit unterschiedlicher Gewichtung, in der Größenordnung insgesamt jedoch ähnlich, stellte sich die Erwerbsstruktur in der Mehrzahl der Ruhrgebietsstädte dar. Wie im Falle der Wirtschaftsstruktur unterschied sich auch die soziale Zusammensetzung der Ruhrgebietsstädte signifikant von jener anderer Kommunen: *Relativ geringer Anteil von Selbständigen im Vergleich zu Arbeitern, insgesamt niedrigere Erwerbsquote, vergleichsweise wenig berufstätige Frauen, niedrigere durchschnittliche Qualifikation* als in anderen Städten des Reiches.

Die wirtschaftlichen Vorzüge dieser schwerindustriellen Prägung zeigten sich im erstaunlichen Tempo wirtschaftlicher Rekonstruktion nach dem Ersten Weltkrieg. 1922 betrug die Produktion der deutschen Walzwerke – bezogen auf das Nachkriegsterritorium – bereits 90 % des Vorkriegsstandes; die Hochofenbetriebe erzeugten 1922 80 % und die Erzeugung fossiler Primärenergie (Braun- und Steinkohle) erreichte bereits 1921 die Größenordnung von 1913. Drei Jahre nach Kriegsende waren im Bergbau 17 % mehr Beschäftigte zu registrieren als 1913, hingegen in der deutschen Industrie nur 5,3 %. Die typischen Bergbaustädte haben von dem Wiederaufbauboom bis zur Inflation in besonderer Weise profitiert. Unbeschadet des katastrophalen Produktionseinbruchs während der Ruhrbesetzung 1923 entsprach das Produktionsvolumen 1925 sowohl bei Roheisen als auch bei Rohstahl dem Stand von 1913. Die Erzeugungskapazitäten der Eisen- und Stahlindustrie lagen 1927/29 vermutlich um 40 bis 50 % über dem Stand der Vorkriegszeit und die Kohleförderung überschritt 1929 deutlich das Vorkriegsniveau. Die Entwicklung der zwanziger Jahre hat die industrielle Basis, entgegen der verstärkten „Tertiärisierung“ der Wirtschaft in anderen städtischen Ballungsgebieten, im

Ruhrgebiet erneut verfestigt. Von 124.000 Erwerbstätigen in Bochum waren 55.000 im Bergbau und in der Eisenschaffenden Industrie tätig, der Anteil der Selbständigen betrug lediglich 6,7 % (Deutsches Reich: 16,2 %), die Arbeiterquote überschritt mit 71 % bei weitem den Reichsdurchschnitt (53,6 %)⁶.

Der wirtschaftlichen Schlüsselrolle der Ruhrgebietsstädte für die anderen Regionen des Reiches entsprach freilich in den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise keine vergleichbare finanzwirtschaftliche Position. Im Gegenteil, die finanziellen Möglichkeiten einer aktiven kommunalen Infrastrukturpolitik waren hier in den zwanziger, aber auch in den dreißiger Jahren besonders ungünstig. Die städtischen Gebiete des Oberfinanzbezirks Westfalen weisen zu unterschiedlichen Stichjahren vor und nach der Weltwirtschaftskrise jeweils die niedrigsten Aufkommen sowohl an Personalsteuern als auch an Umsatzsteuern unter allen städtischen Regionen des Deutschen Reiches auf. *Die Personalsteuerkraft der Ruhrgebietsstädte betrug alles in allem weniger als die Hälfte des Reichsdurchschnittes*, in Wanne-Eickel, Bottrop, Hamm oder Gelsenkirchen nur ein Viertel bis ein Drittel. Die Hellweg-Städte befanden sich zwar nicht am untersten Ende der Einkommensskala, doch gilt auch hier, daß die Steuerleistung weit unter den Daten anderer Städte außerhalb des Reviers lag.

Tabelle 3: Personalsteuern^{a)} je Einwohner in ausgewählten Finanzamtsbezirken (RM)

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Bochum	55,1	69,5	65,9	66,6	57,3	42,9	25,6	28,0	35,3	51,8	66,2
Dortmund	58,0	76,9	78,6	76,8	70,6	41,2	23,6	23,6	34,8	50,4	69,7
Bottrop	20,2	18,0	18,1	17,9	18,2	13,1	7,4	7,8	9,9	13,0	14,5
Leipzig	107,3	115,6	132,9	134,1	107,9	81,8	52,9	48,9	61,3	87,6	112,9
Stuttgart	127,2	145,3	159,5	165,9	157,1	128,9	79,6	81,0	110,2	166,4	221,4
Berlin	118,9	153,3	176,5	180,8	165,5	126,3	75,6	84,4	99,2	141,4	188,2

^{a)} Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Vermögenssteuer
Quelle: Die Steuerleistung der Finanzamtsbezirke in den Rechnungsjahren 1926 bis 1938, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 39, Berlin 1941.

Eine wesentliche Konsequenz der unzureichenden Steuerkraft waren *wachsende Defizite im Bereich der Infrastruktur*. Was in den zwanziger Jahren an gemeindlichen Einrichtungen und Leistungen geschaffen wurde, bedurfte hier größerer Anstrengungen als in anderen Teilen des Reiches und blieb doch, bezogen auf die Einwohnerzahl, hinter den Investitionsaufwendungen von Gemeinden mit weniger einseitiger Wirtschaftsstruktur zurück. Überlagert wurden derartige Strukturschwächen von den beiden Eingemeindungswellen der zwanziger Jahre, die im Falle Bochums oder Dortmunds zumindest die Fläche auf das Mehrfache vergrößerten. Für eine sinnvolle Planung von Wohn-, Freizeit- und Indu-

⁶ Siehe *Dietrich Bartels*: Die Bochumer Wirtschaft in ihrem Wandel und in ihrer räumlichen Verflechtung, in: Bochum und das mittlere Ruhrgebiet. Festschrift zum Geographen-tag, Bochum 1965, S. 129 ff.

strieflächen sowie den Aufbau einer gemeinsamen städtischen Infrastrukturpolitik konnte eine derartige Zusammenfassung nur von Vorteil sein, doch erwiesen sich in der Praxis die zusätzlichen Belastungen zunächst größer als die Vorzüge der Bündelung von finanziellen Ressourcen. Treibende Kraft der Eingemeindungspolitik waren dabei die großen Industrieunternehmen und Zechen, die durch die Zufälligkeit der historischen Gemeindegrenzen sich in ihren Flächenplanungen und Expansionsmöglichkeiten eingeengt sahen. Ein zeitgenössisches Urteil, freilich von einem Manne, der als Gemeindevorsteher der bis 1926 selbständigen Stadt Weimar unmittelbar Betroffener war, bezeichnete den seinerzeitigen Bochumer Oberbürgermeister Dr. Ruer schlichtweg als „Syndikus der Schwerindustrie“, der versuche, die „Eingemeindung . . . lediglich nach dem Willen der Großindustrie“ vorzunehmen⁷.

Alles in allem läßt sich die besondere finanzpolitische Situation in den zwanziger Jahren in den folgenden Punkten zusammenfassen: ein besonders hoher Nachholbedarf an Infrastruktur und kommunalen Leistungen angesichts eines ungehemmten und beispiellosen Bevölkerungsanstiegs bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts; die fehlende Chance zur Konsolidierung in der Weimarer Republik durch zwei neue Eingemeindungswellen 1926 und 1929, die die Kernstädte des Reviers erneut mit Aufgaben belasteten, denen sie finanziell nicht gewachsen waren; die besondere Wirtschafts- und Sozialstruktur, die sich nach dem Ersten Weltkrieg weiter verfestigte; die Folgen der ersten großen Strukturkrise des Ruhrbergbaus in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre, die zu einem Rückgang der Beschäftigten in dieser Schlüsselbranche in den einzelnen Städten zwischen 10 und 20 % innerhalb weniger Jahre führte und eine soziale „Krise vor der Krise“ bedeutete; schließlich als Ergebnis dieser Wirtschafts- und Sozialstruktur eine Finanz- und Steuerkraft, die entgegen dem äußeren Anschein besonders intensiver Wirtschaftstätigkeit weit unter dem Stand anderer Großstädte des Reiches lag.

Zu diesen ruhrgebietsspezifischen Problemen traten weitere Faktoren, die sich auf den Handlungsspielraum kommunaler Verwaltungen in den zwanziger Jahren insgesamt bezogen. Nicht zu Unrecht beklagten die Gemeindeverwaltungen das „vom Reich und Staat geübte Verfahren, kostspielige Aufgaben auf dem Gebiet des Wohlfahrtswesens weiter den Gemeinden zu überlassen, ohne dafür den Gemeinden einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen“⁸. Mochte in dieser Feststellung zum Teil auch der Versuch sichtbar werden, die eigenen finanziellen Schwierigkeiten auf eine andere Ebene zu verschieben, so gab es angesichts wachsender sozialer Ansprüche und Zwänge in den zwanziger Jahren fraglos einen erheblich verstärkten Druck, das kommunale Leistungsangebot zu vergrößern. Die infrastrukturellen Defizite, aber auch das Bedürfnis, ein Minimum an kommunaler Repräsentation – ein Beispiel hierfür ist der Neubau des Bochumer Rathauses – sicherzustellen, bildeten die Ursache für eine insgesamt beeindruckende Inve-

⁷ Johannes Volker Wagner: Heinrich König, Bochum 1976, S. 39.

⁸ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1927/28, S. 24.

stitionstätigkeit auch innerhalb der Städte des Reviers. Die Kommunen wetteiferten dabei freilich oft genug auf Kosten einer soliden Finanzpolitik in dem Bemühen, das Angebot der öffentlichen Versorgungseinrichtungen zu vergrößern. Dem Druck leerer Kassen versuchten die Gemeinden häufig mit Hilfe ausländischer Kredite – ähnlich der Finanzierungspraxis der großen Industrieunternehmen – zu entgehen. Sie konnten jedoch nicht mit vergleichbaren rentierlichen Anlagen rechnen, die auf längere Frist einen Ausgleich von Ein- und Ausgaben garantiert hätten. Alle Versuche, die Einnahmeposition gegenüber Reich und Staat zu verbessern, haben nicht verhindern können, daß sich der Anteil der Kommunen an der öffentlichen Finanzmasse tendenziell weiter verringerte, vor allem zu einem Zeitpunkt, als der Druck der sozialen Probleme angesichts der beginnenden Wirtschaftskrise in den Industriestädten des Ballungsraumes übergroß wurde.

III.

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Städte, die kommunalen Handlungsspielräume sowie der regionsspezifische Konjunkturverlauf in der Weltwirtschaftskrise stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang. Vor Erörterung der städtischen Finanzpolitik in der Krise erscheint es deshalb geboten, die Grundlinien der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1929 und 1933 nachzuzeichnen⁹.

Alle Städte des Ruhrgebietes litten wegen der Konzentration von Bergbau und Grundstoffindustrien stärker als Regionen mit gemischter Struktur unter Produktionsrückgang, Konkursen und Arbeitslosigkeit. Zusammen mit den sächsischen und schlesischen Industriestädten wiesen die Städte des Reviers die höchsten Arbeitslosenziffern auf. Die Belastungen der kommunalen Fürsorge nach Auslaufen der zeitlich eng befristeten reichseinheitlichen Arbeitslosenunterstützung waren somit besonders drückend. Allerdings ging diesem besonders ausgeprägten zyklischen Einbruch eine bemerkenswerte Sonderkonjunktur voraus, die anders

Tabelle 4: Konjunkturverlauf im rheinisch-westfälischen Industriegebiet^{a)} 1927–1934

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Erzeugungsindex (1926/27 = 100)	106,9	99,8	110,9	88,2	66,7	51,9	60,6	79,4
Arbeitssuchende (Monatsdurchschnitt in 1000)	258	228	298	497	846	1070	892	554

^{a)} regionale Abgrenzung des Instituts für Konjunkturforschung, Abt. Westen (Essen).

Quelle: Berechnung nach den Indexwerten des IfK (Abt. Westen) verschiedene Jahrgänge, zitiert nach *Zeppenfeld* 1984, S. 51.

⁹ Näher hierzu *Burkhard Zeppenfeld*: Bochum in der Weltwirtschaftskrise 1929–1934, rer.oec. Diplom-Arbeit, Bochum 1984.

als in den übrigen Industriegebieten des Reiches 1929 zum Höhepunkt des konjunkturellen Aufschwungs in der Stabilitätsphase werden ließ.

Die relative Hochkonjunktur des Jahres 1929 war im wesentlichen die Folge des aufgestauten Aufholbedarfs, verursacht durch den Produktionsausfall im Zuge der Aussperrung in der Eisen- und Stahlindustrie im Herbst 1928. Die Arbeitslosigkeit war trotz des rationalisierungsbedingten Rückgangs von Arbeitsplätzen im Bergbau bis Ende der zwanziger Jahre nicht höher als im Durchschnitt der übrigen Großstädte des Reiches, hat dann freilich zwischen 1930 und 1932 überdurchschnittlich zugenommen.

Tabelle 5: Die Arbeitslosen je 1000 Einwohner in Großstädten 1928–1938

	1928	1929	1932	1933	1936	1938
Bochum	33,8	26,0	114,9	83,6	24,9	3,5
Dortmund	26,3	21,0	136,0	119,9	47,7	7,0
Dresden	27,7	37,7	136,9	127,5	61,8	17,4
Köln	24,2	24,2	109,7	104,3	52,8	18,4
München	28,1	32,2	102,1	98,9	24,8	8,3
Stuttgart	11,8	14,9	90,5	75,3	6,1	2,1

Quelle: Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944, München 1949, W. 485.

Die Sonderkonjunktur des Vorkrisenjahres wich seit 1930 einer im Ruhrgebiet besonders ausgeprägten Krise. Zwar wurde noch im Mai 1930 die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Westfalen als die beste des Reiches beschrieben, doch änderte sich die Situation innerhalb weniger Monate derart dramatisch, daß bereits im August desselben Jahres die Arbeitslosenziffer um nicht weniger als 250 % über dem Stand des Vorjahres lag. Insgesamt betrug der Rückgang der Produktion im Industrieviertel während dieses Jahres nahezu ein Drittel, so daß der im übrigen Reich bereits zwei Jahre andauernde Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten schnell eingeholt war.

Die überdurchschnittliche Verschlechterung der konjunkturellen Situation setzte sich in den Städten des Ruhrgebietes dann in den beiden folgenden Jahren ungebrems fort. Erneut ging 1931 die industrielle Erzeugung um mehr als ein Viertel zurück und fiel damit endgültig hinter das relative Niveau innerhalb des Reiches zurück. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt faßte der Vorsitzende der Industrie- und Handelskammer Bochum, *von Velsen*, im Jahre 1932 wie folgt zusammen: „Die Entwicklung der Erwerbslosigkeit ist im Ruhrgebiet im Jahre 1931 bei weitem schneller vor sich gegangen als im Reichsdurchschnitt ... Wir haben bei den Arbeitsämtern unseres engeren Reviers einen Abbau von 43–50 % der Beginn des Jahres 1930 vorhandenen Belegschaft zu verzeichnen“¹⁰.

¹⁰ *Ruhr und Rhein*. Wirtschaftszeitung (RuR) vom 5. 2. 1932.

Der wirtschaftliche Tiefpunkt fiel, anders als der Beginn der Krise, im Revier mit der Trendwende im Reich insgesamt zusammen. Seit August 1932 war eine allmähliche Verbesserung der wirtschaftlichen Indikatoren zu registrieren, so daß im Durchschnitt des Jahres 1933 die Gesamtproduktion im Revier wieder 61 % des Standes von 1928 erreichte – nach dem absoluten Tiefpunkt von 44 % im Sommer 1932. Das Tempo der wirtschaftlichen Erholung verlief freilich in den Jahren 1933 und 1934 im Ruhrgebiet zögerlicher als im Reichsdurchschnitt, obgleich dieser Rückstand bis 1936 schnell ausgeglichen wurde. Nach den Angaben des Instituts für Konjunkturforschung erreichte der Produktionsindex 1934 80 % des Standes von 1928, im Reich insgesamt 83 %, was angesichts des erwähnten regionsspezifischen Konjunkturverlaufes 1928/29 einen deutlichen Rückstand bedeutete. Die Ursache für die zeitweise langsamere Erholung lag vermutlich in der Tatsache begründet, daß die reviertypischen Branchen kurzfristig nur wenig von den im Jahre 1933 eingeleiteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen profitierten, dann jedoch einen schnelleren und umfänglicheren Wiederaufstieg erlebten als Regionen mit einem hohen Anteil an Konsumgüter-Industrien. Dieser Prozeß entsprach dem „normalen“ Vorgang wirtschaftlicher Erholung, während öffentliche Maßnahmen vergleichsweise unbedeutend blieben. Notstandsarbeiten wurden beispielsweise im Revier in geringerem Umfang als in anderen Industrierevieren durchgeführt, da es regional sowohl an sinnvollen Projekten „mit geringem zusätzlichen Kapitalaufwand“¹¹, fehlte, andererseits im Falle Bochums, Dortmunds oder Gelsenkirchens die finanzielle Lage der Städte solche Arbeiten erschwerte. So waren im April 1934 im Arbeitsamtsbezirk Bochum nur 1,6 % der Unterstützungsempfänger mit Notstandsarbeiten beschäftigt, in Dortmund 3,6 %, hingegen in Detmold oder Paderborn mehr als 70 %.

