

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolfgang Ruppert
Industriekultur in Deutschland
Das Beispiel der Region Nürnberg

Rex Rexheuser/Karl-Heinz Ruffmann
Rußland und die
staatliche Einheit Deutschlands
im 19. und 20. Jahrhundert

Horst Überhorst
Das deutsche Element in der
Arbeiterbewegung der USA
Zur Sozialgeschichte
der Vereinigten Staaten

ISSN 0479-611 X

B 9/82
6. März 1982

Wolfgang Ruppert, Dr. phil., geb. 1946; Historiker und Kulturwissenschaftler; 1978 bis 1981 Projektleiter am Schul- und Kulturreferat der Stadt Nürnberg, beauftragt mit dem Aufbau des Projektes „Museum Industriekultur“; Lehrauftrag an der Fachhochschule München, 1981 Erarbeitung der Konzeption einer Einrichtung „Industrie- und Alltagskultur“ im Auftrage des Senators für Wissenschaft und kulturelle Angelegenheiten, Berlin; Forschungen zur Entstehung der bürgerlichen Kultur und Gesellschaft sowie zur Nationbildung in Deutschland.

Veröffentlichungen u. a.: Lebensgeschichten. Zur deutschen Sozialgeschichte 1850—1950 (Hrsg.), Opladen 1980; Industriekultur in Nürnberg (Mit-Hrsg.), München 1980; Bürgerlicher Wandel. Studien zur Herausbildung einer nationalen deutschen Kultur im 18. Jahrhundert, Frankfurt/New York 1981.

Rex Rexheuser, Dr. phil. habil, geb. 1933, wiss. Angestellter am Institut für Geschichte (Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte und Zeitgeschichte) der Universität Erlangen-Nürnberg.

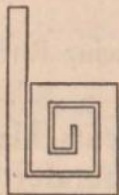
Jüngste Veröffentlichung: Dumawahlen und Lokale Gesellschaft. Studien zur Sozialgeschichte der russischen Rechten vor 1917, Köln—Wien 1980.

Karl-Heinz Ruffmann, Dr. phil, geb. 1922, o. Professor für osteuropäische Geschichte und Zeitgeschichte an der Universität Erlangen-Nürnberg; 1957—1962 wiss. Mitarbeiter und (seit 1959) Studienleiter des Ostkollegs der Bundeszentrale für politische Bildung in Köln; seit 1962 Mitglied von dessen wiss. Direktorium und 1972—1981 auch Mitglied des wiss. Direktoriums des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien.

Veröffentlichungen u. a.: Das Rußlandbild im England Shakespeares, Göttingen 1952; (zus. mit H.-J. Lieber) Der Sowjetkommunismus. Dokumente. 2 Bde, Köln—Berlin 1963/64; Kommunismus in Geschichte und Gegenwart. Ausgewähltes Bücherverzeichnis, Bonn 1966²; Sowjetunion, München 1972; (zus. mit O. Anweiler) Kulturpolitik der Sowjetunion, Stuttgart 1973; Sowjetrußland 1917—1977. Struktur und Entfaltung einer Weltmacht, München 1981³; Sport und Körperkultur in der Sowjetunion, München 1980.

Horst Ueberhorst, Dr. phil., geb. 1925 in Bochum; Studium der Philologie in Bonn mit den Fächern Geschichte, Germanistik, Leibeserziehung; seit 1970 o. Professor an der Ruhr-Universität Bochum (Sportwissenschaft/Geschichte); 1974 Gastprofessor in Amherst/USA; Mitglied der Internationalen Olympischen Akademie, der American Academy of Physical Education und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Buchveröffentlichungen u. a.: Elite für die Diktatur. Die Nationalpolitischen Erziehungsanstalten 1933 bis 1945, Düsseldorf 1969; Frisch, Frei, Stark und Treu. Die Arbeitersportbewegung in Deutschland 1893—1933, Düsseldorf 1973; Turner unterm Sternbanner. Der Kampf der deutsch-amerikanischen Turner für Einheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit (1848—1918), München 1979; Friedrich Wilhelm v. Steuben, München 1981; Geschichte der Leibesübungen, 6 Bände, Berlin 1972—1981; Friedrich Ludwig Jahn 1778/1978, München 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Industriekultur in Deutschland

Das Beispiel der Region Nürnberg

Im Sommer 1978 wurde der Autor vom Schul- und Kulturreferat der Stadt Nürnberg beauftragt, eine Konzeption für ein Projekt zu entwerfen, das die Entwicklung der Region im industriellen Zeitalter veranschaulichen sollte. Es kam dem Autor darauf an, neben der Darstellung des Gegenstandsfeldes auch die kulturpädagogische Bedeutung, die das Projekt haben könnte, zu beschreiben. Der hier vorliegende, leicht überarbeitete Text, war in einer

Denkschrift enthalten, die dem Stadtrat der Stadt Nürnberg als Entscheidungsgrundlage über dieses Vorhaben im Winter 1978 vorgelegen hatte¹⁾. Die grundsätzliche Zustimmung dieses Gremiums ließ offen, ob nach mehrjährigen Arbeiten eine eigene museale Einrichtung geschaffen werden sollte. Diese konzeptionellen Vorstellungen sind, auf die jeweiligen regionalen Formen bezogen, selbstverständlich übertragbar.