Die Besonderheiten des Krisenverlaufes im Revier lassen sich demnach zwischen 1929 und 1934 in den folgenden Punkten zusammenfassen:

- *gegenläufige Konjunkturenentwicklung gegenüber anderen Industriegebieten sowie verspäteter Beginn der Krise;*
- *eine durch die schwerindustrielle Monostruktur bedingte größere Krisenintensität;*
- *schließlich 1933 und 1934 eine langsamere Rekonstruktion.*

Diesem Bild des besonderen Konjunkturverlaufes entspricht die Entwicklung und Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit, die im Ergebnis besonders dramatische Folgen für die städtische Finanzpolitik hatte. Die Quote der Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung (Alu) lag in Bochum unter dem vergleichbaren Stand anderer deutscher Großstädte, die Quote der von der Krisenfürsorge (Kru) unterstützten war ebenfalls geringer als im Durchschnitt der deutschen Großstädte. Hingegen überstieg die Quote der von den Gemeinden zu versorgenden sogenannten „*Wohlfahrtserwerblosen*“ seit 1932 bis Ende 1934 bei weitem das Niveau des großstädtischen Durchschnitts.

¹¹ Hierzu und zu den folgenden Daten *E. Mangels*: Das Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes in seiner Bedeutung für das Ruhrgebiet, in: RuR vom 15. Juni 1934; *derselbe*:

Tabelle 6: Arbeitslosigkeit in Bochum und im großstädtischen Durchschnitt des Reiches (je 1000 E) in %

	Alu		Kru		Wohlfahrts- erwerbslose (Parteien)	
	Bochum	Großstädte	Bochum	Großstädte	Bochum	Großstädte
1930 März	22,6	36,6	2,7	8,5	9,2	–
Sept.	31,5	33,4	4,8	13,1	15,45	17,5
1931 März	32,1	37,1	22,5	21,8	22,0	26,0
Sept.	21,4	29,4	22,2	26,9	33,0	34,6
1932 März	19,1	27,2	30,2	36,5	57,4	53,2
Sept.	6,5	14,5	26,6	30,9	73,3	57,3
1933 März	4,0	12,4	21,4	34,4	79,3	59,8
1934 März	1,3	7,7	13,2	29,6	45,9	29,7
Sept.	1,6	5,2	10,5	22,8	36,2	21,0

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum, Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich, verschiedene Jahrgänge.

In einer so sehr vom Bergbau geprägten Stadt wie Bochum, die sich in den zwanziger Jahren stolz als die größte Zechenstadt Europas bezeichnete, hing Wohl und Wehe des Arbeitsmarktes von den Förder- und Absatzmöglichkeiten der Zechenunternehmen ab. Was für die gesamtstädtische Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung gilt, zeigt sich hier besonders ausgeprägt. Die Jahresförderung ging innerhalb der Stadt von 15,7 Mill. Tonnen (1929) auf 9,03 Mill. Tonnen (1932) zurück, die Belegschaft hat sich zum selben Zeitpunkt von 50 400 auf 25 600 halbiert. Der Rückgang der Belegschaften setzte sich auf den Zechen bis Mai 1933 fort und selbst im folgenden Jahr schnellen Wiederanstiegs der Produktion (1934: 11,4 Mill. Tonnen) ging die Wiederaufstockung der Belegschaften weitaus zögerlicher vonstatten. Neben dem auch in anderen Branchen beobachtbaren Nachhinken des Arbeitsmarktes gegenüber dem Anstieg der Erzeugung wirkten sich im Bergbau stärker als anderswo die rationalisierungsbedingten Produktivitätssteigerungen aus. 1934 lag die Förderung je Beschäftigten in Bochum 20 % über dem Stand von 1929, wofür sowohl die weitere Mechanisierung des Abbaus in der Weltwirtschaftskrise als auch die Konzentration der Förderung auf weniger Abbau-Betriebspunkte ausschlaggebend waren. 1933 waren im Revier nur noch 4 074 Abbau-Betriebspunkte an der Förderung beteiligt, 1929 demgegenüber noch 12 500¹². Daß diese Form forcierter Rationalisierung in der Krise die Zahl der arbeitslosen Bergleute nicht noch höher trieb, erklärt sich aus den 1933 und 1934 beobachtbaren Anstrengungen, durch Frühverrentung ein soziales Auffangnetz zu knüpfen. Dabei mochte auch die Einsicht mitgewirkt haben, daß Bergleute weniger als Angehörige anderer Berufe geeignet waren, andere Tätigkeiten auszuführen.

„Reguläre“ und „zusätzliche“ Beschäftigung in Rheinland-Westfalen, in: RuR, vom 17. August 1934.

¹² Paul Wiel: Wirtschaftsgeschichte des Ruhrgebietes. Tatsachen und Zahlen, Essen 1970, S. 121 ff.

IV.

Die Hinweise zur besonderen Sozial- und Erwerbsstruktur, zur Konzentration von Bergbau und Schwerindustrie, schließlich zur zeitverschobenen Sonderkonjunktur und der Zusammensetzung der Arbeitslosen erlauben bereits eine erste Antwort auf die Frage nach den Handlungsspielräumen kommunaler Finanzpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Der Rückstand kommunaler Leistungen war nicht erst eine Folge der Weltwirtschaftskrise, vielmehr kommunalpolitischer Alltag auch in Zeiten florierender schwerindustrieller Konjunktur. Dennoch haben die Bergbaustädte des Reviers in den zwanziger Jahren keine finanzpolitische Sonderstellung im Entwicklungs-Wettlauf der großen Kommunen eingenommen, weder im guten noch im schlechten Sinne. Das größte Prestigeobjekt der Stadt Bochum war in den späten zwanziger Jahren der Neubau des Rathauses, der mit Gesamtkosten von 9,25 Mill. RM den Haushalt belastete. Alles in allem waren die Schwerpunkte der Ausgabenpolitik in den Industriestädten des Reiches durchaus vergleichbar.

Vergleichbar waren unbeschadet der historisch gewachsenen Leistungsdefizite auch die finanzpolitischen Probleme der Industriestädte. Die Neuverschuldung in Bochum oder Dortmund, Duisburg oder Mülheim hielt sich zwischen Inflation und Weltwirtschaftskrise sogar in engeren Grenzen als in anderen Städten. Mit einer Gesamthöhe der Schulden von 24,0 Mill. RM (März 1928) – das entsprach einer Pro-Kopf-Verschuldung von 113,6 RM – gehörte Bochum wohl zur Spitzengruppe innerhalb des Ruhrgebietes, doch wiesen die Städte außerhalb des Reviers in der Regel deutlich höhere Verschuldungsquoten auf. Einen Hinweis auf die insgesamt relativ zurückhaltende Ausgabenpolitik in Bochum vermittelt auch der Umstand, daß die Stadt, anders als viele andere deutsche Großstädte, 1928 keine Auslandsschulden zu bedienen hatte.

Diese zumindest fiskalisch undramatische Situation erklärt sich nicht zuletzt aus dem liberal-konservativen Stadtregiment in der Ära Dr. Ruer. Ruer, der DVP nahestehend, bestimmte von 1925 bis zum Frühjahr 1933 im Rahmen der gültigen Magistratsverfassung die Geschicke einer Stadt, deren ökonomische Interessen durch Zechen und einige große Werke der eisenschaffenden Industrie, deren politische Interessen von Repräsentanten des Zentrums, der Deutschen Volkspartei, der Sozialdemokraten und der Kommunisten vertreten wurden. Anders als nach dem Zweiten Weltkrieg hat es trotz des Übergewichts der Arbeiterbevölkerung kein vergleichbares politisches Übergewicht der Sozialdemokraten gegeben. Die SPD blieb in den Bochumer Stadtverordnetenwahlen, wie in vielen anderen Städten an Rhein und Ruhr auch, zwischen 1926 und 1932 nur die zweite Kraft hinter dem Zentrum, bis sie schließlich am Ende der Weimarer Republik hinter Nationalsozialisten und Zentrum auf den dritten Platz abrutschte. Die deutsche Volkspartei und die DNVP nahmen gemeinsam in einer Listenverbindung mit 21 % einen führenden Platz hinter Zentrum (27,7 %) und SPD (22,4 %) und vor den Kommunisten (14,2 %) ein, verloren jedoch in den Kommunalwahlen 1929 Teile ihrer

Wählerschaft an die Nationalsozialisten. Die gemeinderechtlich starke Position des mehrheitlich christlich-konservativ orientierten Magistrates neutralisierte zudem stärker noch, als es die Mandatsverteilung innerhalb der Stadtverordnetenversammlung bereits ermöglichte, das linke kommunalpolitische Spektrum. Eine politische Eigendynamik zur permanenten Vergrößerung der öffentlichen Haushalte hat es somit vor 1929 nicht gegeben. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben zwischen 1924 und 1929 bestätigt diese Vermutung:

Tabelle 7: Laufende Ausgaben (Ist-Werte) 1913, 1924–1929 (in 1000 Mark)

	1913	1924 ^{a)}	1925	1926 ^{b)}	1927	1928	1929
Ausgaben insgesamt	16 637	32 850	23 334	30 233	31 200	32 128	34 439
davon Bauwesen	2 679	2 981	4 103	4 601	4 072	3 517	3 590
Schulwesen	2 589	3 698	4 908	6 399	6 695	8 202	8 285
Wohlfahrtspflege	3 127	11 984	4 708	6 949	5 861	5 338	5 696
Allgem. Verwaltung	539	1 694	2 005	2 689	2 735	2 307	2 528

a) Sollzahlen. In Wohlfahrtspflege enthalten 7,7 Mill. Erwerbslosenfürsorge und Mittel der Bekleidungsstelle, die ab 1925 Teil des Nebenhaushaltes sind. Entsprechend korrigierte Ziffer für 1924 danach 21,3 Mill. (Ist-Ausgaben). b) Zahlen ab 1926 beziehen sich auf Einwohnerzahl von 211 000 gegenüber ca. 156 000 bis 1925.

Quelle: Verwaltungsberichte 1913/24, 1925/26, 1927/28, 1929/32 Haushaltspläne 1924–1929.

Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben über das Jahr 1929 hinaus ist wenig sinnvoll, da in das kommunale Rechnungsjahr 1929/30 die große Eingemeindungswelle fällt. Der erstmals auftretende Haushaltsfehlbetrag 1929/30 in Höhe von etwa 1,6 Mill. RM konnte sowohl als Indiz unvorhergesehen sinkender Steuereinnahmen genommen oder auch als Folge kurzfristiger Lockerungen der Ausgabenpolitik interpretiert werden. Nicht von ungefähr gab ein Kommentar im „Märkischen Sprecher“ vom Januar 1930 zu bedenken, man habe „vereinzelt ... sogar in letzter Stunde vor der Aufgabe der Selbständigkeit noch größere Mittel für Pläne bereitgestellt, die man andernfalls wohl kaum mit gleicher Freigiebigkeit und Großzügigkeit ausgeführt haben würde“¹³. Interne Schätzungen innerhalb der Stadt Bochum gingen davon aus, daß die Eingemeindungen zu einer Erhöhung der Einnahmen um etwa 31 %, der Ausgaben um 37 % geführt hätten. Freilich sollte eine derartige Schätzung nicht überbewertet werden, da hiermit auch dem Vorwurf der eingemeindeten Stadtteile entgegengetreten werden sollte, die Eingemeindungen hätten letztlich zur einer Verschlechterung der materiellen Lebenssituation in den ehemals selbständigen Gemeinden geführt.

Dieser erste Fehlbetrag des Jahres 1929 war freilich erst der Auftakt der finanzwirtschaftlichen Probleme in der Weltwirtschaftskrise, in deren Verlauf die ungedeckten Posten des Haushaltes immer größere Ausmaße annahmen. 1930 war übergangsweise noch einmal ein bescheidener Rückgang auf 1,38 Mill. zu regi-

¹³ Märkischer Sprecher vom 31. Januar 1930.

strieren. 1931 betrug das Defizit nach der städtischen Jahresrechnung 6,52 Mill., 1932 8,23 Mill., 1933 5,33 Mill. Allerdings waren die Fehlbeträge nicht die Folge steigender Ausgaben, vielmehr des drastischen und von den städtischen Behörden kaum kalkulierbaren Einnahmeausfalls.

Tabelle 8: Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bochum 1929–1934 (in Mill.)

Haushaltsjahr	Einnahmen insgesamt	je E (in RM)	Ausgaben insgesamt	je E (in RM)
1929	56,37	–	57,59	–
1930	49,99	155,83	51,38	160,12
1931	44,99	141,46	51,51	161,96
1932	42,93	135,52	51,17	161,52
1933	43,03	138,23	48,38	155,35
1934 ^{a)}	56,64	180,79	65,72	209,76

a) Fehlbeträge früherer Jahre sind als Ausgaben verbucht.

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum 1929/32, 1933, 1934.

Bei den Einnahmen waren die speziellen Deckungsmittel der Haushalte miteinfaßt. Den Hauptteil des nach Abzug der speziellen Deckungsmittel verbleibenden Zuschußbedarfs deckten die verschiedenen Steuern – vor allem die Überweisungen –, sowie Gebühren und Beiträge. Deren Aufkommen war zum Teil sehr konjunkturreagibel, wovon vor allem die Anteile an den Reichs- und Landessteuern betroffen waren. Die Aufstellung über Soll- und Istentwicklung der verschiedenen Steuerarten im Vergleich von 1929 vermittelt hiervon einen deutlichen Eindruck:

1932 war, bezogen auf die Einwohnerzahl, demnach das Gesamtsteueraufkommen auf 71 % des Standes von 1929 gesunken, bei den Überweisungssteuern auf gerade noch 44,2 %, bei den direkten Gemeindesteuern auf 70 % und bei den indirekten Gemeindesteuern auf „nur“ 73 %. Ein bescheidener Ausgleich wurde durch die Anhebung von Gebühren und Beiträgen vom Grundbesitz versucht, ohne daß dies freilich angesichts der Größenordnung von wesentlicher Bedeutung gewesen wäre. Angesichts des paradigmatischen Charakters der Einnahmentwicklung ist es geboten, die wichtigsten Entwicklungslinien im folgenden zu spezifizieren.

Die bedeutensten Steuern im System der Überweisung vom Reich auf die Länder und Gemeinden waren die *Einkommens-* und *Körperschaftssteuer*. Die Verteilung dieser Steuern unterlag in den zwanziger Jahren nur vorläufigen Regelungen, zumal sie einen der wichtigsten Streitpunkte zwischen Reich und Einzelstaaten darstellte. Den Gemeinden wurde bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer eine bestimmte Quote garantiert, die sich am Aufkommen des Jahres 1911 orientierte. Wegen des Progressionstarifs der Einkommenssteuer profitierten die Gemeinden vom überdurchschnittlichen Wachstum im konjunkturellen Aufschwung, litten jedoch angesichts ihrer besonderen Aufgaben- und Ausgaben-

Tabelle 9: Steueraufkommen in Bochum 1929–1934 (Ist-Werte, absolut und je Kopf in 1000 RM)

Einkommensart	1929		1930		1931		1932		1933		1934	
	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E
Anteile an Reichs- und Landessteuern	9 118	28,33	8 158	25,43	5 857	18,42	3 965	12,52	5 071	16,28	5 975	19,07
Indirekte Gemeindesteuern	1 739	5,40	1 933	6,02	1 800	5,66	1 250	3,95	1 038	3,33	1 372	4,38
Direkte Gemeindesteuern	13 123	40,78	16 742	52,18	10 716	33,69	8 962	28,29	9 611	30,86	12 324	39,33
Gebühren und Beiträge vom Grundbesitz	1 200	3,73	1 462	4,56	1 512	4,75	1 483	4,68	1 494	4,80	1 403	4,48
Entschädigungsbeiträge	–	–	–	–	1 704	–	1 918	–	1 735	–	1 704	–
Insgesamt	25 181	78,24	28 296	88,19	21 588	67,88	17 579	55,49	18 949	60,85	22 779	72,70

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum, 1929/32, 1933, 1934.

struktur in besonderer Weise vom negativen Progressionseffekt in der Weltwirtschaftskrise. Die kommunalen Einnahmen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer sanken von 1929/30 bis 1932/33 im Reich von 1,2 Mrd. RM auf 405 Mill., d. h. um nicht weniger als zwei Drittel ab¹⁴. Da sich andere Überweisungssteuern – namentlich die *Umsatzsteuer*, aber auch die *Kraftfahrzeugsteuer* – als weniger reagibel erwiesen, hat sich das Gesamtvolumen an Überweisungssteuern insgesamt weniger extrem vermindert, von 1,6 Mrd. RM auf 773 Mill. RM.

Die Entwicklung in Bochum entsprach diesem reichseinheitlichen Trend. Wegen des hohen Anteils an „*Kleinverdienern*“ bei den Lohnsteuerpflichtigen war der Rückgang jedoch besonders ausgeprägt. Die Einkommens- und Körperschaftssteuern sanken von 6,03 Mill. (1929) auf 1,34 Mill., d. h. um mehr als drei Viertel ab. Im Laufe der Krise erhielten deshalb die Umsatzsteuerüberweisungen sowie die *Hauszinssteuer* immer größeres Gewicht. Dabei erwies sich die *Umsatzsteuer* als vergleichsweise stabil, da die Beteiligung der Gemeinden sich nicht nach dem tatsächlichen Ist-Aufkommen, sondern nach einem in der Höhe begrenzten Betrag orientierte (148,5 Mill. Mark). Tatsächlich waren aber auch hier die Reichsüberweisungen in der Krise zunächst rückläufig, von 151,4 Mill. RM 1929/30 auf 119,0 Mill. RM (1931/32), um dann 1932/33 substantiell auf 185,5 Mill. RM angehoben zu werden¹⁵. Im Bochumer Fall stieg der Anteil der Umsatzsteuer am Überweisungssteueraufkommen von 21,5 % 1929 auf 50,7 % 1932. Die Steuer wurde zu einer tragenden Säule des städtischen Haushalts.

Einen mit der Entwicklung der übrigen Steuern schwer vergleichbaren Verlauf nahm die *Hauszinssteuer*, die als sogenannte Gebäudeentschuldungssteuer zweckgebunden für Aufgaben im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus war. Erst im Jahre 1932 entfiel die Bindung, so daß die Steuer für allgemeine Finanzzwecke – in der Praxis zu Lasten zweckgebundener Investitionen – verfügbar war. Zudem erfolgte auch hier zwischen 1929/30 und 1932/33 ein drastischer Rückgang der den Gemeinden zustehenden Summe (von 781 Mill. auf 293 Mill.), so daß sie ebensowenig wie die Einkommenssteuer eine für die Gemeinden berechenbare Größe darstellte.

Das Problem der *Reichsüberweisungen* lag schließlich nicht nur in der Konjunkturrempfindlichkeit der Steuern. Zur Stabilisierung des eigenen Haushaltes beanspruchte die Reichsregierung darüber hinaus einen wachsenden Anteil des verbleibenden Steueraufkommens zur Sanierung des eigenen Etats, so daß der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände 1932/33 um 5,4 % niedriger lag als 1929/30. Angesichts der besonderen Krisenanfälligkeit der Überweisungssteuern entwickelten sich die direkten Gemeindesteuern, im wesentlichen die Realsteuern (Grundvermögens- und Gewerbesteuer), nach 1930 zur Haupteinnahmequelle der städtischen Haushalte. Allerdings gab es hierbei konjunkturbedingt

¹⁴ Die Gemeinde финанzen in der Weltwirtschaftskrise, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 32, Berlin 1936.

¹⁵ Ebenda, S. 12.

zumindest im Falle der *Gewerbsteuer* keine größere Einnahmestabilität als im Falle der Reichssteuern, so daß vor allem die Grundsteuer das stabilisierende und durch die gemeindliche Politik zunächst noch gestaltbare Element des Haushaltes wurde. Das Volumen der *Gemeindegrundsteuer* lag in den Jahren 1930 bis 1933 bei durchschnittlich 4,5 Mill. RM gegenüber 3,9 Mill. im Jahre 1929. Sie war damit in Bochum die größte Einnahmequelle, während im Falle der *Gewerbsteuer* ein katastrophaler Einbruch von ursprünglich 9,3 Mill. RM auf 3,1 Mill. (1932) eintrat. Wegen ihres Gestaltungsspielraums waren die Realsteuern zugleich auch die politisch umstrittensten Steuern, an denen sich in voller Schärfe der Widerstand der Privatwirtschaft entzündete.

Beispielhaft wurden die Fronten zwischen einem eher konservativ orientierten Magistrat und der örtlichen Wirtschaft bereits 1929 sichtbar, als die Verwaltung die geltenden Sätze bei der Grundvermögenssteuer von 300 auf 400 %, bei der Gewerbeertragssteuer von 600 auf 750 und bei der Lohnsummensteuer von 2500 % auf 3100 % erhöhen wollte¹⁶. Mit Hilfe eines damit zu finanzierenden Nachtragshaushaltes sollte das erstmalige Deckungsdefizit ausgeglichen werden. Letztendlich scheiterte die Anhebung zumindest in diesem Umfang am gemeinsamen Widerstand der Arbeitgeberverbände des Handelskammerbezirks Bochum. Ihr Protest bei der kommunalen Aufsichtsbehörde, dem preußischen Innenminister, war erfolgreich, da die ursprünglich geplante Erhöhung deutlich verringert werden mußte. Der Handlungsspielraum der Kommunalbehörden erwies sich dabei aus zwei Gründen als besonders gering. Einmal führte der hohe Konzentrationsgrad in Bergbau und Eisenindustrie in den Ruhrgebietsstädten zu einer stärkeren privatwirtschaftlichen „Gegenmacht“ als in wirtschaftlich anders strukturierten Städten; zum andern wurde in der Ära der Präsidialkabinette die „Politikfähigkeit“ der Städte nachhaltig verringert. Bereits mit der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 wurde für 1931 bereits eine Senkung der Steuersätze verfügt und ein immer wieder verlängertes Verbot der Erhöhung der Realsteuersätze durchgesetzt¹⁷.

Unter dem Kriterium politischer Gestaltungsfähigkeit bleibt schließlich noch die kleinste der direkten Gemeindesteuern in der Weltwirtschaftskrise, die Bürgerschaftssteuer, zu erwähnen. Seit April 1930 auf der Basis der Notverordnung vom 26. 7. 1930 erhoben¹⁸, sollte sie, ähnlich wie die Bier- und Getränkesteuer, einen gewissen Ausgleich für den Rückgang der Steuerüberweisungen schaffen. 1932/33 belief sich ihr Anteil im Reich – bei einem Gesamtvolumen von 209 Mill. RM – auf 7,1 % aller Gemeinde-Steuern, in Bochum lag die Quote 1932 und 1933 bei annähernd 10 % der gesamten Steuereinnahmen. Dieses relativ höhere Gewicht ergab sich aus der hier vorhandenen und von den Ruhrgebietsstädten in-

¹⁶ Klaus Wedel: Probleme kommunaler Wirtschaftspolitik während der Krisenjahre, Wirtschaftswiss. Diplomarbeit Regensburg 1973, S. 28 f.

¹⁷ Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930, RGBl. I, S. 517.

¹⁸ Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. 7. 1930, RGBl. I, S. 311.

tensiv genutzten Möglichkeit, dank eigener Zuschläge zu den Landessätzen das gemeindliche Aufkommen zu vergrößern.

Versucht man ein Fazit der widersprüchlichen, durch vielfältige gesetzliche Initiativen des Reiches überformte Entwicklung der Einnahmen zu ziehen, so ragen vor allem drei Probleme hervor:

- Die Struktur der Gemeindefinanzierung hat im Verlauf der Krise zu einer deutlich stärkeren Belastung der Gemeinden im Vergleich zu Reich und Einzelstaaten geführt.
- Die Präsidialregime haben den Gestaltungsraum kommunaler Finanzwirtschaft soweit eingeschränkt, daß von eigenständiger „Politik“ kaum noch gesprochen werden konnte.

Schließlich waren die Ruhrgebietsstädte wegen der Traditionslast einer einseitigen Branchenzusammensetzung schon vor der Weltwirtschaftskrise gegenüber anderen städtischen Gemeinwesen benachteiligt, wobei diese strukturellen Defizite in den zwanziger und dreißiger Jahren mit den besonderen Lasten eines überdurchschnittlichen sozialen Krisenpotentials zusammenfielen.

V.

Die Ausgabenpolitik der deutschen Städte entwickelte sich während der Weltwirtschaftskrise zu einer abhängigen Größe schrumpfender Einnahmen einerseits, wachsender sozialer Zwänge andererseits. Freilich bedeutete derartige Abhängigkeit keineswegs einen parallelen Verlauf ordentlicher Einnahmen und Ausgaben. Bereits der Überblick in Tabelle 8 machte deutlich, daß der Rückgang der Ausgaben in Bochum von 57,95 Mill. auf 51,2 Mill. (1932), d. h. um 11,6 %, sehr viel geringer war als die Entwicklung der Einnahmen. Zwischen 1930 und 1933 blieben die Ausgaben je Einwohner sogar annähernd stabil, während andererseits der reine Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände im Reich insgesamt von 1929/30 (8030,4 Mill. RM) bis 1932/33 (5408,1 Mill. RM) um nicht weniger als ein Drittel zurückging. Die relative Stabilität der Ausgaben im Falle der Ruhrgebietsstädte war freilich nicht die Folge einer weiteren aktiven Infrastrukturpolitik, vielmehr, wie in vielen anderen von der Arbeitslosigkeit betroffenen Industriestädten auch, ausschließlich auf das sprunghafte Ansteigen der Erwerbslosenfürsorge zurückzuführen.

Bei Ausklammerung der kommunalen Wohlfahrtslasten wird ein ähnlicher Trend wie in den anderen Städten sichtbar (1930–1933 –30 %). Diese Tendenz belegt den finanzwirtschaftlichen Zwang, „durch eine rücksichtslose Ausgaben-drosselung“, die „vielfach die Grenzen des Erträglichen und Vertretbaren überschritten hat“¹⁹, die Ausgaben den verminderten Einnahmen anzupassen.

¹⁹ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1933, S. 25.

Tabelle 10: Die Ausgaben der Stadt Bochum nach Verwaltungsbereichen 1929–1934 (abs. in 1000 und je E.)

Bereich	1929 ^{c)}		1930		1931		1932		1933		1934	
	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E
Bauwesen	3 547	16,27	4 532	14,13	4 318	13,58	3 579	11,30	3 607	11,58	3 505	11,19
Betriebsverwaltungen	3 378	15,49	3 360	10,47	3 080	9,68	2 775	8,76	2 885	9,26	3 116	9,95
Polizei, Verkehr	902	4,14	1 362	4,24	1 639	5,15	1 332	4,17	1 332	4,28	1 352	4,31
Schulwesen	8 283	37,99	10 609	33,06	8 935	28,09	6 030	19,03	5 821	18,69	6 014	19,20
Wohlfahrtspflege ^{a)}	7 461	34,23	12 792	39,87	16 865	53,03	7 108	22,44	6 566	21,08	6 403	20,43
Gemeindegerichte ^{b)}	35	0,16	47	0,15	39	0,12	16 725	52,80	15 603	50,11	30 298 ^{d)}	96,70
Kunst, Wissenschaft	2 306	10,58	2 192	6,83	1 579	4,97	1 268	4,00	1 223	3,93	1 254	4,00
Allgemeine Verwaltung	2 703	12,40	4 444	13,58	3 460	10,87	2 412	7,61	2 150	6,91	2 678	8,55
Finanzwesen	8 931	40,97	12 039	37,52	11 599	36,47	9 950	31,41	9 189	29,51	11 101	35,43

^{a)} Bis 1931 mit Erwerbslosenfürsorge ^{b)} Ab 1932 Erwerbslosenfürsorge ^{c)} Altes Stadtgebiet, Zahlen nicht vergleichbar ^{d)} Enthalten 19,8 Mill. RM Haushaltsfehlbeträge aus Vorjahren, ansonsten je E. 33,45 RM.

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum 1929/32, 1933, 1934.

Verringert haben sich in allen Bereichen vor allem die Personalausgaben, deren Volumen von 18,1 Mill. RM im Jahre 1930 auf 11,5 Mill. 1932 sanken. Zwei Faktoren spielten hierbei eine Rolle, ein ruhrgebietsspezifischer und ein für den gesamten öffentlichen Dienst gültiger. Durch die Notverordnungen der Regierung *Brüning* wurden die Bezüge der Beamten und Angestellten – unterschiedlich nach Einkommenshöhe – zwischen 13 und 23 % vermindert. Daneben sank die Zahl der Beamten und Angestellten von 1315 (1. 8. 1929) auf einen Tiefpunkt von 1158 (1. 4. 1933) ab. Zwar hat es auf allen Ebenen des öffentlichen Bereichs während der Weltwirtschaftskrise Stellenabbau gegeben, doch dürfte bei den durch die Eingemeindungen aufgestockten Verwaltungen der Ruhrgebetsstädte eine besonders große Rationalisierungsreserve vorhanden gewesen sein. 1931/32 stand Bochum mit 3,38 Beamten auf 1000 Einwohner an der unteren Grenze der Personalausstattung preußischer Großstädte, wozu auch der Beschluß der städtischen Körperschaften beigetragen haben dürfte, demzufolge „alle Stellen für Beamte und Dauerangestellte, die nach der Verabschiedung des Haushaltsplanes für das Jahr 1930 infolge Tod, Ausscheidens, Pensionierung oder aus einem anderen Grunde freierwerden, einzusparen (sind), soweit nicht besonders dringliche Verwaltungsgründe dagegen sprechen“²⁰.

Freilich, was vor allem den Kritikern der Handelskammer und der örtlichen Wirtschaft als zwingender Schritt galt, bedeutete in der Konsequenz den rapiden Abbau sozialer und kultureller Errungenschaften der zwanziger Jahre. Typische Beispiele hierfür bilden die Einsparungen im schulischen Bereich. Die Aufwendungen im Schulwesen haben sich je Einwohner zwischen 1929 und 1932/33 halbiert, im Falle der Aufgaben für den künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich (Museen, Theater etc.) war der Einschnitt noch sehr viel drastischer. Lapidar führt *Most* diese Entwicklung auf „Senkung der Gehälter, Erhöhung der Pflichtstundenzahl und der Klassenfrequenzen, ... Verminderung der Ausgaben für Lern- und Lehrmittel“²¹ zurück. Dabei konzediert er trotz seiner kritischen Einschätzung der Finanzpolitik der Städte, daß der Zuschußbedarf „je Schulkind ... 1930 für die Volksschulen der Großstädte des Ruhrgebietes 104, im Durchschnitt der übrigen preußischen Großstädte ohne Berlin 129 RM, in Berlin 207 (!) RM“ betragen habe.

Überraschenderweise blieben die Ausgaben im Bereich des Bauwesens stabiler als in anderen Feldern kommunaler Aktivitäten. Zwar sanken auch hier die Aufwendungen bis 1932 um 21 %, doch blieb durch die gesamte Krise hindurch ein Kern von Arbeiten, etwa im Bereich des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung, erhalten, der eine stabilisierende Wirkung für das regionale Baugewerbe besaß. Daneben freilich belastete der bereits Ende der zwanziger Jahre durchgeführte Neubau des Bochumer Rathauses den Haushalt der Stadt im gesamten Zeitraum der Krise. Am Bochumer Beispiel läßt sich zudem erkennen, daß die

²⁰ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1929/30, S. 25.

²¹ *Most* (s. Anm. 1): 1932, S. 54.

Bemühungen der nationalsozialistischen Regierung 1933 und 1934, durch verstärkte Bautätigkeit die Arbeitslosigkeit zu verringern, im Falle der Ruhrgebietsstädte unbedeutend waren. Im Gegenteil, der Tiefpunkt der öffentlichen Bauausgaben wurde erst 1934 erreicht, so daß insoweit städtische Bau- und Infrastrukturpolitik gegen Ende der Krise eine eher restriktive denn anregende Wirkung besaß.