I. Ziele

Die Region um Nürnberg ist als exemplarisches Modell für die Industrialisierung in Deutschland und die Entstehung der Industriekultur aus mehreren Gründen geeignet:

1. Die Entwicklung der Nürnberger Industrie vollzog sich in den für Deutschland typischen Industrialisierungsphasen und Leitsektoren der Wirtschaft aus einer handwerklich-städtischen Kultur, die im Mittelalter ausgeformt worden war und als in den Zünften weitertradiertes Fachwissen eine entscheidende Voraussetzung darstellte. Beispielhaft für die erste Industrialisierungsphase zwischen etwa 1840 und den siebziger Jahren ist der industrielle Durchbruch des Maschinenbaus. Der Eisenbahnbau wirkte seit 1835 mit seinen Aufträgen impulsgebend. Der vorindustrielle „Künstler“ Wilhelm Spaeth montierte in seiner Werkstatt die aus England importierte Lokomotive und fertigte für den Bau der Strecke erforderliche Eisenteile. Er und Johann Friedrich Klett vollzogen in den vierziger Jahren exemplarisch den Übergang von der Werkstatt zur Fabrik. Die zweite Industrialisierungsphase ist durch die Elektrifizierung und Entwicklung der Elektroindustrie in den achtziger Jahren gekennzeichnet. Sigmund Schukert begann 1873 in einer kleinen Werkstätte zu produzieren und entwickelte diese, zunächst mit der Herstellung von Beleuchtungseinrichtungen, zum industriellen Großbetrieb. Er wurde aufgrund der strukturellen Um-

stände zu einem Träger dieses Industrialisierungsschubes.

2. Der die Industrialisierung begleitende Prozeß der Entstehung moderner Großstädte ist im Raum Nürnberg genau feststellbar: Die Bevölkerungszahl blieb während der ersten Industrialisierungsphase überschaubar, explodierte jedoch zwischen 1880 und 1910 im Verlauf der zweiten Industrialisierungsphase von 142 590 auf 333 142 Einwohner. Die Ströme von Zuwanderern auf der Suche nach einem Arbeitsplatz vom Land in die Stadt (beispielhaft aus der Oberpfalz oder dem Frankenwald nach Nürnberg) bedeuteten zugleich eine Fülle sozialer und kultureller Integrationsprozesse. Als Voraussetzung des industriellen Wandels war eine kommunale Infrastruktur erforderlich (Gaswerk 1847, Elektrizitätswerk 1896). Durch Eingemeindungen weitete sich das Stadtgebiet enorm aus. Die Trennung von Wohnung und Arbeitsplatz hatte einen bisher nicht gekannten Massenverkehr zur Folge (Straßenbahn 1881). Die Zweiradindustrie entstand mit der industriellen Fertigung des Fahrrades als Massenkonsumgut („Hercules“ und „Victoria“ 1886). Die Stadt veränderte ihr Gesicht. Die Industriekultur formte sich aus.

3. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde Nürnberg für das nationale deutsche Kulturverständnis als „des Reiches Schatzkästlein“ zum Symbol einstiger Macht des Deut-

Vorabdruck aus: Wolfgang Ruppert (Hrsg.), Erinnerungsarbeit in Deutschland. Geschichte und demokratische Identität, Leske Verlag + Budrich, Leverkusen 1982.

¹⁾ Der Text ist um eine tabellarische Skizze der Gegenstandsfelder und die Organisationsvorschläge gekürzt.

schen Kaisertums und einer romantischen Reichsideologie verklärt. Die Blüte der mittelalterlichen Handwerkerkultur bis ins 16. Jahrhundert gewann eine traditionsstiftende Bedeutung und sollte im Germanischen Nationalmuseum in seinen Altertümern bewahrt werden. Dieses Bild des mittelalterlichen Nürnbergs wurde Ort und Hintergrund des Kulturschaffens mit zeitgenössischen kulturell-politischen Implikationen (Wagner: Meistersinger von Nürnberg). Daher ist die Nürnberger Region auch geeignet, das geistige Leben, das kulturelle Schaffen, die „Sozialpsychologie“ der Zeit zu zeigen.

Diese Skizze muß genügen, um die Interdependenz von regionalen Wandlungsvorgängen und gesamtationalen, Deutschland betreffenden historischen Prozessen zu belegen. Es gibt bisher keinen Versuch einer umfassenden Darstellung oder musealen Präsentation der Industriekultur am Modell einer größeren deutschen Industriestadt, sieht man vom Museum der Stadt Rüsselsheim ab. Und dennoch zeigt sich die eindeutige Tendenz, daß wir an der Schwelle der Entdeckung der Genese unserer eigenen industriell geprägten Lebensformen stehen. Das Interesse im öffentlichen Bewußtsein ist stark gewachsen. Die Forschung der Geschichtswissenschaft hat sich in den letzten 15 Jahren in Richtung einer wesentlich stärkeren Betonung der Gesellschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte geöffnet. Die Umsetzung dieses historischen Wissens in die Anschaulichkeit öffentlicher musealer Präsentation steht jedoch noch aus. Die Voraussetzungen, am Beispiel Nürnbergs ein Modell zu schaffen, sind günstig.