Die bedeutsamste Belastung der öffentlichen Finanzen ergab sich jedoch nicht aus den erwähnten klassischen Aufgaben der Städte im Bereich der Daseinsvorsorge und der Sicherung der notwendigen Infrastruktur, vielmehr aus der Krise des Wohlfahrtswesens. 1930 mußte in Bochum ein Viertel aller Ausgaben für den Bereich Wohlfahrt aufgewendet werden, bis 1932 erhöhte sich dieser Anteil auf annähernd die Hälfte. Entgegen dem Trend in den übrigen Verwaltungsbereichen stiegen die Aufwendungen für Wohlfahrtspflege und Erwerbslosenfürsorge um 86 % auf einen Gesamtbetrag von 11,0 Mill. RM an, so daß für andere Bereiche immer geringere Handlungsspielräume verblieben. Bochum bildete dabei keine Ausnahme, da in den Gemeindehaushalten des Reiches insgesamt der Anteil des Wohlfahrtswesens von 27,3 % (1929/30) auf 49,5 % (1932/33) anstieg. Das soziale Sicherungssystem, 1927 erst reichseinheitlich organisiert, war ungeeignet als Auffangnetz für die rapide anschwellende Zahl der Arbeitslosen. 1929/30 waren noch 73 % aller unterstützten Arbeitslosen (insgesamt 2,8 Mill.) Hauptunterstützungsempfänger im System der Arbeitslosenversicherung gewesen, während die Quote der Wohlfahrtserwerbslosen, für die die Kommunen einen gesetzlichen Unterstützungsauftrag hatten, lediglich 15,3 % betrug. 1932/33 hatte sich das Verhältnis annähernd umgekehrt. Mehr als die Hälfte aller unterstützten Arbeitslosen (2,4 Mill.) waren nunmehr in das System der kommunalen Krisenfürsorge eingebunden, hingegen nur noch 15 % (0,68 Mill.) Hauptunterstützungsempfänger. Darüber hinaus mußten Gemeinden, wie auch die Analyse des Statistischen Reichsamtes konstatierte, seit 1932 Hilfestellung selbst für jene geben, die wegen der rigorosen Leistungsminderung für die regulär Versicherten unter die Richtsätze der Wohlfahrtserwerbslosen abgesunken waren.

Die praktischen Folgen dieser Lastenverschiebung von der zentralen auf die kommunale Ebene verdeutlichen die folgenden Zahlen. Von Dezember 1929 bis Dezember 1932 stieg die Gesamtzahl der unterstützten Parteien von 6 780 auf 31 468, der unterstützten Personen von 15 855 auf 71 468²². Dieser Zuwachs war beinahe vollständig auf den Anstieg der Wohlfahrtserwerbslosen zurückzuführen, deren Zahl von 6 352 auf 58 435 anstieg und Ende 1932 einen Anteil von 82 % an allen Unterstützungsfällen erreichte. Demgegenüber blieb der herkömmliche Fürsorgebereich mit etwa 4 000 Fällen überraschend stabil, das relative Gewicht verminderte sich von einem Viertel aller Unterstützungsfälle auf etwa 5 %. Die Wohlfahrtsunterstützung bildete somit je länger je mehr das letzte Auffangnetz für Arbeitslose, denen die finanzielle Hilfe nach Ablauf der Unterstützungsfrist in der regulären Arbeitslosenversicherung bzw. in der Krisenfürsorge vorenthalten

²² Statistische Vierteljahresberichte der Stadt Bochum, verschiedene Jahrgänge.

blieb. Nur sehr allmählich und zögerlich verringerte sich 1933 und 1934 die finanzielle Belastung, so daß bis annähernd Mitte der dreißiger Jahre von eigenen Handlungsspielräumen kaum die Rede sein konnte.

Eine gewisse Entlastung bei den Wohlfahrtsausgaben brachte die Reichswohlfahrtshilfe, eingerichtet mit der Verordnung vom 5. Juni 1931²³. Das ursprüngliche Volumen von 60 Mill. RM wurde bis zum Rechnungsjahr 1932/33 auf 672 Mill. RM aufgestockt, um Gemeinden mit besonders hohen Ausgaben Hilfestellung zu geben. Immerhin konnten im Falle Bochums etwa 50 % der Aufwendungen für Erwerbslosenfürsorge daraus bzw. aus dem staatlichen Ausgleichsstock gedeckt werden, wenngleich damit das Problem der Verlagerung der Lasten auf die Städte und Gemeinden keineswegs gelöst war. Zudem war der tatsächliche Druck für die Gemeinden noch größer, als es die sprunghaft angestiegene Zahl der Wohlfahrtserwerbslosen signalisierte. Die Gemeinden waren verpflichtet, 20 % der als Krisenunterstützung gezahlten Beträge für jene Arbeitslosen zu übernehmen, die aus der regulären Arbeitslosenversicherung ausgeschieden waren. Erst mit der beginnenden Neuordnung und Sanierung der kommunalen Finanzen übernahm die Reichsanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung in vollem Umfang die Krisenhilfe.

VI.

1933 bedeutete für die kommunale Finanzwirtschaft eine doppelte Wende: Zum einen war mit dem Haushaltsjahr 1932/33 der Tiefpunkt der Einnahmen erreicht, zum anderen wurden die Gemeinden Schritt für Schritt der politischen Kontrolle des neuen Regimes und vollständig der materiellen Aufsicht staatlicher Instanzen unterstellt. Bei Würdigung dieses Prozesses, der folgerichtig in die deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 einmündete, darf allerdings nicht übersehen werden, daß bereits die Vielzahl von Notverordnungen zwischen Juli 1930 und Dezember 1932 das System staatlicher Aufsicht perfektioniert hatten. Mit dem Ziel der Sanierung der öffentlichen Finanzen wurde den Gemeinden der finanzpolitische Handlungsspielraum weitgehend genommen und die kommunalen Verwaltungen faktisch zu nachgeordneten Behörden von Reich und Einzelstaaten degradiert. Ob es sich um die Aufnahme von Anleihen oder Darlehen handelte, um die Verschärfung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Haushaltsführung der Gemeinden, um die Einschränkung von Ausgaben im Baubereich oder um den Erlaß der Realsteuersperre – in jedem einzelnen Fall wurden für die kommunale Selbstverwaltung konstitutive Rechte verringert oder aufgehoben²⁴. Die Krise der kommunalen Finanzen wurde auf diese Weise zum Schwanengesang der gemeindlichen Selbstverwaltung, die freilich bereits in den

²³ Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1932, RGBl. I, S. 279.

²⁴ Eine Übersicht über die für die Gemeindefinanzen bedeutsamen Reichsverordnungen in den Jahren 1930 bis 1932 findet sich in: Die Gemeindefinanzen in der Weltwirtschaftskrise

zwanziger Jahren durch die Verreichlichung der Finanzpolitik wesentliche Einschränkungen erfahren hatte. Brüning konnte sich bei den Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung auf den breiten Chor von Kritikern namentlich innerhalb der Wirtschaft stützen, die lange vor der Krise die „Unverantwortlichkeit“ kommunaler Finanzpolitik gegeißelt hatten. In ihrer Kritik deckten sie sich mit den Absichten jener, die dem Parlamentarismus grundsätzlich mißtrauisch bis feindlich gegenüberstanden. Folgerichtig wurde auch von Seiten der Bochumer Wirtschaft eine „straffere Aufsicht sowie Kontrolle durch zentrale, von den Gemeinden unabhängige Stellen“ verlangt. Die erfolgreiche Blockierung der Gewerbesteuererhöhung war insoweit exemplarisch für Ziele und Absichten der Privatwirtschaft, die sich als entscheidenden gesellschaftlichen Leistungsträger interpretierte. Im weiteren Sinne war die zwischen 1930 und 1932 praktizierte Aushöhlung kommunaler Autonomie nur ein, wenn auch wesentlicher Aspekt der Umformung des Verfassungssystem der Weimarer Republik.

Thesenartig läßt sich der Zusammenhang von kommunalen Finanzen und kommunalen Handlungsspielräumen in der Krise in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Unbeschadet struktureller Sonderfaktoren in den Städten des Reviers war der schnelle und nachhaltige *Zusammenbruch der eigenen finanziellen Basis* charakteristisch für das Schicksal der Mehrzahl der Industriestädte in Deutschland.
2. Die während der Weimarer Zeit weitverbreitete Kritik an der kommunalen Ausgabenpolitik hat sich während der Krise zielgerichtet zur Forderung nach *Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung* verdichtet. Typisch hierfür waren im Bochumer Fall die kritischen Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammer, der auf der Ebene des Reiches die Forderung nach der grundsätzlichen finanzpolitischen Wende durch die führenden Repräsentanten der deutschen Wirtschaft entsprach.
3. Die materielle Blockierung des kommunalen Finanzsystems war vor allem das Ergebnis der *ausufernden Wohlfahrtslasten*, die alle anderen Ausgabebereiche eindämmten. Die klassischen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge, kollektive Dienste und Infrastrukturleistungen bereitzustellen, konnten auf diese Weise nicht mehr oder nur noch ungenügend gesichert werden. Ein Beispiel hierfür ist das faktische *Ende kommunaler Wohnbautätigkeit* in den dreißiger Jahren. Diese Verlagerung kommunalpolitischer Aktivitäten auf den Sozial- und Fürsorgebereich bedeutete vermutlich keine nachhaltige Veränderung der Verteilungswirkungen kommunaler Finanzwirtschaft. Im Gegenteil: Die Zurrücknahme kollektiver Leistungen dürfte auf mittlere Sicht, d. h. für die gesamten dreißiger und vierziger Jahre stärker zu Lasten der Arbeiterschaft denn der städtischen Mittel- und Oberschichten gegangen sein. Eine gesicherte Aussage läßt sich anhand der Untersuchungsergebnisse nicht treffen.

(s. Anm. 14), S. 14 f. Weiterhin: Die Gemeindefinanzen im Wiederaufbau, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 40, Berlin 1940.

5. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung kommunaler Finanzpolitik war *prozyklisch*. Ähnlich wie der Abbau der öffentlichen Ausgaben beim Reich und den Einzelstaaten bewirkte die Verringerung der kommunalen Ausgaben einen verstärkten inneren Krisendruck, ohne daß es freilich angesichts der gegebenen Finanzverteilung hierzu eine plausible Alternative gegeben hätte.
6. Die Vermutung erscheint gerechtfertigt, daß die politische Orientierung von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in Bochum keine bedeutsame Rolle für die Gestaltung der Finanzpolitik gespielt hat. Die *Aushöhlung kommunalpolitischer Zuständigkeiten* seit 1930 degradierte die städtischen Entscheidungsträger und Verwaltungen zu nachgeordneten Instanzen von Reich und Einzelstaaten. Bedeutsamer wäre vermutlich die Frage, ob es angesichts des zentralisierenden Krisendrucks bedeutsame Unterschiede im Verhältnis der einzelnen Länder zu den Kommunen gegeben hat. Spätestens seit 1933 war allerdings auch diese Frage unwichtig geworden.

Verdienst, Einkommen und Vermögen älterer städtischer Arbeiter während der Industrialisierung

Von *Peter Borscheid*, Münster/Westf.

Die Urbanisierung des ausgehenden 19. Jahrhunderts kann, überspitzt formuliert, als ein Werk der Jugend angesehen werden. Die wichtigsten Träger des rapiden und jahrzehntelang anhaltenden Bevölkerungswachstums waren junge Menschen. Die neue industrielle Gesellschaft, die zunächst fast vollständig mit den Bewohnern der Städte identisch war, erwuchs vor allem aus der permanenten Zuwanderung jüngerer Arbeitskräfte. Das Bild der schnell expandierenden Industriestädte kurz vor und nach der Jahrhundertwende muß von auffallend vielen jungen Menschen geprägt gewesen sein. Die Alten blieben hier noch mehr als auf dem Dorf eine kleine Minderheit, eine statistisch fast zu vernachlässigende Randgruppe, zudem von ökonomisch geringerer Bedeutung.

In der Phase der beginnenden Hochindustrialisierung und Verstädterung war der alte Mensch darum auch kein Thema, das die öffentliche Diskussion sonderlich erregte. Zwar hatte der „*Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*“ in Preußen angesichts der schwindenden Bedeutung der traditionellen patriarchalischen Fürsorge auf dem Land und der handwerklichen Zunftkassen bereits 1849 die Errichtung einer allgemeinen staatlichen Altersversorgungsanstalt ernstlich erwogen¹, und bald danach hatte es in den fünfziger und sechziger Jahren im Zuge der Knappschaftsgesetzgebung und der Neuregelung des gesamten Hilfskassenwesens sowie unter dem Anstoß der entsprechenden Reformen *Napoleons III.* in Frankreich weitere Diskussionen über neue Formen der Altersversorgung gegeben, doch wurde alles dies, so auch die Bemühungen des freikonservativen saarländischen Großindustriellen *Carl Ferdinand Freiherr von Stumm-Halberg* um Aufbau eines umfassenden Zwangskassensystems, noch unter dem Blickwinkel der alten Armenfürsorge gesehen. Ein großer Problemdruck war noch nicht vorhanden. Zahl und Anteil der alten Menschen waren auf Grund der geringen durchschnittlichen Lebenserwartung verglichen mit heute sehr gering und der Sinn der Familienhilfe zudem noch erheblich ausgeprägter. Lediglich 4,6 Prozent der Bevölkerung des Deutschen Reiches waren im Jahr 1871 65 Jahre und älter gegenüber 14,9 Prozent im Jahre 1982. Noch eindeutiger befand sich in den jungen Industriestädten die Altersgruppe der über 65jährigen in der Minderheit; ihr Anteil

¹ Vgl. *Jürgen Reulecke*: Zur Entdeckung des Alters als eines sozialen Problems in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: *Gerontologie und Sozialgeschichte*, hg. v. Christoph Conrad und Hans-Joachim von Kondratowitz, Berlin 1983, S. 417 ff.

schwankte hier zwischen einem und zwei Prozent². Auf noch einen geringeren Anteil kamen auf Grund der bekannten sozialen „*Ungleichheit vor dem Tod*“ die älteren Arbeiter.

Dies ist die eigentliche Ursache, weshalb die neue Altersproblematik im 19. Jahrhundert nur vereinzelt klar erkannt wurde, obwohl bei steigender Lebenserwartung und rascher Ausformung der industriellen Gesellschaft seit Ende des Jahrhunderts die Zahl der alten Arbeiter, die ohne geregeltes Einkommen und ohne Schutz durch die Familie waren, in den Städten sprunghaft anwuchs und ihre soziale Absicherung nicht mehr mit den Mitteln der agrarischen Gesellschaft noch mit der Solidarität des Handwerks zu gewährleisten war. Ein bloßer Ausbau der alten Armenfürsorge verbot sich angesichts der wachsenden sozialen und politischen Emanzipation der Arbeiterschaft. Wenn im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts die Probleme der Altersversorgung der Arbeiter erörtert wurden, erfolgte die Diskussion dieser Frage nie isoliert, sondern war eingebettet in die breite Problematik der gesamten „Arbeiterfrage“ mit ihren sozialen und politischen Komponenten, oder es standen ordnungspolitische Überlegungen im Vordergrund, wie bei *Adolf Wagner*, der in seiner aufsehenerregenden Schrift „*Der Staat und das Versicherungswesen*“ aus dem Jahre 1881 für eine Verstaatlichung des Versicherungswesens plädierte und damit für eine Organisation der Lebensversicherung durch den Staat. Die Altersfrage an sich galt noch immer als zweitrangig. Darauf hatte neben anderen bereits *Max Hirsch*, der Gründer der Deutschen Gewerkvereine, im Jahre 1874 hingewiesen, als er betonte: „Gewiß ist es höchst wünschenswert, daß der junge Mann und das junge Weib, die heute in eine Spinnerei oder in eine Glashütte eintreten, die Sicherheit erlangen, nach zwanzig, dreißig oder vierzig Jahren, falls sie arbeitsunfähig werden, nicht Not leiden. Aber es ist noch unendlich wünschenswerter und wichtiger, daß diese jungen Leute nicht *während* der zwanzig, dreißig oder vierzig Jahre ihrer Arbeitsfähigkeit Not leiden, nicht durch ungenügenden Lohn, übermäßige Arbeitszeit, schlechte und mangelhafte Nahrung, ungesunde Wohnung u. s. w. einem elenden Leben, einem frühen Siechtum und Tode verfallen“³. Ähnlich argumentierte 1879 *Lujo Brentano*, als er die rein rhetorische Frage stellte, was dem Arbeiter wohl eine Altersversicherung oder -kasse nütze, wenn er in Zeiten von Krankheit oder Arbeitslosigkeit seine Beiträge nicht entrichten könne und seine Ansprüche verlöre⁴. Noch Ende der achtziger Jahre erklärte Bismarcks langjähriger Berater *Theodor Lohmann*, nicht die materiellen Mißstände — u. a. im Alter — seien das zentrale Übel der Fabrikarbeit, sondern der mangelnde Arbeiterschutz und die Lücken des Arbeitsrechts⁵.

² Vgl. die Altersstatistik von Ruhrgebietsstädten bei *Heinz Reif*: Soziale Lage und Erfahrungen des alternden Fabrikarbeiters in der Schwerindustrie des westlichen Ruhrgebiets während der Hochindustrialisierung, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 22 (1982), S. 6 f.

³ Zit. nach den Schriften des Vereins für Socialpolitik 9, Leipzig 1875, S. 79.

⁴ *Lujo Brentano*: Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879, S. 192.

⁵ *Hans Rothfels*: Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik, Berlin 1927, S. 75.

Noch stärker tritt das Sekundäre der Altersproblematik bei Bismarck selbst zum Vorschein, den zwar auch religiös-ethische und humanitäre Impulse zum Aufbau der Sozialversicherung bewegten, der aber ähnlich wie Napoleon III. hoffte, durch „die Züchtung einer zahlreichen Schicht kleiner Staatsrentner“⁶ deren Loyalität erkaufen und sie gegenüber der „Lockpfeife“ der Sozialisten immunisieren zu können. Das politische Kalkül überdeckte hier größtenteils die Erkenntnis der Altersproblematik. Zwar sah man, daß sich mit zunehmender Urbanisierung immer größere Arbeitermassen in den Städten zusammenballten, daß aber auch eine zunehmende Zahl dieser Arbeiter in der Stadt auch ihren Lebensabend verbringen würde, sah noch kaum jemand. Man war sich sicher, sie würden auf das Land mit seinen geringeren Lebenshaltungskosten zurückkehren und setzte die Renten entsprechend niedrig an.

Als im Jahre 1885 eine umfassende Armenstatistik für das gesamte Deutsche Reich erstellt wurde, konnte der sachkundige Interpret aus diesen Zahlen bereits unschwer herauslesen, daß die Altersproblematik in den Industriestädten zwar noch immer kein vordringliches Problem darstellte, aber er mußte auch erkennen, daß sie rasch wachsend an Bedeutung gewann. Während in einem Agrarstaat wie Bayern nur 2,8 Prozent der Einwohner von der öffentlichen Armenfürsorge unterstützt wurden, waren es in industriellen Zentren wie Berlin und Hamburg bereits 6,6 bzw. 9,7 Prozent⁷ bei überproportionalem Anstieg der unterstützten Personen in diesen und anderen Industriestädten. Diese Unterstützungsempfänger setzten sich erfahrungsgemäß in der Mehrzahl aus alten und alleinstehenden Personen zusammen.

Als erster reagierte der „*Verein für Socialpolitik*“ auf diese Zeichen und erwog im Jahre 1886, die Altersfrage gesondert zum Gegenstand einer ausgedehnten empirischen Enquête und einer Generalversammlung zu machen. Es dauerte dann aber doch bis zur Jahrhundertwende, bis der Verein die alten Menschen als Teil der „Arbeiterfrage“ endgültig entdeckte und in seinen Untersuchungen über Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der modernen Großindustrie versuchte, Licht in die in mehrfacher Hinsicht dunklen Jahre des alten Arbeiters zu bringen. Über vage Aussagen zum Lebensstandard und zur Lage dieser Menschen ist man damals jedoch nur selten hinausgekommen.

Aufbauend auf diesen ersten Pionieruntersuchungen des *Vereins für Socialpolitik* hat man erst wieder in den vergangenen Jahren mit Hilfe des lebenszyklischen Ansatzes versucht, die materielle Lage der industriellen Arbeiterschaft des 19. Jahrhunderts auch quantitativ genauer zu bestimmen. Die dabei entwickelten sogenannten „*Lebensverdienstkurven*“ sehen fast durchgängig eine sehr ausgeprägte Altersarmut, die etwa mit dem 40. Lebensjahr eingesetzt haben soll und je

⁶ Klaus Saul: Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1980, H. 2/3, S. 183.

⁷ Vgl. Gerhard A. Ritter: Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland, Berlin, Bonn 1980, S. 54 f.

nach Beruf sehr schnell dramatische Formen annahm (Abb. 1 u. 2)⁸. Es sind jedoch erhebliche Zweifel an der Aussagekraft dieser ersten Berechnungen angebracht, weil nämlich nur Durchschnittslöhne einzelner Berufsgruppen zugrunde gelegt wurden. Sie werden dabei vielfach interpretiert, als handle es sich hierbei um Gesamteinkommen. Zudem werden mit diesen Berechnungen nur die in älteren Jahren noch weiter beschäftigten Arbeiter erfaßt, nicht jedoch die aus irgendeinem Grund aus der Industrie Ausgeschiedenen.

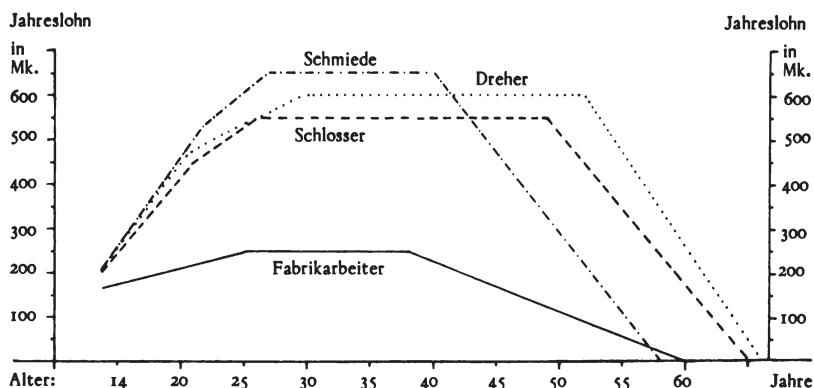


Abb. 1: „Lebensverdienstkurven“ von Arbeitern der Maschinenfabrik Eßlingen vor 1870

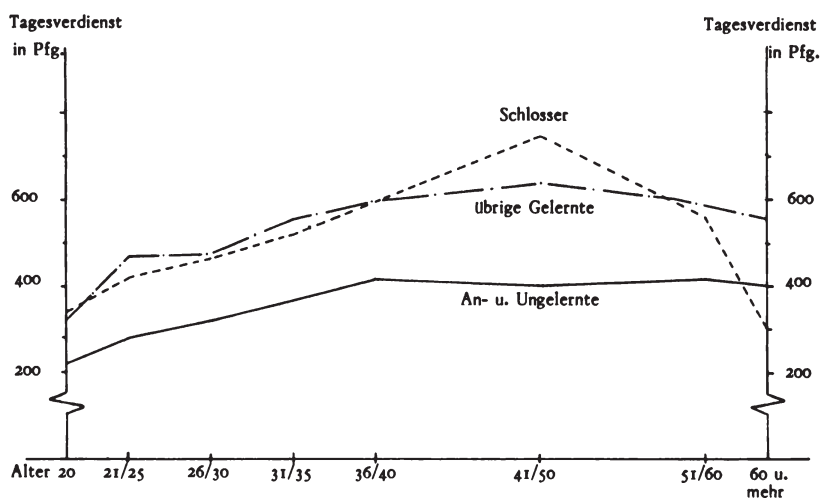


Abb. 2: Relative Verdienstaussichten von Arbeitern einer süddeutschen Lokomotivfabrik 1891

⁸ Nach Heilwig Schomerus: Die Arbeiter der Maschinenfabrik Esslingen, Stuttgart 1977, S. 149; Hermann Schäfer: Die Industriearbeiter, in: Sozialgeschichtliche Probleme in der Zeit

Daran anknüpfend will der anschließende Beitrag folgende zentrale Fragen beantworten: War das Alter um die Jahrhundertwende in den Städten wirklich schon zu einer neuen „Sozialen Frage“ geworden? Gingen die vielfach festgestellten Lohn- und Einkommenssteigerungen der Hochindustrialisierung am älteren Arbeiter spurlos vorbei? Und weiter: Wurden die alten Menschen von der Industrie nach Überschreiten einer bestimmten Jahresschwelle wirklich rücksichtslos abgestoßen, um anschließend in den Städten als Notleidende dahinzuvegetieren? Es soll versucht werden, durch einen Vergleich mit der vor- und frühindustriellen Zeit und über eine Gegenüberstellung mit den Selbständigen die bisherigen Aussagen relativierend zu überprüfen und anhand neuer Quellen zu veranschaulichen.

Alfred Weber hat als einer der ersten Sozialwissenschaftler das 40. Lebensjahr als den „entscheidenden Knick“ im Berufsschicksal der Industriearbeiter erkannt, weil viele kurze Zeit später „zu den Tagelöhnerarbeiten, zum Packen, Kehren, Fahren und ähnlichen Dingen“ absanken, andere in einen neuen Beruf überwechselten, sich mit Handlangerarbeiten über Wasser hielten oder aufs Land zurückkehrten⁹. Er faßte die Unterschiede zwischen Selbständigen und Lohnarbeitern in den Worten zusammen: „Der Unternehmer ist mit über 40 Jahren erst auf seiner Klimax, der Beamte rückt erst dann in die höchsten Posten ein, die man ihm geben will, und auch der alte Handwerker konnte, wenn der von 40 Jahren an vielleicht weniger mehr in der Werkstatt tat, sich von da an um so mehr in der Zunft und Ähnlichem betätigen. Der heutige Proletarier anders! Dann, wenn er auf der Höhe seiner geistigen Kräfte steht, dann bricht sein Berufsleben plötzlich vor ihm zusammen, dann sieht er einen Abgrund, in den er hinabstürzt, oder wenn es besser steht, eine schiefe Ebene, die ihn hoffnungslos schließlich doch da hinabführt“¹⁰. Eine dieser Untersuchungen des *Vereins für Socialpolitik* schließt *Dora Landé* mit der Feststellung, „daß die Berliner Maschinenindustrie ihre gelernten und ungelernten Arbeiter im allgemeinen in einem Alter aufgebraucht hat, in dem der Mann der bürgerlichen Berufe sich meist noch in der Fülle der Kraft befindet, und gerade das Beste und Reifste hervorbringen kann“¹¹.

In der Regel mußte der Arbeiter in der Tat ab dem 40. Lebensjahr spürbare Lohneinbußen hinnehmen. Er konnte seine früheren Akkordleistungen nicht mehr halten oder wurde von der Werksleitung in eine niedrigere Lohngruppe eingestuft. In seiner Untersuchung über die Arbeiterschaft einer Berliner Kabelfabrik zeigt Bienkowski, daß die Leistungsfähigkeit der Drahtzieher und Schmelzer nach

der Hochindustrialisierung (1870–1914), hg. von *Hans Pohl*, Paderborn 1979, S. 186–202; *Ders.*: Arbeitsverdienst im Lebenszyklus, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 21 (1981), S. 245 bis 255.

⁹ *Alfred Weber*: Das Berufsschicksal der Industriearbeiter, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 34 (1911), S. 384.

¹⁰ Ebenda, S. 388.

¹¹ *Dora Landé*: Arbeits- und Lohnverhältnisse in der Berliner Maschinenindustrie zum Beginn des 20. Jahrhunderts, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 134, Leipzig 1910, S. 400.

dem 38. bzw. 42. Lebensjahr steil abfiel¹² (Abb. 3), und auch *Günther Schulz* zeichnet für die Drahtzieher bei Felten & Guillaume fast deckungsgleiche Leistungskurven, deren Spitzen zwischen dem 32. und 38. Lebensjahr lagen¹³.

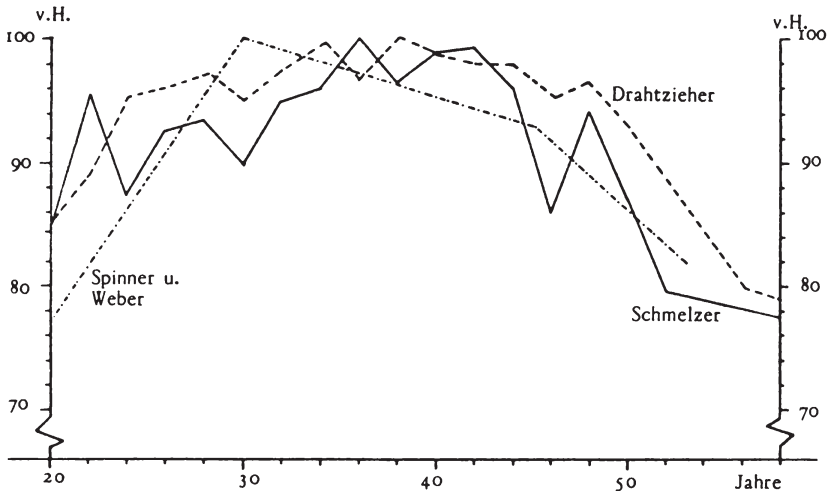


Abb. 3: Akkordleistungen von Metall- und Textilarbeitern nach Lebensalter 1908

Diese Einbußen fielen je nach Beruf mehr oder minder hoch aus und setzten zu verschiedenen Zeitpunkten ein. Hohe körperliche Anforderungen und scharfe Akkordsysteme ließen die Arbeiter rascher an das Ende ihrer Leistungsfähigkeit gelangen als weniger anstrengende Arbeiten¹⁴, und Spezialisten mit mehrjähriger Berufserfahrung konnten sich länger halten als schnell angelernte Arbeitskräfte. Die Untersuchung über die Arbeiter der Wiener Siemens-Schuckert-Werke kam unter anderem zu dem Schluß, daß Hilfsarbeiter zwar auf einen frühen Anstieg ihres Lohnniveaus hoffen konnten, im Vergleich zu den qualifizierten Arbeitern aber auch ein frühes Absinken hinnehmen mußten, da es bei ihnen „mehr auf die körperliche Kraft ... als auf die durch lange Übung erworbene Geschicklichkeit“ ankam¹⁵. Bienkowski fand in einer Berliner Kabelfabrik heraus, daß „je höher gei-

¹² Von Bienkowski: Untersuchungen über Arbeitseignung und Leistungsfähigkeit der Arbeiterschaft einer Kabelfabrik, in: Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der Elektroindustrie, Buchdruckerei, Feinmechanik und Maschinenindustrie, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 134, Leipzig 1910, S. 24 f. — Weber: Berufsschicksal (s. Anm. 9), S. 385 ff.

¹³ Günther Schulz: Die Arbeiter und Angestellten bei Felten & Guillaume, Wiesbaden 1979, S. 224.

¹⁴ Vgl. Marie Bernays: Berufswahl und Berufsschicksal des modernen Industriearbeiters, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 35 (1912), S. 131.

¹⁵ Julius Deutsch: Auslese und Anpassung der Arbeiter in den österreichischen Siemens-Schuckert-Werken in Wien, Leipzig 1910. Zit. nach Schäfer: Industriearbeiter (s. Anm. 8), S. 189.

stige Ansprüche an die Arbeiter gestellt werden, je mehr das Resultat der Arbeit von dem Maß der erlangten Erfahrung abhängt, desto weiter wird sich das Verdienstmaximum mit steigendem Lebensalter verschieben¹⁶. So stiegen im Gegensatz zu den Löhnen die Gehälter der Meister bei Felten & Guilleaume zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch nach dem 40. Lebensjahr weiter an und die über 60jährigen brachten ein höheres Gehalt mit nach Hause als ihre um zehn Jahre jüngeren Kollegen¹⁷.

Ein Großteil der Facharbeiter und erst recht der angelernten Arbeiter wurde als Folge ihres Leistungsverlustes nach dem 40. Lebensjahr entlassen, andere mußten mit weniger anstrengenden, aber auch schlechter entlohnerten Arbeiten Vorlieb nehmen. Das Schicksal der ersten Gruppe veranlaßte 1913 einen Gewerkschafter zu dem negativen Resümee: „Industrie und Handel nehmen für sich die Altersklassen in Anspruch, in denen der Arbeiter die größte Leistungsfähigkeit besitzt. Wie in der Produktion die verbrauchten Stoffe aufgehäuft und als Abfall fortgeworfen werden, so merzt man auch das Arbeitermaterial aus, sobald sein Nutzwert gesunken ist. Für den Rest seiner Tage muß dann der Arbeiter sein Leben kümmerlich mit Almosen oder der Armenpflege oder mit einer dürftigen Unterstützung aus der Arbeiterversicherung fristen. Während in den höheren Gesellschaftsklassen mit dem 30. Jahr erst der soziale Aufstieg beginnt, sinkt der Arbeiter um diese Lebenszeit bereits in seiner Schaffenskraft, um mit dem 40. Jahr in der Regel als verbraucht ausrangiert zu werden“¹⁸. Wie viele Arbeiter auf diesen Weg gezwungen wurden, vermag man heute auch nicht mehr annäherungsweise zu sagen.

Heißt das aber nun, daß die Masse der alternden Fabrikarbeiter als ein Heer von Bettlern die Städte bevölkerte? Entgegen dieser pessimistischen Annahme machte *Dora Landé* unter den Berliner Maschinenarbeitern ganz andere Beobachtungen. Sie schreibt über die, welche aus Altersgründen aus der Industrie ausgeschieden: „Diejenigen, die imstande waren, ein kleines Kapitel zurückzulegen, machen sich in späterem Alter selbständig, d. h. sie richten eine kleine Werkstatt für Reparaturen, oft verbunden mit dem Verkauf von Werkzeugen usw. ein, oder ein anderes kleines Geschäft, bei dem die Frau mithelfen kann. Andere, die noch kräftig genug sind, versuchen eine Hausverwalterstelle zu erlangen, in der sie ihre technischen Kenntnisse verwerten können. Diejenigen jedoch, die weder ökonomisch noch körperlich dazu befähigt sind, sich in dieser Weise weiter zu helfen, wandern schließlich als gewöhnliche Arbeiter von Betrieb zu Betrieb, halten bei der stark verbreiteten Überzeitarbeit nirgends lange aus, ohne zu erkranken, und gehen dann als Gelegenheitsarbeiter rasch ihrem Ende entgegen. Allerdings bietet ihnen in vielen Fällen die eigene Familie oder auch Verwandte einen Halt. So erwartet den alternden Arbeiter, meist schon vom 50. Lebensjahr an, ein unsäglich

¹⁶ *Bienkowski*: Untersuchungen (s. Anm. 12), S. 30.