Unser Ziel muß es sein, die Grundlagen der Industriegesellschaft, die Entstehung der modernen Industriekultur herauszuarbeiten und darzustellen. Wir müssen die verschütteten Formen der vergangenen Lebenswelt aufzeigen und einsehbar machen. Wir müssen zeigen, daß unsere Stadtlandschaften sich in einem ständigen Wandlungsprozeß befinden, bei dem es mit der Frage, was wir bewahren oder verändern wollen, immer wesentlich um unsere Lebensqualität geht. Unser Urteil wird nur adäquat und scharf sein können, wenn wir das dafür erforderliche Orientierungswissen aus den langfristigen historischen Entwicklungen gewinnen. Wir müssen unser Bewußtsein für den geschichtlichen Charakter der ineinander verschränkten, jeweils zeittypischen kulturellen Schichtungen unserer Industrielandschaften schärfen, um deutlich zu machen, daß deren materielle Spuren nicht beliebig reproduzierbar sind. Der behutsame Umgang mit gestalteter Lebenswelt ist notwendig.

Hier einzugreifen, noch vorhandene Spuren wie Alltagsobjekte, Photographien, aber auch bauliche Zeugnisse und die lebendige Erinnerung der Generationen vor uns zu sichern und als kulturgeschichtliche Quelle zum Sprechen zu bringen, ist notwendig, wenn wir die Wandlungsvorgänge verstehen wollen, die wir in unserer eigenen Umwelt erfahren. Diese Spuren in ihrem Zusammenhang mit unserer kulturellen Vergangenheit erkennbar zu machen, sie als Zeugnisse des Lebens von Menschen vor uns plastisch werden zu lassen, muß mit der erklärenden Darstellung und forschenden Suche nach den gesellschaftlichen Strukturbedingungen in der jeweiligen Entwicklungsphase, von typischen Lebens-, Arbeits- und Kulturformen, aber auch durch systematische Sammlung von Objekten geschehen. Es muß ein Bild der Lebenswelt entstehen, die unsere Gegenwart stiftete. Die Archäologie unserer Industriekultur steht an.

Der Zeitraum von etwa 1850 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 umfaßt die „Sattelzeit“, die Phase grundlegender Umstrukturierung der Gesellschaft, die Herausbildung der Industriekultur. In diesem Transformationsprozeß konstituierte sich die industrielle Gesellschaft. Die Lebensverhältnisse der Menschen wandelten sich für die betroffenen Schichten in nahezu allen Lebensbereichen: die Formen der Arbeit und ihre Organisation, die Sozialstruktur des Zusammenlebens, die entstehenden Kulturformen der Freizeit, das Geistesleben und die politischen Ideen, die Formen der Kunst, in denen sich die Menschen wiederfinden konnten.

Dieser Prozeß erfaßte vor allem die städtischen Zonen industriellen Wachstums, von denen die Evolution ausging. Die feststellbaren Merkmale industrieller Arbeit, der Produktion und der sich verstärkt während der Industrialisierung integrierenden Nation gelten für ganz Deutschland. England hatte die Industrialisierungsvorgänge schon zeitlich früher und unter anderen kulturellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen durchlaufen²⁾.

Die Dokumentation und Erforschung der Beziehungen dieses wirtschaftlichen, gesell-

²⁾ Vgl. die zusammenfassende Darstellung von: Eric J. Hobsbawm, *Industrie und Empire. Britische Wirtschaftsgeschichte seit 1750*, Frankfurt/M. 1969; ferner: David S. Landes, *Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und Industrielle Entwicklung in Westeuropa von 1750 bis zur Gegenwart*, Köln 1973. Die Entstehung dieses Prozesses im 18. Jahrhundert habe ich für die Kaufleute gezeigt: *Bürgerlicher Wandel*, S. 47 ff.

schaftlichen und kulturellen Umbruchs einer industriellen Region hat somit, wenn man die jeweils besonderen örtlichen Bedingungen und wirkenden kulturellen Traditionen beachtet, die in den Industrialisierungsvorgang einbringen, verallgemeinerungsfähige Aspekte. Es ist daher sinnvoll, Forschungsstrategien, Präsentation und Dokumentation nach diesem Gesichtspunkt anzulegen: der Differenzierung von einerseits für die nationale Entwicklung typischen Prozessen und andererseits regionalen Sonderformen.

Eine Umfrage zeigte, wie nötig es ist, das Alltagsbewußtsein vom industriellen Charakter unserer Kultur zu schärfen. Nürnberg ist bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Industriestadt. Und dennoch assoziieren Bürger, danach befragt, was ihnen beim Stichwort Nürnberg einfällt, vorwiegend Lebkuchen, die ältere deutsche Geschichte und Dürer. Keiner der interviewten Personen besann sich darauf, daß Nürnberg eine bedeutende deutsche Industriestadt ist und die soziale Wirklichkeit hierdurch bestimmt wurde und wird³⁾.

Um die Kenntnis der Entstehung der modernen Industriekultur zu vertiefen und einsichtig zu machen, genügt es nicht, eine antiquarisch-historische Sammlung von Objekten und Industriedenkmalern anzulegen, wenngleich dies in der ersten Phase des Projektes als Voraussetzung geschehen muß. Forschung, Sammlung und Dokumentation können sich ergänzen und Wissen wie Rahmen liefern, in dem der Lebenszusammenhang, die historische Realität rekonstruiert und anschaulich werden kann. In der Aneignung dieser industriellen Lebenswelt, in ihren Kulturformen, in ihren Hoffnungen und sozialen Widersprüchen, in ihrer Kunst, steckt eine wesentliche Form von Traditionsstiftung. Ein Geschichtsbewußtsein, das von der sozialgeschichtlichen Mehrdimensionalität vergangener Realität und menschlicher Erfahrung ausgeht, muß dem Betrachter aus den verschiedenen Perspektiven gesellschaftlicher Lagen Urteils- und Identifikationsmöglichkeiten bieten. Die Kenntnis der Wandlungen unserer regionalen Lebensräume, die wir als soziale und kulturelle Heimat erfahren, ist eine wesentliche Basis unserer geschichtlichen Identität.