¹⁷ Vgl. *Schulz*: Die Arbeiter (s. Anm. 13), S. 310.

¹⁸ *Robert Schmidt*: Verbrauchte Arbeitskräfte, in: Sozialistische Monatshefte 1913, II, S. 910 f.

trübes Dasein¹⁹. Ähnlich holt sich der aus der Schuhindustrie ausgeschiedene „gelernte Schuhmacher . . . dann seinen verlassenen Hammer und Knieriemten, und er nährt sich schlecht und recht als Flickschuster“ oder hofft, daß ihn seine Söhne nicht verhungern lassen²⁰.

Über die Gruppe derer, die weiter in der Fabrik blieben, sagte 1911 *Heinrich Herkner*: Ist es dem Fabrikarbeiter „im 40. Jahre noch nicht gelungen emporzusteigen, so ist ein allmähliches Herabsinken schwer zu vermeiden. Hat ein Arbeiter längere Zeit in einem Unternehmen gearbeitet, darf er wohl darauf rechnen, einen noch relativ gut bezahlten Ruheposten als Portier, Nachtwächter oder ähnliches zu erhalten. Aber die Zahl dieser Stellen ist viel zu beschränkt, um die große Mehrzahl vor der ungünstigen Wendung im Berufsschicksal zu behüten“²¹. Im Bergbau galten die Stellen als Zimmer- oder auch als Reparaturhauer als Auffangposition für ältere Hauer, die in noch höherem Alter als Badewärter, Putzer, Tor- oder Nachtwächter endeten²². Wie *Heinz Reif* für das Ruhrgebiet nachgewiesen hat, hielten die Unternehmer sich zwar an das Prinzip, möglichst keinen über 40- bis 50jährigen Arbeiter mehr einzustellen, entließen aber wann immer möglich auch keinen der älteren Arbeiter und bemühten sich, diese bis zu ihrem Tod bzw. bis zum Eintritt der Invalidität weiter zu beschäftigen. Möglich wurden diese Bemühungen vor allem in der Schwerindustrie durch hohe Invaliditätsraten bzw. durch einen relativ frühzeitigen Tod²³ sowie infolge der länger- und mittelfristig sehr starken Expansion der Werke. Bei schlechter Auftragslage traf zuerst die Jüngeren und die erst kurze Zeit Eingestellten die Kündigung. Allerdings mußte dieser relative Kündigungsschutz der älteren Arbeiter mit striktem Wohlverhalten und harter Selbstdisziplin bezahlt werden. Die Mehrzahl der Unternehmen versuchte, eine Stammebelegschaft zu bilden, in der auch die älteren Arbeiter ihren Platz hatten. Wo dieses Ziel konsequent verfolgt worden ist, nahm auch der Anteil der älteren Arbeiter langfristig zu. Im Carlswerk der Firma Felten & Guilleaume waren während der Aufbauphase im Jahre 1878, vier Jahre nach der Gründung, nur 10 Prozent aller Beschäftigten älter als 40 Jahre und 2 Prozent älter als 50. Bis zum Jahre 1912 hatten sich ihre Anteile auf 30 bzw. 12 Prozent kräftig erhöht, da trotz hoher Fluktuationsraten eine stetig größer werdende Gruppe kontinuierlich beschäftigt blieb²⁴. Jedoch blieb dies eher die Ausnahme. In der rasch expandierenden Berliner Großindustrie waren zu Beginn dieses Jahrhunderts 17,9 Prozent der männlichen Arbeiterschaft älter als 40 und 5,8 Prozent älter als 50 Jahre²⁵, wogegen in der Erfurter Bekleidungsindustrie, die weit weniger schnell wuchs und

¹⁹ *Landé*: Arbeits- und Lohnverhältnisse (s. Anm. 11), S. 400 f.

²⁰ *Richard Watteroth / Friedrich Syrup*: Auslese und Anpassung der Arbeiterschaft in der Schuhindustrie und einem oberschlesischen Walzwerke, München und Leipzig 1915, S. 120.

²¹ Zit. nach *Schäfer*: Industriearbeiter (s. Anm. 8), S. 203.

²² Vgl. *Reif*: Soziale Lage (s. Anm. 2), S. 35.

²³ Ebenda, S. 17.

²⁴ *Schulz*: Die Arbeiter (s. Anm. 13), S. 227 u. 330.

²⁵ *Landé*: Arbeits- und Lohnverhältnisse (s. Anm. 11), S. 402.

mit jüngeren Arbeitskräften aufgefüllt wurde, die entsprechenden Prozentsätze 23,0 bzw. 10,9 betrug²⁶.

Alterspyramiden von Belegschaften verdecken in der Regel die oben beschriebenen innerbetrieblichen Abstiegsprozesse, sie zeigen aber gleichwohl, daß die älteren Arbeiter in allen Industriezweigen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaße, unterrepräsentiert waren. Nur vereinzelt lassen sich solche „Siebungsvorgänge“, dieses „Eingesogenwerden der jugendlichen Kräfte in die hochbezahlten Stellen“ und das „Herunterfallen der Verbrauchten in die schlechten Arbeitsreservoir“, wie *Alfred Weber* sich ausdrückte²⁷, in Zahlen fassen. In der von Marie Bernays untersuchten Gladbacher Spinnerei und Weberei entfielen auf die Arbeiterklassen der 40- bis 60jährigen rund 22 Prozent der Arbeitskräfte, während diese Altersgruppen in der gesamten arbeitsfähigen Bevölkerung des Reiches 26 Prozent stellten. Selbst in der Textilindustrie, in der die älteren Jahrgänge durchweg ein vergleichsweise hohes Kontingent innehatten, waren die Älteren immer noch deutlich unterrepräsentiert. Aufschlußreicher sind jedoch zwei weitere Zahlen: In dieser Altersklasse waren die am besten bezahlten und von der Leistung her am höchsten stehenden Stellen der Weber und Spinner nur zu 15 bzw. 19 Prozent besetzt, während die minderqualifizierten Berufe der Tagelöhner, Packer, Wächter usw. mit 35 Prozent weit über dem Durchschnitt lagen²⁸. Die mit dieser Dequalifizierung verbundenen niedrigeren Einkommen mußten zum Teil durch längere Arbeitszeiten aufgefangen werden. Das Hinabgleiten der älteren Arbeiter von den Facharbeiterstellen zu Hilfsarbeiten läßt sich ebenfalls aus der Altersstruktur der organisierten Arbeiter im Jahre 1907 ablesen (Abb. 4)²⁹. Daraus nur ein Beispiel: Während von den gelernten Kupferschmieden 15 Prozent älter als 40 Jahre waren, waren es unter den Hilfsarbeitern der Kupferschmiede 32 Prozent.

Die bisher vorliegenden sog. „Lebensverdienstkurven“ vermögen zwar den altersbedingten Rückgang von Akkordleistungen und die damit verbundenen Lohnminderungen zu messen, die wesentlich häufiger vorkommende Dequalifikation übergehen sie jedoch. Heißt das nun, daß es den alten Arbeitern noch schlechter ging, als diese Berechnungen glauben machen? Vieles spricht dagegen, da diese Kurven überdies noch zwei weitere Fehler enthalten, die gravierend sind. Zum einen hat *Hermann Schäfer* bereits darauf hingewiesen, daß ein Arbeiter, der in den siebziger und achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts in seiner Höchstverdienstphase stand, aufgrund des längerfristigen Anstiegs der Reallöhne gegen Ende seiner Berufstätigkeit über einen höheren Lohn verfügte als in seinem 30. oder 35. Lebensjahr, vorausgesetzt natürlich, daß er nicht entlassen worden war³⁰.

²⁶ *Watteroth/Syrup*: Auslese (s. Anm. 20), S. 29.

²⁷ *Weber*: Berufsschicksal (s. Anm. 9), S. 387 f.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Abb. nach den Tabellen bei *Johannes Feig*: Alter und Familienstand der organisierten Arbeiter, in: Festschrift für *Lujo Brentano* zum siebzigsten Geburtstag, München und Leipzig 1916, S. 154–187.

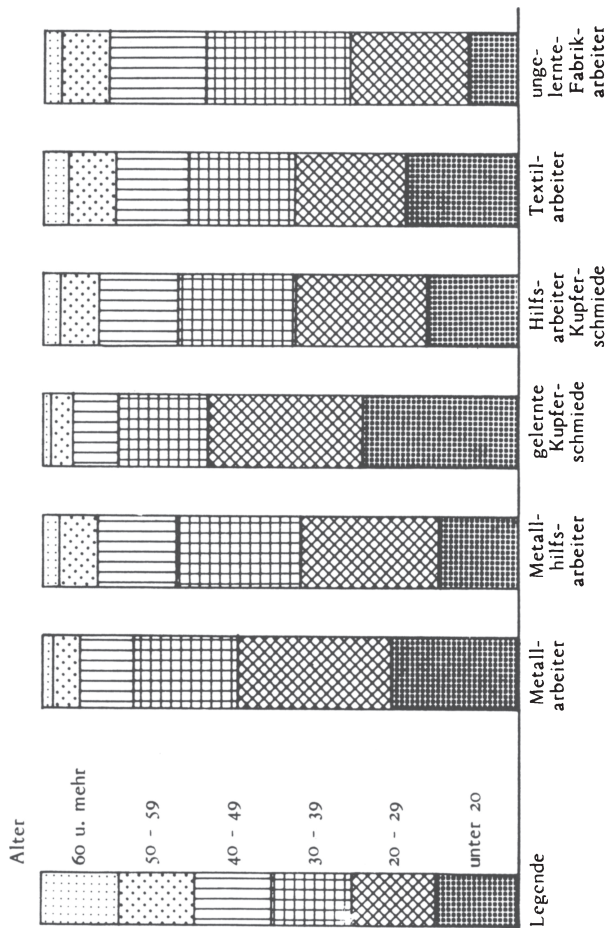


Abb. 4: Altersstruktur der organisierten Arbeiter im Deutschen Reich 1907 (in v. H.)

Zum anderen aber – und dies ist entscheidender – waren die Gesamteinkommen und nicht allein die Löhne der älteren Arbeiter auch bei Ausschaltung dieser konjunkturellen Komponente höher als die ihrer jüngeren Kollegen, obwohl die Arbeitsverdienste in der Regel zurückgegangen waren. Dazu ein Beispiel: Für das Jahr 1908 ließ der Vorstand des *Deutschen Metallarbeiter-Verbandes* die bekannte Untersuchung über Einnahmen und Ausgabenverhalten von Metallarbeiterfamilien aus dem gesamten Deutschen Reich durchführen und legte im nachfolgenden Jahr umfangreiche Statistiken auf der Grundlage von 320 Haushaltsrechnungen vor. Unterteilt man diese privaten Haushalte, die in einem breiten Spektrum alle wichtigen Metallberufe umfassen, nach dem Alter des Haushaltsvorstandes, so bewegte sich der Verdienst des Mannes nach dem Muster der bekannten „Lebensverdienstkurven“ (Abb. 5)³¹: einem Anstieg des Verdienstes nach der Anlern-

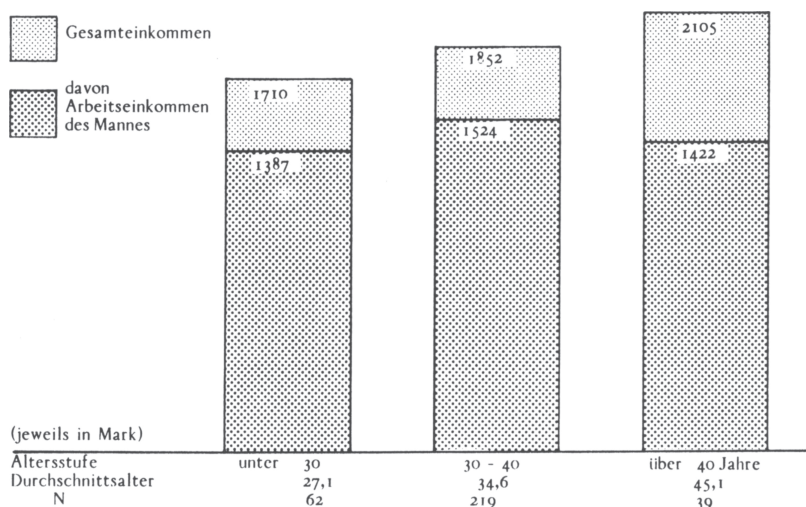


Abb. 5: Arbeitsverdienst und Einkommen von Metallarbeitern im Deutschen Reich nach Alter 1908

oder Lehrzeit folgt eine Hochverdienstphase zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr sowie ein Rückgang der Verdienste und zwar in Größenordnungen, wie sie auch die Untersuchungen des Vereins für Socialpolitik für Drahtzieher oder Schmelzer belegen³².

³⁰ Schäfer: Industriearbeiter (s. Anm. 8), S. 195; darauf wird am Ende dieser Untersuchung noch näher eingegangen werden.

³¹ 320 Haushaltsrechnungen von Metallarbeitern, hg. vom Vorstand des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes, Stuttgart 1909 (Nachdruck: Berlin, Bonn 1981). Errechnet nach den Angaben S. 104–119.

³² Vgl. Abb. 3.

Dagegen nahm die Einkommenskurve einen ganz anderen Verlauf: sie stieg auch nach dem 40. Lebensjahr und zwar mit einem ganz markanten Sprung weiter an. Das Gesamteinkommen hob sich in erster Linie aufgrund des Arbeitsverdienstes der Kinder, die noch bei ihren Eltern wohnten und einen Großteil ihres Lohnes in den elterlichen Haushalt einbrachten. Wo die Kinder aus dem Haushalt ausschieden, brachten verschiedentlich Untermieter oder Schlafgänger weiteres Geld in die Haushaltskasse. Nochmals sei *Dora Landé* zu den Einkommensverhältnissen der älteren Metallarbeiter zitiert: „Die Frau verdient wohl eine kleine Summe als Heimarbeiterin, als Zeitungsträgerin usw., die erwachsenen Kinder bleiben häufig bis zu ihrer sehr frühen Verheiratung im Hause der Eltern. Und wenn sie auch, besonders die Mädchen, meist nur ein sehr geringes Kostgeld zahlen, so genügt dies doch oft, den früheren Standard einigermaßen aufrecht zu erhalten“³³. Von den zu Beginn des Jahrhunderts von den Vertrauensleuten des Metallarbeiterverbandes befragten Arbeiterfrauen gaben 45 Prozent einen Nebenverdienst an, und zwar in ganz überwiegendem Maße Heimarbeit und Untervermietung³⁴.

Diese Berechnungen decken sich weitgehend mit der sehr sorgfältig durchgeführten Untersuchung der staatlichen Bergwerksdirektion Saarbrücken aus dem Jahre 1910 über Verdienst, Einkommen, Vermögen und Ausgaben von 92 Bergmannsfamilien. Auch hier fiel der Arbeiterverdienst des Mannes nach dem 40. Lebensjahr ab, während das Einkommen weiter anstieg (*Abb. 6*)³⁵. Auffallend sind die großen Niveauunterschiede zwischen der Verdienst der Saarbergleute und dem Metallarbeiter. Mit 2462 Mark lagen die Bergarbeiterlöhne um 33 Prozent über den Durchschnittslöhnen der Metallarbeiter des gesamten Deutschen Reiches. Ihren Niederschlag fanden diese relativ günstigen Arbeitseinkommen in einem vergleichsweise hohen Hausbesitzeranteil. Im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts zählten rund 37 Prozent der aktiven Belegschaft an der Saar zu den Hausbesitzern, wogegen ihr Anteil bei den Ruhrbergarbeitern sich in den neuen Abbaugebieten zumeist um die Zehn-Prozent-Marke bewegte und nur in den südlichen Gebieten 20–30 Prozent erreichte³⁶. Die Bergbaubehörden ermunterten an der Saar durch eine ausgesprochene Arbeiterstammpolitik und durch Förderung von Haus- und Grunderwerb diese enge Bindung an das landwirtschaftlich geprägte Umland. Auch hier war der Erwerb von Immobilien letztlich nur durch den Mitverdienst der Kinder möglich.

Obwohl solche Einkommensberechnungen weitaus mehr aussagen als die sog. „Lebensverdienstkurven“, lassen sich auch mit ihrer Hilfe nur die erste Altersphase und darüber hinaus nur ein Teil der Arbeiterschaft erfassen. Wie erging es

³³ *Landé*: Arbeits- und Lohnverhältnisse (s. Anm. 9), S. 401.

³⁴ Ebenda, S. 445.

³⁵ *Herbig*: Wirtschaftsrechnungen Saarbrücker Bergleute, in: Zeitschrift für das Berg-, Hütten- und Salinenwesen im preußischen Staate 60 (1912), S. 451–613.

³⁶ Vgl. *Klaus Tenfelde*: Sozialgeschichte der Ruhrbergarbeiterschaft im 19. Jahrhundert (1815–1889), Bonn 1977, S. 326.

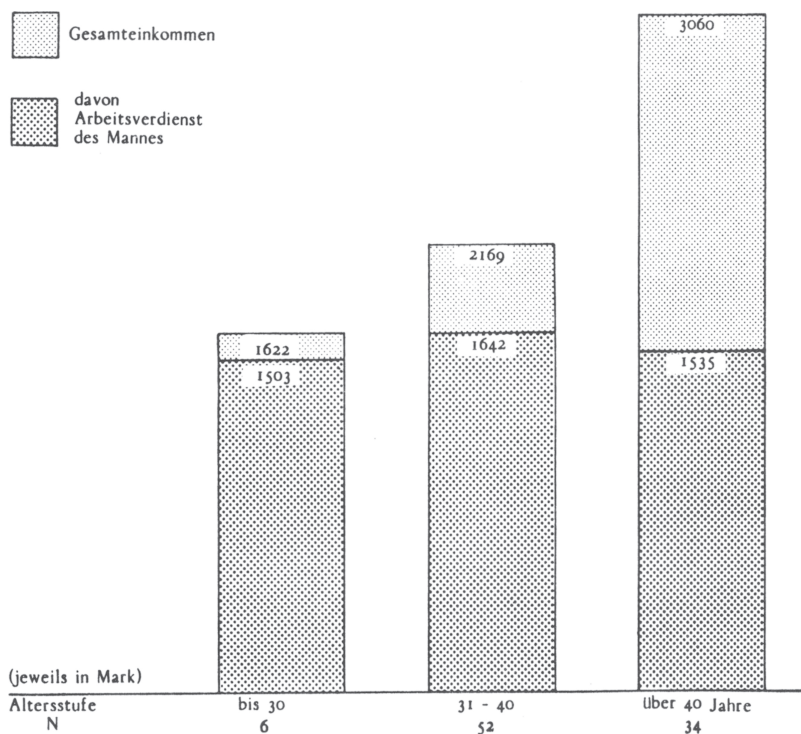


Abb. 6: Arbeitsverdienst und Einkommen von Saarbergarbeitern nach Alter 1910

jedoch den Arbeitern in materieller Hinsicht, wenn sie das 60. oder 65. Lebensjahr überschritten hatten und endgültig aus ihrem erlernten Beruf ausscheiden mußten? Wie entwickelte sich ihr Einkommen in der Phase des „leeren Nestes“, wenn der Mitverdienst der Kinder entfallen war? Wie erging es finanziell allen denen, die aus der Fabrik hatten früher ausscheiden müssen oder freiwillig ausgeschieden waren? Auch den Zeitgenossen fiel bereits auf, daß ein Großteil der Arbeiter mit 40, spätestens mit 50 aus Industrie und Handel hinausdrängte oder hinausgedrängt wurde und vorwiegend in die Landwirtschaft abwanderte (Abb. 7)³⁷. Im Jahre 1907 waren von 100 männlichen Lohnarbeitern über 50 Jahren etwa 9 in der Industrie beschäftigt, 10 im Handel und Verkehr, aber 17 in der Landwirtschaft. Gerade in den südwestdeutschen Realteilungsgebieten wurde der landwirtschaftliche Nebenerwerb bis zum Ersten Weltkrieg weiterhin beibehalten. 1904 vermerkte ein badischer Fabrikinspektor: „Noch immer sehen viele, zumal wenn die Eltern noch reine Landwirte waren, in der Landwirtschaft den starken Rückhalt

³⁷ Nach Zahlenangaben bei Schmidt (1913), zit. nach Klaus Saul / Jens Flemming u. a.: Arbeiterfamilien im Kaiserreich, Königstein/Ts., Düsseldorf 1982, S. 96.

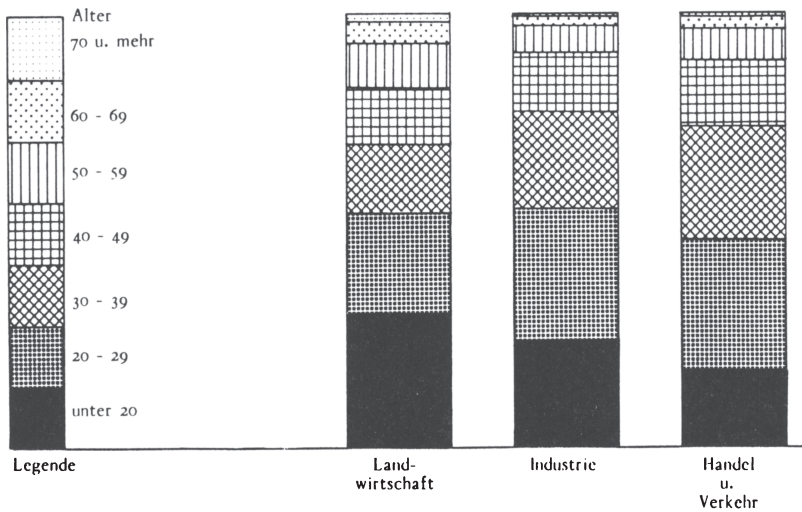


Abb. 7: Altersstruktur der Lohnarbeiterschaft nach Erwerbsgruppen im Deutschen Reich 1907 (in v. H.)

für die Tage der Arbeitslosigkeit und des Alters. Sie haben sich noch nicht so sehr mit der Industrie befreundet, daß sie nicht noch die Hoffnung hegten, sich einstens von dem mißliebigen Zwange regelmäßiger Fabrikarbeit zurückzuziehen, um als freie Bauern ihr kleines Gütchen zu bestellen³⁸.

Spätestens seit den achtziger Jahren hatte die Industrialisierung immer mehr ländliche Gebiete erfaßt, womit sich für die Arbeiter die Chance erhöhte, Haus- und Grundbesitzer zu werden. *Friedrich Syrup* zählte während seiner Untersuchung über die soziale Lage der seßhaften Arbeiterschaft eines oberschlesischen Walzwerkes aus dem Jahre 1915 unter 144 in Mietwohnungen lebenden Arbeitern 88, die insgesamt 110 Morgen Land bewirtschafteten³⁹. Realistischer und häufiger als selbständige Tätigkeiten waren jedoch andere Formen der Alterssicherung: Handlanger- und Tagelöhnerarbeiten in Landwirtschaft, in Handwerk und Handel, Hilfstätigkeiten bei der Eisenbahn oder beim privaten Transportgewerbe und nicht zuletzt die von Städten und Gemeinden für die hilfsbedürftigen Einwohner reservierten niederen Tätigkeiten. Mit Ausbau der städtischen Infrastruktur stieg die Zahl dieser Stellen für Nachtwächter, Feldhüter, Schützen, Turmwächter, Polizei- und Rathausdiener merklich an. Ein Großteil nicht nur der älteren Arbeiterschaft pendelte zwischen diesen Arbeitsplätzen permanent hin und her, half je nach Jahreszeit mal bei der Ernte, „überwinterte“ in der Fabrik oder bewarb sich im Bürgermeisteramt um eine der sehr gefragten kommunalen Stellen.

³⁸ *Rudolf Fuchs*: Die Verhältnisse der Industriearbeiter in 17 Landgemeinden bei Karlsruhe, Karlsruhe 1904, S. 203.

³⁹ *Watteroth/Syrup*: Auslese (s. Anm. 20), S. 201.

Wie bereits in vorindustrieller Zeit, als die meisten der niederen städtischen Stellen für die wirklich Bedürftigen reserviert waren, so gingen seit Ende des 19. Jahrhunderts die größeren Kommunen verstärkt dazu über, „alle diejenigen Leute zu beschäftigen, die wegen verminderter körperlicher Leistungsfähigkeit in Privatbetrieben kein Unterkommen zu finden vermochten“⁴⁰, um sie „vor dem Schicksal der öffentlichen Armenunterstützung zu bewahren“⁴¹. So war von den 539 Lohnarbeitern, die im Jahre 1896 bei der Stadt Stuttgart in Lohn standen, die Hälfte älter als 40 und 28 Prozent älter als 50 Jahre⁴². Lediglich drei Viertel von ihnen waren voll leistungsfähig. In Altona, Dresden, Hannover, Mannheim und Plauen wurden die altersschwachen Arbeiter mit leichteren Arbeiten beschäftigt und dann in einer Armenanstalt untergebracht. In Königsberg hatten einzelne städtische Betriebe, z. B. die Gasanstalt, in ihren Etats eigene Fonds zur laufenden Unterstützung alter Arbeiter⁴³.

Der Historiker steht vor einer kaum lösbaren Aufgabe, wenn er insbesondere die materielle Lage derjenigen alten Arbeiter bestimmen soll, die von einem Arbeitsplatz zum nächsten wechselten, die dabei oft Pausen einlegten, in denen sie ohne Verdienst blieben, die zum Teil in einem eigenen Grundstück einen wirtschaftlichen Rückhalt fanden und in ganz verschiedenem Grad auf die Mithilfe der Kinder setzen konnten⁴⁴. Quantitative Aussagen und Vergleiche in der Zeit und zwischen den Schichten sind nur dort möglich, wo wir wie in Württemberg über Sterbefallinventare verfügen, die die gesamte Bevölkerung umfassen. Mit Hilfe dieser Quelle durchgeführte Berechnungen erfordern jedoch einen extrem hohen Arbeitsaufwand und eine enge lokale Beschränkung.

Da die Menschen im unterschiedlichen Alter heirateten und starben, fallen solche Vermögensaufzeichnungen für alle Altersgruppen an. Ordnet man sie nach dem Alter des Mannes, nach den Sozialgruppen und Zeiträumen, so kann man bei einem genügend großen Gesamtsample die Entwicklung des durchschnittlichen Nettovermögens⁴⁵ der Arbeiter, der Landwirte, der selbständigen Handwerker, der Ledigen, der Witwer oder anderer Gruppen errechnen und Veränderungen in der Zeit, etwa von der vorindustriellen Zeit bis zur Hochindustrialisierung, aufzeigen. Den hier vorgenommenen Berechnungen für die Arbeiter und selbständigen Handwerker liegen die Daten der gesamten Einwohnerschaft der Industrie- und Verwaltungsstadt Nürtingen am Südrand des Ballungsraums Stuttgart zugrunde. Mit ihrer Textil- und Metallindustrie sowie ihrem stark ausgebauten tertiären Sek-

⁴⁰ H. Rettich: Die Altersversorgung der städtischen Lohnarbeiter in Stuttgart, in: Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jg. 1898, S. IV, 2.

⁴¹ Ebenda, S. IV, 12.

⁴² Ebenda, S. IV, 4.

⁴³ Ebenda, S. IV, 13.

⁴⁴ Vgl. Peter Borscheid: Textilarbeiterschaft in der Industrialisierung, Stuttgart 1978, S. 275 ff.

⁴⁵ Nettovermögen = Zeitwert der Immobilien + Zeitwert des Mobiliars + Geld- und Anlagevermögen – Schulden.

tor, ihrer engen Verbindung zur Landwirtschaft sowie ihrem breiten Spektrum an handwerklichen Berufen bot sie den älteren Arbeitern die vielfältigsten Beschäftigungsmöglichkeiten, und diese Chancen wurden auch genutzt⁴⁶.

Berechnungen der materiellen Lage einzelner Sozialgruppen für die verschiedenen Altersstufen sind auf zweierlei Art möglich: einmal als zeitlicher Querschnitt, zum anderen durch eine Kohortenanalyse. Im ersten Fall wird untersucht, in welcher Vermögenslage sich die einzelnen Altersgruppen zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt befanden; im zweiten Fall wird die Vermögensentwicklung einer Gruppe, deren Mitglieder im selben Zeitraum geboren wurden, während ihres weiteren Lebens weiterverfolgt. Beide Untersuchungsansätze werden im folgenden angewandt.

Relativ unproblematisch ist es, Querschnitte für einzelne Zeiträume zu erstellen. Sie zeigen, wie die Zeitgenossen die Unterschiede in der materiellen Lage der einzelnen Lebensalter empfanden. Aus dieser Sicht (*Abb. 8*)⁴⁷ führte für die Nürtinger Arbeiterschaft der Lebensweg ab dem 25. bis 30. Lebensjahr stetig bergab: Einem relativen Hoch zu Beginn der Ehe folgte während der „*Aufzuchtphase*“ der Kinder bis ins Alter ein stetiger Rückgang der Vermögen. Dies gilt vor allem für die vor- und frühindustrielle Zeit. Die Vermehrung der Zahl der industriellen Arbeitsplätze, der Eisenbahnbau seit Mitte der fünfziger Jahre und der allgemeine Anstieg der Löhne schlug sich in allen Lebensphasen während der zweiten Jahrhunderthälfte in einer Erhöhung des Vermögensniveaus nieder und führte zu einem Rückgang bzw. einer deutlichen Verzögerung der Altersverarmung. Mit den vielfältigen Verdienstmöglichkeiten der unverheirateten Kinder besserten sich nach den ersten 15 bis 20 Ehejahren die materiellen Verhältnisse der Eltern ganz merklich. Gegenüber der Zeit des Pauperismus konnte ein Teil der Arbeiterschaft zudem seit dem letzten Viertel des Jahrhunderts kleine Vermögen an die nachfolgende Generation weitervererben, die in der Regel in dieser Mitverdienstphase der Kinder anfielen. Natürlich verbergen sich hinter solchen Durchschnittswerten die unterschiedlichsten Schicksale. Neben den vielen, denen es im Alter spürbar besser ging als ihren Vorfahren, lebte ein kleiner Teil immer noch in äußerster Armut, vor allem wenn Krankheit, Gebrechlichkeit und ein langes Leben zusammenkamen, die Kinder gestorben waren oder – wie in vielen Testamenten als neues Schreckensgespenst beschworen – in Amerika ihr Auskommen suchten⁴⁸.

⁴⁶ Zu Nürtingen und zur Auswertung der Inventuren und Teilungen vgl. *Peter Borscheid: Lebensstandard und Familie*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 22 (1982), S. 229 f. *Ders.*, *Geld und Liebe*, in: *Peter Borscheid und Hans J. Teuteberg, Ehe, Liebe, Tod. Zum Wandel der Familie, der Geschlechts- und Generationsbeziehungen in der Neuzeit* (= *Studien zur Geschichte des Alltags* 1), Münster 1983, S. 121 ff.

⁴⁷ Berechnung auf der Grundlage aller Nürtinger Inventuren und Teilungen (Stadtarchiv Nürtingen) im Rahmen des Forschungsprojekts des Verfassers am Sonderforschungsbereich 164 der Westfälischen Wilhelms-Universität. N = 409 (1820/55), 339 (1856/73), 406 (1874/90), 519 (1891/1914) = insgesamt 1673 Vermögenserhebungen von Arbeitern mit Altersangaben im Zeitraum 1820 bis 1914.