II. Kulturpädagogische Begründung des Projekts

Das allgemein wiederauflebende Interesse der Öffentlichkeit an Geschichte zeigt, daß die Krise des Geschichtsbewußtseins überwunden ist. Gleichzeitig ist jedoch von einer Orientierungs- und Sinnkrise die Rede: Bei Teilen der Jugend überwiegt eine Stimmung der Resignation, Demotivierung, ziellosen Oppositionshaltung. Diese Rückzugshaltung aus gestaltender Arbeit in den politischen Institutionen, aus dem innovativen Diskurs über die Probleme und Verbesserungschancen der Gesellschaft, bleibt ohne klare Konturen. Die Möglichkeiten in den demokratischen Institutionen, aktiv, kreativ und problemlösend an einer gemeinsamen Zukunft mitzuarbeiten, bleiben teilweise unbeachtet.

Einer der Gründe liegt zweifellos darin, daß wir uns gegenwärtig in einem Prozeß des beschleunigten sozialen Wandels befinden. Perspektiven und gesellschaftliche wie individuelle Hoffnungshorizonte verändern sich schnell und viele gesellschaftliche Fragen sind aufgrund ihrer Komplexität für Jugendliche schwer durchschaubar. Die eigene Erfahrung wird weitgehend individualisiert wahrgenommen, bleibt unreflektiert, ohne Bezug zur Ge-

samtgesellschaft oder jedenfalls kaum in Relation gesetzt zu früheren gesellschaftlichen Situationen. Die Frage nach Qualität und Art des wünschenswerten und realen „Fortschritts“ wird in ihrer sinnstiftenden Dimension zu wenig auf langfristige historische Tendenzen gerichtet. Das Orientierungswissen fehlt, und das Gefühl wird hervorgerufen, „daß man da eh nichts machen könne“. Und in der Tat bleiben viele gesellschaftliche Wandlungsvorgänge hinter dem Schlagwort „sozialer Wandel“ mehr verborgen, als daß sie aufgeklärt würden. Sie sind für sich faktisch feststellbar, aber nur schwer in längerfristige strukturelle Bedingungen einzuordnen.

Doch wir erkennen: Unsere Städte bekommen ein anderes Gesicht. Die Gefahr der „Unwirtlichkeit unserer Städte“ (Alexander Mitscherlich) ist mancherorts als normierte Betonlandschaft bereits Realität. Technologische Innovationen verändern die Arbeitsplätze und Berufsbilder, Automation führt zu einer Umstrukturierung der Arbeitsteiligkeit in den Betrieben. Die Elektrifizierung des Haushaltes hat die Situation der Frau verändert. Zugleich wird über die schleichende Anonymisierung in der Gesellschaft und die Auflösung der traditionellen Sozialbindungen wie Familie und

³⁾ Erhebung durch Infratest, veröffentlicht in der Süddeutschen Zeitung vom 19. Mai 1978.

Verwandtschaft geklagt. Bekannte, in der eigenen individuellen Lebensgeschichte verwurzelte, vertraute soziale Orte gehen verloren oder lösen sich in den urbanen Wandlungsprozessen auf. Die Unsicherheit der letzten Jahre in pädagogischen Fragen zeigt neben dem fruchtbaren Ertrag des Abbaus obrigkeitstaatlicher Erziehungsklischees zugleich auch die Umbildung der gesellschaftlich anerkannten Werte und Normen. Die Vorstellungen über die Zukunftschancen und Lebensbedingungen der Kinder bleiben notwendigerweise unklar. Bislang festgelegte Rollenbilder verschieben sich oder werden ungültig. Viele Menschen erleben diese Prozesse am eigenen Leib in ihrer unmittelbaren Umgebung. Allzuoft bleiben die Zusammenhänge unentschlüsselt. Damit geht aber auch die Chance verloren, sich adäquat darauf zu beziehen, Spielräume für persönliche Entscheidungen erkennen und entstehende Probleme bewältigen zu können.

Vor diesem Hintergrund kommt der gesellschaftsgeschichtlichen Darstellung der Herausbildung unserer modernen industriellen Gesellschaft der Stellenwert einer Grundlegung von Orientierungswissen zu. Es muß ein Angebot geschaffen werden, aus dem der einzelne die langfristigen Wandlungsvorgänge im eigenen Lebensraum als Teil der umfassenden kulturellen Evolution der Industrienationen studieren kann. Die Kenntnis der Voraussetzungen, der Bedingungen, Gründe und langfristigen Tendenzen der Veränderung der Lebensbedingungen und der Alltagskultur in der heimatlichen Stadtlandschaft muß ermöglicht werden. Standorte und individuelle Perspektiven können dann geklärt werden. Die Einbettung der eigenen subjektiven Erfahrung in den langfristigen historisch-gesellschaftlichen Wandel kann erkennbar werden.

Geschichte kann nicht Handlungsanweisungen für die Bewältigung der individuellen Gegenwart anbieten, aber indem sie Vergleiche zu anderen sozialen und kulturellen Orten ermöglicht, indem sie verschiedene gleichzeitige oder historisch aufeinanderfolgende Lebens- und Arbeitssituationen offenlegt, hat sie eine kulturelle Orientierungsfunktion. Die subjektiven Verarbeitungen und Hoffnungsinhalte, die Menschen vor uns in ihrer existentiellen Situation entwarfen, lassen einen kulturellen Erfahrungsschatz verfügbar werden, an dem die eigenen Wünsche, Hoffnungen und Utopien konkretisierbar und meßbar sind. Eine solche Beschäftigung mit der Geschichte vergangenen Lebens, das mit unserer eigenen Lebenswelt in Beziehung gesetzt wird, stiftet Phantasie, macht mentale Verhaltensmodelle transparent. Die politischen Vorstellungen

und gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen sich Menschen zu politischen Organisationen zusammenschlossen und ihre soziale Situation zu bewältigen suchten, wird als Zusammenhang sichtbar. Der Vergleich mit vergangenen Lebenssituationen ermöglicht es, unsere eigene Erfahrung besser zu begreifen und einzuordnen, die eigene Situation schärfer wahrzunehmen und aus der so möglichen Distanzierung klarer bestimmen zu können. Hierin liegt die aufklärende Dimension der Beschäftigung mit der Entstehung der Industriekultur: sie kann dazu beitragen, den eigenen kulturellen, sozialen und politischen Standort zu finden und die individuellen Lebensbedingungen aktiv gestalten zu können.

Die Geschichte der eigenen Gesellschaft hat mit den verschiedenen sie konstituierenden sozialen Lagen und entsprechenden Perspektiven eine zentrale Sozialisationsfunktion. Denn in einer Gesellschaft, die auf einem Wertpluralismus basiert, dürfen und können eben keine eindeutigen und umfassenden Sinnmuster und Deutungssysteme „verordnet“ werden. Es muß vielmehr Grundbestandteil einer demokratischen Gesellschaft und Kultur sein, daß sich die einzelnen Individuen selbständig ihre Interpretation der eigenen Lebenserfahrung erarbeiten und bilden können. Sie müssen sich ihr Bild der Vergangenheit und Gegenwart, der Tradition, die sie für sich als sinnstiftend anerkennen können, selbst schaffen und dürfen dabei aber auch nicht allein gelassen werden. Für diese Erinnerungsarbeit muß ein kulturelles Angebot bestehen. Die Vielfalt der Lebensformen, sozialen Situationen und politischen Deutungen kann Orientierung zur Erarbeitung der individuellen Position bieten. Das Wissen darum, wie in einer gesellschaftlichen Realität vor uns Menschen ihre Situation annehmen und gestalten, kann zugleich motivierend wirken, zur aktiven Gestaltung der eigenen Lebensumstände und zur politischen Partizipation ermuntern.

Die Enttäuschung über eine unvollkommene und veränderungsbedürftige Gegenwart darf nicht zur Passivität, zur Mutlosigkeit führen. Vielmehr muß die Tatsache, daß unsere Lebenswelt sich in einem permanenten Prozeß des sozialen Wandels mit einer Veränderung der Lebensformen und sozialen Bedingungen befindet, akzeptiert werden, denn diese Tatsache ist nicht veränderbar. Die Kenntnis des langfristigen historischen Zusammenhangs der Evolution der industriellen Gesellschaft kann den Blick öffnen für gesellschaftliche und individuelle Orte, in denen die Entfaltung der eigenen Kreativität und Sinnvorstellungen möglich ist.

Vor allem aber: Die Bedeutung von Formen der republikanischen Öffentlichkeit für unsere Gegenwart kann erst dann ermessen werden, wenn die Vorgeschichte und Geschichte demokratischer Bewegungen in Deutschland, die Auseinandersetzung um die Durchsetzung republikanischer Kultur unter den Bedingungen der jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklungsstadien bekannt sind. So wie die verzögerte und verhinderte Entfaltung demokratischer Kräfte im Zeitraum zwischen 1848 und 1918 gerade an den Auseinandersetzungen mit den Anhängern des monarchischen Obrigkeitsstaates anschaulich wird, ist zugleich die Sicht auf die Geschichte der Weimarer Republik und die Entstehungssituation, die Ausgangsbedingungen der politischen Kultur der Bundesrepublik geöffnet.

Die Darstellung der Entstehung der Industriekultur kann noch einer weiteren Aufgabe gerecht werden. Wir kennen zumeist die im Schulunterricht vermittelte politische Geschichte, so zum Beispiel die Politik Bismarcks zur Schaffung der deutschen Reichseinheit, weniger aber die der wilhelminischen Gesellschaft in ihren Widersprüchen. Das Modell einer Region bietet gegenüber dem notwendigen Zwang zur Abstraktion bei der Darstellung der nationalen Geschichte den entscheidenden Vorteil, daß die Wandlungsvorgänge in einem konkreten Raum überschaubar sind⁴⁾. Die Gesellschaftsgeschichte der Region kann somit als innerer Zusammenhang, als ineinandergreifender Prozeß, in den verschiedenen interdependenten Faktoren und Strukturen dargestellt werden. Dabei wird anschaulich, wie die Bedingungen der allgemeinen Geschichte der Nation in die Region wirken und sich in den Vorgängen vor Ort niederschlagen. Geschichte der Nation und Geschichte der Region bedingen und ergänzen sich. Dieser Gesichtspunkt ist deswegen von Gewicht, weil damit auch ein Zugang zum umfassenden Lebenszusammenhang der Menschen methodisch darstellbar wird. Beispielsweise ist die Auswirkung von technischen Innovationen, die die Entstehung der Großindustrie nach sich ziehen, in der Bildung neuer gesellschaftlicher Strukturen und den damit verbundenen Veränderungen der individuellen Lebens- und Arbeitssituation rekonstruierbar. Die Darstellung dieses Zusammenhangs ist notwendig interdisziplinär. Der seit der Aufklärung stattfindende Vorgang zunehmender Spezialisierung

⁴⁾ Das in den letzten Jahren stärker werdende Interesse an der Regionalgeschichte wurde zusammenfassend erörtert von: Peter Steinbach, Alltagsleben und Landesgeschichte. Zur Kritik an einem neuen Forschungsinteresse, in: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte 29, 1979, S. 225—305.

der Wissenschaften in verschiedene sich voneinander isolierende Fachgebiete kann an konkreten Gegenstandsbereichen und Lebensfeldern wieder auf die Faktoren zurückgeführt werden, die in der historischen Wirklichkeit als tatsächlicher Zusammenhang wirksam sind. Kulturpädagogisch ist dies nicht unerheblich. Denn die schnelle Veränderung der Berufsbilder bzw. das Veralten traditioneller Berufe, die wir heute feststellen, macht es dringend erforderlich, daß der einzelne mehr über die umfassenden Zusammenhänge von technischen, kulturellen und gesellschaftlichen Bedingungen weiß, in denen seine eigene Berufs- und Lebenssituation gelagert ist. Der Wandel der Industriekultur muß daher als zusammenhängender Prozeß erkennbar sein, durch den die gesellschaftliche Situation des einzelnen Menschen durch konkrete Bedingungsfaktoren verändert wird. Unsere Distanz zur Epoche zwischen 1850 und 1914, gegenwärtig bereits zu den fünfziger Jahren und der damaligen Lebenswirklichkeit, weitet unsere Perspektive, öffnet Phantasieräume und gibt uns mehr Urteilsfreiheit auch gegenüber verkürzten Perspektiven unserer eigenen Gegenwart.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, sich anhand der Spuren, Requisiten und Dokumente einer Zeit zu nähern. Man kann sowohl mit den im eigenen Haushalt oder auf dem Trödelmarkt überkommenen Gegenständen einer vergangenen Epoche eine Kuriositätenschau veranstalten als auch die Zeugnisse der Kultur unserer Groß- und Urgroßväter aus einer scheinbar kulturkritischen Perspektive mit abwertender Distanzierung behandeln. Drittens aber gibt es die Möglichkeit, sich in „kritischer Sympathie“ den Spuren einer vergangenen Lebenswelt zu nähern, sich um ein Verständnis der darin enthaltenen subjektiven Erfahrungen und Bedingungen des individuellen Lebens zu bemühen. Wir müssen die emotionale Bereitschaft mitbringen, Formen der Freude wie des Leidens nachzuvollziehen: sich einzulassen auf den erzählbaren Erfahrungsreichtum, der uns selbst kulturell und emotional bereichert.

Wir können an Gegenständen, die uns teils bekannt sind oder Orte repräsentieren, die uns vertraut sind, Lernprozesse vollziehen. Die Sinnlichkeit der Objekte kann Medium sein. Die Entdeckung der vergangenen Lebenswelt anhand der vertrauten, überkommenen Gegenstände öffnet eine historische Landschaft, in der die Erzählungen vertrauter Personen, der Großeltern, ihren Ort bekommen. Dieser geschichtliche Lernprozeß am bekannten Raum, in der heimatlichen Region, an mit eigenen Erinnerungen verknüpften Objekten for-

dert die mitvollziehende Rekonstruktion des sozialen Wandels. Subjektiver und objektiver Faktor der Kultur sind in ihren Verschränkungen aufschließbar. Das Bewußtsein von der Entstehung der eigenen kulturellen und sozialen Heimat wird geschärft. Die Lebensbedingungen der verschiedenen Generationen werden faßbar. Sie können die Realität der geschichtlichen Entwicklungsprozesse als Lebensformen, der produktiven Gestaltung, aber auch des Erleidens einer Lebenssituation plastisch ausleuchten. Der Betrachter, der sich anhand von Requisiten der vergangenen Lebenswelt nähert, wird nach Orten suchen, die ihm vertraut sind. Er wird dabei auch Traditionen auffinden, mit denen er sich identifizieren kann.

III. Das Gegenstandsfeld

Der strukturelle Wandel in Deutschland ist im 19. Jahrhundert durch den Übergang von der agrarisch-traditionalen zur dominant industriellen Gesellschaft geprägt⁵⁾. Die handwerklich-gewerbliche Produktion wurde durch industrielle Großbetriebe mit serieller Massenfertigung überlagert und zurückgedrängt. Eine anwachsende Schicht von „tätigen“ Fabrikanten, von unternehmenden Wirtschaftsbürgern war Träger der industriellen Evolution. Als Funktion dieses ökonomischen Prozesses mit zunehmendem Bedarf an freier Lohnarbeit konstituierte sich die Arbeiterschaft. Für sie galten Arbeits- und Lebensbedingungen, die sich von denjenigen der Wirtschaftsbürger in der Regel scharf unterschieden, was sich in den Schichtungen der Alltagskultur und der Ansiedlung in Wohnviertel ausdrückte. Die „soziale Frage“ entstand: unmündige Abhängigkeit im Betrieb, materielles Elend und schlechte Wohnverhältnisse prägten den Alltag großer Teile der Unterschichten. Das Gesicht der Städte veränderte sich, neue Stadtteile bildeten sich. Die mittelalterlichen Stadtbezirke wurden geprengt.

Entsprechend begann sich in den neuen urbanen Zentren die Arbeiterschaft zu konstituieren und Formen der Selbstorganisation zu

⁵⁾ Im Vergleich zum englischen und französischen Beispiel der Industrialisierung wurde für Deutschland von einer sogenannten „relativen ökonomischen Rückständigkeit“ gesprochen. Zum Problem der Phasenverschiebung industrieller Prozesse unter internationalen Gesichtspunkten: Alexander Gerschenkron, Wirtschaftliche Rückständigkeit in historischer Perspektive, in: Rudolf Braun u.a. (Hrsg.), Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte, Köln 1976.

Die für die Darstellung der Industriekultur erforderliche Sammlungsarbeit kann selbst zum Prozeß der Aneignung von geschichtlichem Heimatbewußtsein werden. Die Region ist als soziale und kulturelle Gemeinschaft erkennbar. Der bekannte Lebensraum wird in seinen kulturellen Schichtungen aufgeschlossen, in die das Gestaltungsvermögen, die Arbeit und Auseinandersetzung der Generationen eingegangen sind, denen unsere Groß- und Urgroßeltern angehörten. Deren Leistungen und kulturellen Vorstellungswelten uns zu vergegenwärtigen und zu erhalten, wird als Aufgabe deutlich. Unsere gegenwärtige und zukünftige Lebenswelt wird dadurch reicher.

entwickeln. Dort wurden auch die Auseinandersetzungen um die Verbesserung der Lebensverhältnisse ausgetragen. Der Anspruch auf demokratische Mitentscheidung über die Angelegenheiten in Gesellschaft und Politik, also auch über die eigenen, wurde formuliert. Mit dem sozialen Wandel strukturierte sich die industrielle Gesellschaft: Alltagskultur, Lebensformen, Erziehungs- und Ausbildungsverhältnisse, Welt- und Leitbilder, kulturelle Symbole, Technik, Arbeit und Arbeitsteiligkeit veränderten sich von Grund auf. Die Gesellschaft befand sich in einem Prozeß umfassender sozialer und kultureller Evolution. Dieser prägte jedoch vor allem die Lebensverhältnisse und Kulturformen der Menschen, die in industrialisierten Gegenden lebten. Gleichzeitig gab es weiterhin hiervon unberührte ländliche Regionen, wie zum Beispiel Niederbayern, wo die althergebrachten traditionellen Lebens- und Kulturformen erhalten blieben, teilweise bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts.

In den zunehmend industriell geprägten Gegenden, beispielsweise Sachsens, Berlins oder Nürnbergs, im Rheinland und Schlesien, waren die Lebensumstände wesentlich durch die Faktoren und Phasen der industriellen Evolution bestimmt. Um diese modellhaft herausarbeiten zu können, ist ein kategorialer Rahmen hilfreich. Die verallgemeinerungsfähigen historischen Prozesse können mit Hilfe vergleichender systematischer Interpretationen von spezifischen regionalen Standortbedingungen oder kulturellen Traditionen unterschieden werden.

Der Terminus „sozialer Wandel“ ist deswegen prägnant, weil gleichzeitig ein Teil der Gesell-

schaft, nämlich der traditional-agrarische, diesen Prozeß nicht mitvollzog, jedoch quantitativ abnahm. Hieraus ist die Gleichzeitigkeit ungleichzeitiger Lebens- und Kulturformen zu erklären, die jedoch größtenteils im Stadt-Land-Gegensatz aufgingen. Auch dies muß herausgearbeitet werden.

Die Struktur des „sozialen Wandels“, in all seinen vielfältigen gesellschaftlichen und kulturellen Erscheinungen, wurde durch den Industrialisierungsvorgang bestimmt. Der Begriff Industrialisierung beinhaltet eine Reihe wirtschaftlicher und sozialökonomischer Wandlungsvorgänge. Man spricht vom „Gesamtkomplex“ eines Wandels, bei dem technisch-wissenschaftliche Entwicklungen eingebettet sind in soziokulturelle Veränderungen⁶⁾, deren Beziehung als ein „kompliziertes Geflecht voneinander abhängiger ökonomischer, sozialer, kultureller und politischer Prozesse“ zu sehen ist. Konstituierende Bedingungen des Industrialisierungsprozesses sind: Arbeitskräfte und Kapital, unternehmerisches Organisationsvermögen, Nachfrage und Markt für Industrieprodukte, ausreichend verfügbare Energie (Dampf, Gas, Elektrizität), Rohstoffe und industriell verarbeitete Materialien.

Der implizierte technologische Fortschritt basiert auf zwei typischen Grundlagen⁷⁾:

Erstens auf dem wachsenden Einsatz von Maschinenkraft und der Mechanisierung von Arbeit, der besseren Beherrschung des Materials, der stärkeren Betonung des anzuwendenden Grundlagenwissens. Neben der unmittelbaren Arbeitspraxis erfuhr der theoretisch-wissenschaftliche Bereich eine enorme Bedeutungszunahme. Das technische Experiment wurde in Großbetrieben als Basis der Forschung zur technologischen Weiterentwicklung eingesetzt, so beispielsweise in der Elektrotechnik im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Die planende Konstruktion und spezialisierte Ausbildung griffen ineinander. Zweitens erwies sich die Vergrößerung von Industrieanlagen als ausschlaggebend für den Rationalisierungsgrad industrieller Produktion, wie er sich aus Maschineneinsatz und Arbeitslosigkeit ergab.

Mit dem Wandel von Arbeit und Lebensformen wurden auch neue Verhaltensmaßstäbe gültig, nicht nur im Verhältnis Produzenten/Konsumenten, sondern auch zwischen Unternehmern und Arbeitern. Die industrielle Produktion verlangte von den Arbeitskräften ne-

ben spezifischen Ausbildungsqualitäten auch eine sich dem Maschinenbetrieb anpassende Disziplinierung am Arbeitsplatz (Arbeitsrhythmus). Die alten ständischen Hierarchien und Verhaltensmuster lösten sich teilweise auf oder erhielten neue soziale Bezugs- und Orientierungspunkte. Der Übergang von der agrarischen Gesellschaft brachte ein Auseinanderbrechen der standesspezifischen Merkmale, die bisher in der Hierarchie altständischer Gesellschaft verankert waren: ökonomische, berufliche, politische und soziale Funktionen, Bildung, Besitz, Lebensstil. Sie waren als Rollenbilder nicht mehr mit der jeweiligen Standeszugehörigkeit vorgegeben, sondern entwickelten statusbildende Qualitäten, die das Individuum jeweils für seine Person und Familie erst ausweisen mußte. Dieses individuelle Aktivität und Qualifikation fordernde Leitbild entsprach der Möglichkeit der vertikalen Mobilität, der Möglichkeit des Auf- und Abstiegs. Die zeitgenössische Sicht vieler Unternehmerpersönlichkeiten orientierte sich an deren Fähigkeiten, mit Hilfe von Kenntnissen und kautmännischen Techniken, aber auch „Tatkraft und starkem Willen“ (wie eine der Parolen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts lautete), den Aufstieg zum „Arbeitgeber“ und wohlhabenden Besitzbürger vollzogen zu haben.

Die sich mit dem Industrialisierungsvorgang neu herausbildenden Kulturformen sollen als „Industriekultur“ bezeichnet werden. In sie gingen freilich, wie in die Schichtungen der entstehenden industriellen Gesellschaft, vorindustrielle Bedingungen und Faktoren ein. Das Beispiel der Handwerker, die faktisch als Arbeiter beschäftigt waren und an zünftischen Ehrbegriffen festhielten, zeigt dies in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ganz deutlich.

Diese mentalen und kulturellen Voraussetzungen beeinflussten neben Leitbildern und Lebensstil auch die Geschwindigkeit des Wachstums, die industrielle Organisation und die Methoden der Kapitalbeschaffung. Diese Tatsache ist besonders für die Untersuchung der Innovationsprozesse an Modellen, wie beispielsweise der Region um Nürnberg, interessant. Die handwerkliche Tradition zählt ebenso dazu wie die Arbeitsformen und Beziehungsnetze der Kaufleute, die die Finanzierung des Aufbaus von Fabriken besorgten und die Marktbildung vorantrieben. Zugleich aber ist an der ersten und zweiten Generation der Unternehmer die für Deutschland typische Tendenz zu beobachten, nicht mehr am demokratischen Postulat bürgerlicher Selbstbestimmung festzuhalten, wie es für 1848 gegolten

⁶⁾ Vgl.: Rudolf Braun u. a., Industrielle Revolution, S. 10.

⁷⁾ Simon Kusznets, Wirtschaftliche Vorbedingungen der Industrialisierung, in: Rudolf Braun, Industrielle Revolution, S. 18f.

hatte, sondern sich weitgehend auf den eigenen wirtschaftlichen Interessensbereich zurückzuziehen und sich gesellschaftlich der restfeudalen Oberschicht anzunähern, bzw. sich zu integrieren. Die Nobilitierung und der Bau herrschaftlicher Wohnsitze als repräsentatives Symbol waren nur die äußeren Zeichen dieser Tendenz.

Die nun bedeutsamen soziokulturellen Faktoren waren in vorindustriellen Phasen erworben bzw. in spätmittelalterlichen Formen tradiert worden und gingen als individuell beherrschte Fähigkeiten in die Industrialisierung ein.

Handwerkliche Befähigungen waren vielfach in Verbindung mit innovativem Gestaltungsvermögen die Basis für die Qualifikation der „Unternehmerpersönlichkeiten“, um aus technischen Erfindungen umsetzbare technologische Entwicklungen herausarbeiten zu können, wie dies am Beispiel des Elektroindustriellen Sigmund Schuckert zu sehen ist. Die zweite unternehmerische Befähigung bestand darin, Märkte erschließen zu können, wozu

neben entsprechender Kapitalbasis (meist aus Kaufmannskapital) auch kaufmännisch-organisatorisches „Know-how“ erforderlich war.

Gleichzeitig bedurfte es eines ausreichenden Potentials an Facharbeitern in der Region, die qualifizierte Arbeiten wie Formen, Gießen oder Drehen auch ausführen konnten. In Nürnberg war durch die weiterbestehende handwerkliche Tradition in metallverarbeitenden Gewerben ein guter Stamm an Facharbeitern vorhanden. Dies war gerade für den Maschinenbau oder die Elektroindustrie von ausschlaggebender Bedeutung. Das Selbstverständnis dieser Arbeiter wurzelte vielfach in der handwerklichen Kultur. Neben einer klassenbewußten Schicht von Arbeitern, die sich gewerkschaftlich zu organisieren versuchten und die den Stamm der Sozialdemokratie bildeten, gab es eine beträchtliche Zahl von Arbeitern, die ihr individuelles Leitbild darin sahen, sich eine gesicherte, „kleinbürgerliche“ Existenz zu schaffen und