⁴⁸ Vgl. *Peter Borscheid, Altern zwischen Wohlstand und Armut: Zur materiellen Lage alter Menschen während des 18. und 19. Jahrhunderts im deutschen Südwesten*, in: *Christoph*

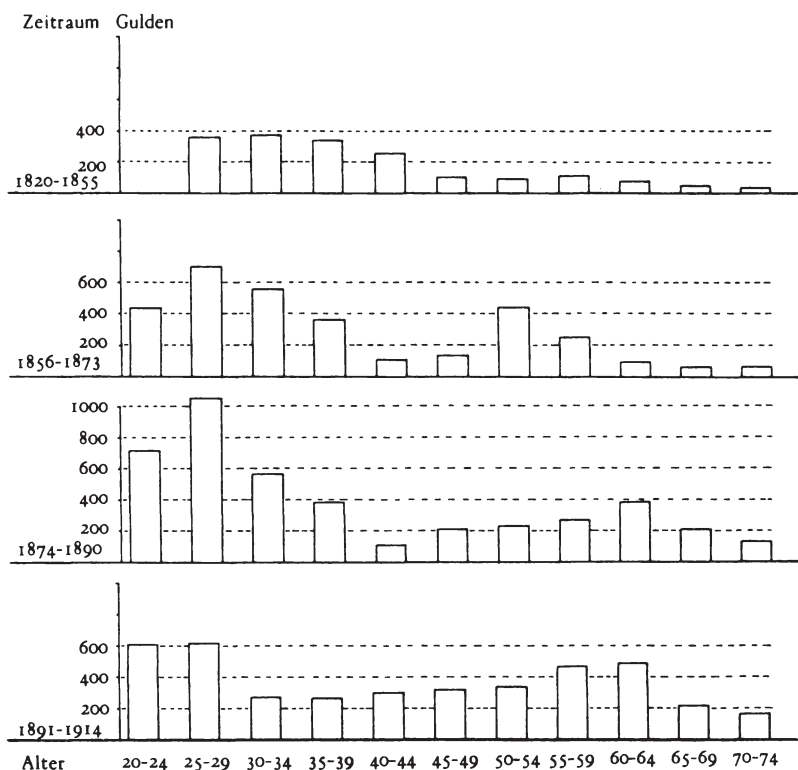


Abb. 8: Durchschnittsvermögen der Nürtinger Arbeiter nach Alter 1820/55–1891/1914

Ein Vergleich mit den selbständigen Handwerkern verdeutlicht die Einzigartigkeit der materiellen Lage der Arbeiterschaft. Zum einen verfügten die Handwerker gegenüber den Unselbständigen über ein prägnant höheres Vermögen, das sich in der ersten Jahrhunderthälfte auf einem etwa dreimal so hohen Niveau bewegte und bis zum Ersten Weltkrieg auf ungefähr das Sechsfache anstieg (Abb. 9)⁴⁹. Entscheidender sind hier jedoch die Verläufe der Vermögensquerschnitte, deren Trend sich binnen 90 Jahren vollkommen umkehrte. Während zu Beginn des Beobachtungszeitraums die älteren Handwerker ähnlich den Arbeitern ein geringeres Vermögen besaßen als die jüngeren, änderte sich dies um die Jahrhundertwende. Die gewachsenen Absatzchancen des Handwerks während der Hochindustrialisierung spiegeln sich in dieser Wende wider. Die größeren Betriebe vermochten mit Hilfe von Lehrlingen und Gesellen auch im Alter des Meisters mit

Conrad und Hans-Joachim von Kondratowicz (Hg.), *Gerontologie und Sozialgeschichte*, Berlin 1983, S. 250 ff.

⁴⁹ Wie Anm. 47. N = 1016 (1820/55), 488 (1856/73), 482 (1874/90), 448 (1891/1914) = insgesamt 2434 Vermögenserhebungen von selbständigen Handwerkern.

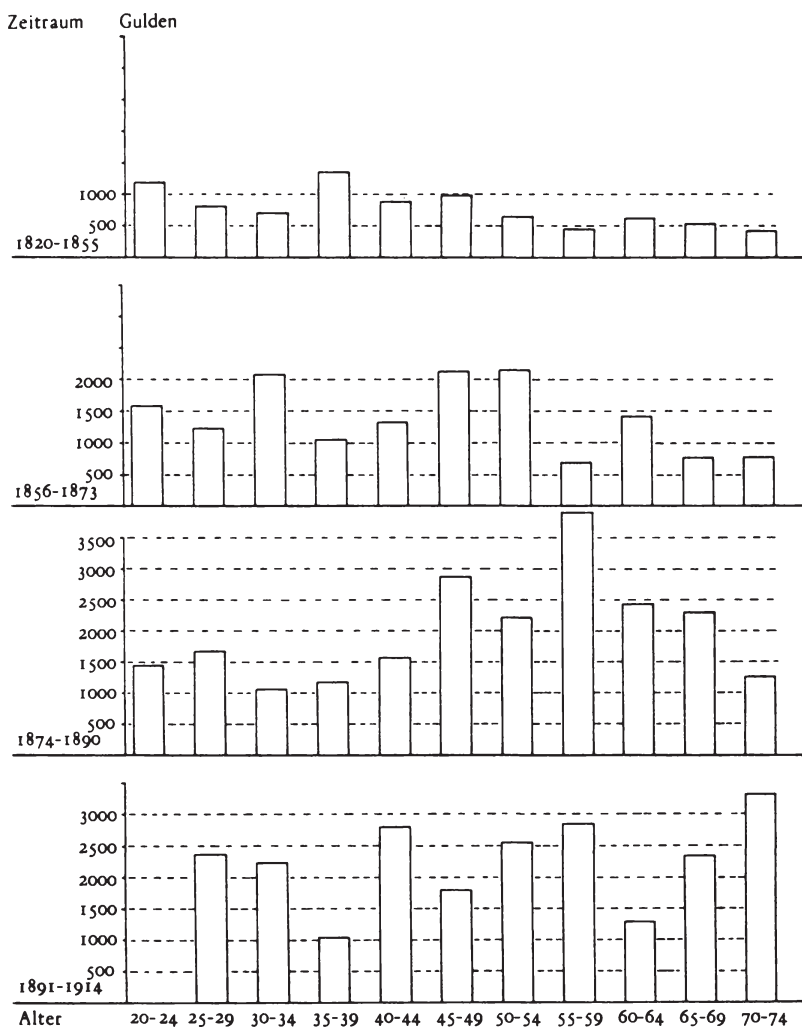


Abb. 9: Durchschnittsvermögen der selbständigen Nürtinger Handwerker nach Alter 1820/55–1891/1914

Erfolg weiterzuarbeiten. Während in den wirtschaftlich schlechten Jahren der vor- und frühindustriellen Zeit die Mehrzahl der Meisterbetriebe mit der Ausbezahlung des Heiratsgutes an die Kinder einen riskanten finanziellen Balanceakt vollzog und oft am Rande des finanziellen Ruins stand, konnten die meisten Handwerksmeister des ausgehenden Jahrhunderts ihren Kindern ein ausreichendes Startkapital ausbezahlen und oftmals nach zehn oder fünfzehn Jahren dem noch eine zweite Rate nachschieben, ohne dabei ein größeres finanzielles Wagnis ein-

zugehen. Zudem erbten sie selbst in der Regel gleichzeitig von ihren Eltern. Das stetige Auf und Ab im Vermögen der Handwerker je nach Altersstufe läßt sich zum Teil daraus erklären.

Schwieriger als die Erstellung solcher Querschnitte ist auf Grund der vorliegenden Quelle die Berechnung der Vermögensentwicklung von Geburtskohorten. Zwar gab es im 19. und 20. Jahrhundert in Nürtingen unter statistischen Gesichtspunkten stets genügend ältere Arbeiter oder Handwerker, die etwa im selben Jahrfünft geboren waren, doch wurde ihr Vermögen nicht regelmäßig in kürzeren Abständen, sondern lediglich zum Zeitpunkt ihrer Heirat, beim Tod ihrer Frau und bei ihrem eigenen Tod vom städtischen Notariat aufgenommen. Da zudem für die Altersgruppen der Dreißig- bis Fünfzigjährigen auf Grund ihrer vergleichsweise geringen Sterbe- und Heiratshäufigkeit nur wenige Inventare anfallen, muß die Geburtskohorte einen recht langen Zeitraum abdecken, damit alle Altersgruppen genügend dicht belegt sind. Dies führt jedoch dazu, daß sich die konjunkturelle Komponente störend auf die Durchschnittswerte der einzelnen Altersgruppen auswirkt, in denen verschiedentlich Vermögensaufnahmen aus konjunkturellen Hoch- und Niedrigphasen zusammengeworfen sind, wogegen man bei den Querschnittsbetrachtungen die Zeitschnitte nach dem Konjunkturverlauf ausrichten kann. Die folgenden Berechnungen sind unter diesen Einschränkungen zu werten (*Abb. 10 u. 11*)⁵⁰.

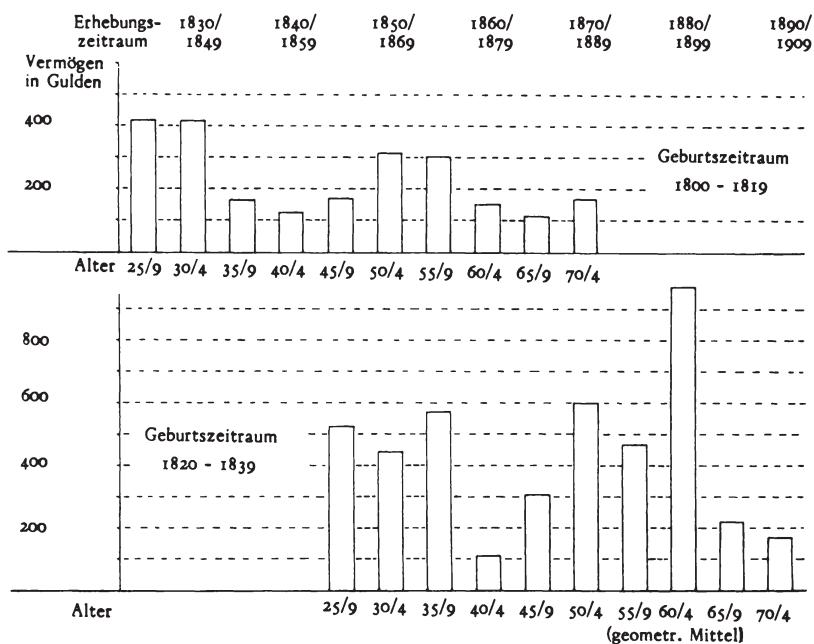


Abb. 10: Vermögensentwicklung zweier Geburtskohorten unselbständiger Nürtinger Arbeiter im 19. Jahrhundert

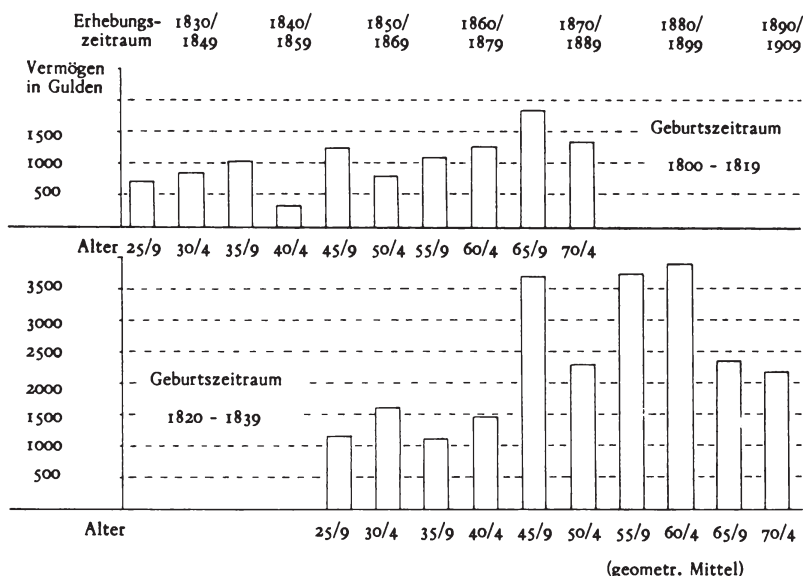


Abb. II: Vermögensentwicklung zweier Geburtskohorten selbständiger Nürtinger Handwerker im 19. Jahrhundert

Gleichwohl lassen sich daraus zusätzliche Erkenntnisse ableiten. Zum einen wird deutlich, daß auf Grund des allgemeinen Anstiegs des Lebensstandards nach 1855⁵¹, vor allem auf Grund des Anstiegs der Reallöhne, der ältere Arbeiter um die Jahrhundertwende im Durchschnitt über ein höheres Vermögen verfügte als zu Beginn seiner Ehe, daß er nach der „Aufzuchtphase“ der Kinder mit deren Hilfe seinen früheren Vermögensstand wieder erreichen und gegen Ende des Jahrhunderts sogar übertreffen konnte. Die selbständigen Handwerker konnten ebenfalls, allerdings auf weitaus höherem Niveau, nach Beendigung der für alle kritischen Phase, während der die noch kleinen Kinder zu versorgen waren, ihr Vermögen steigern, obwohl sie ab dem 50. Lebensjahr die jetzt erwachsenen Söhne und Töchter mit Heiratsgut versorgen mußten. Die beiden Graphiken verdeutlichen zudem einen zweiten Aspekt: Die Jüngeren waren von der Höhe ihrer Vermögen her fast während des gesamten 19. Jahrhunderts den Älteren zum Teil sehr deutlich überlegen. Sowohl unter den Arbeitern wie erst recht unter den Handwerkern war, um nur ein Beispiel herauszugreifen, 1850/69 der 30jährige finanziell besser gestellt als der 50jährige. Hierin schlug sich die höhere Wendigkeit der jüngeren

⁵⁰ Wie Anm. 47. Arbeiter: N = 287 (1800–1819), 336 (1820–1839). Handwerker: N = 570 (1800–1819), 402 (1820–1839).

⁵¹ Vgl. zur Konjunkturentwicklung in Württemberg: Peter Borscheid, Vermögensentwicklung und Vermögensverteilung im Großraum Stuttgart während des 19. Jahrhunderts, in: Zentrale Städte und ihr Umland in Mitteleuropa während der Industrialisierung, hg. von Monika Glettler u. a., St. Katharinen 1985, S. 272 ff.

Jahrgänge, ihre geringe Zurückhaltung und Ängstlichkeit gegenüber den neuen industriellen Bedingungen, ihr schnelleres Reagieren auf Marktchancen und ihre größere Vertrautheit mit den neuen wirtschaftlichen Verhältnissen, in die sie schon von Kindheit an hineingewachsen waren, nieder Urbanisierung und Industrialisierung sind nicht nur ein Werk der Jugend, diese profitierte auch in erster Linie von den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen.

Hinter allen diesen Durchschnittswerten verbergen sich völlig unterschiedliche Einzelschicksale. Ein Blick auf die Vermögensverteilung des älteren Teils der Arbeiterschaft vermittelt ein Bild davon (Abb. 12)⁵². Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts veränderten sich die beiden unteren Vermögensgruppen, deren Mitglieder verarmt waren oder hart an der Armutsgrenze lebten, anteilmäßig nur sehr geringfügig. Der Anstieg der Durchschnittsvermögen ergab sich aus der Vergrößerung der obersten Vermögensklasse.

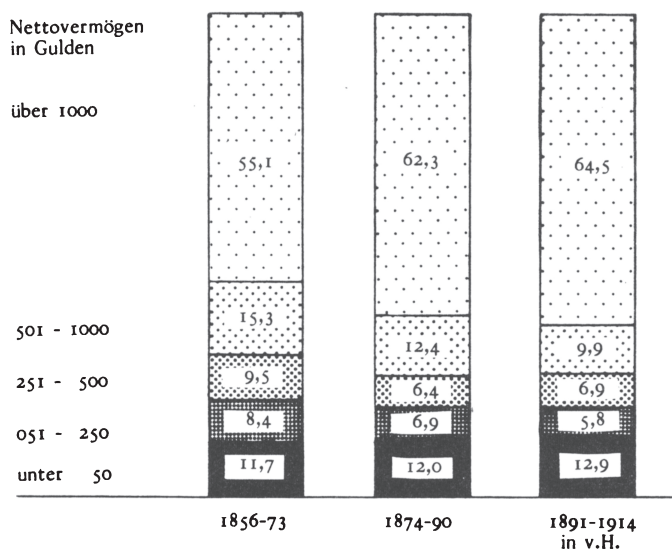


Abb. 12: Vermögensverteilung der über 40jährigen Arbeiter in Nürtingen 1856-1914

In zunehmendem Maße profitierte auch der ältere Fabrikarbeiter vom Anstieg des Lebensstandards, von den höheren Löhnen, von der zunehmenden Zahl der industriellen Arbeitsplätze und deren positiven Wirkungen auf die übrige Wirtschaft, von der Ausweitung des kommunalen Dienstleistungssektors infolge der neuen Infrastrukturinvestitionen sowie von den stark verbesserten Verdienstmöglichkeiten der nachfolgenden Generation, die nach dem Muster der vorindustriellen Zeit die Älteren in der Regel materiell unterstützte. Zwar war der alternde

⁵² Wie Anm. 47. N = 1670 (1856/73), 1780 (1874/90), 1932 (1891/1914).

Arbeiter in allen Industriezweigen stark unterrepräsentiert, da für viele die Fabrikarbeit noch kein Lebensberuf war, da die Industrie über 40jährige nur in Ausnahmefällen einstellte und sich bei ihrem raschen Wachstum fast nur auf jüngere Arbeitskräfte stützte, doch ist das Alter um die Jahrhundertwende in den Städten noch nicht zu einer neuen drückenden „Sozialen Frage“ geworden; die Problematik kündigte sich erst an, kam aber noch nicht zum Ausbruch. Erst die Inflation und der nachfolgende Zusammenbruch der Währung, die die Geldvermögen vernichteten und damit die Masse der älteren Menschen hart trafen, haben das Problem der umfassenden staatlichen Alterssicherung in der Weimarer Republik endgültig in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt.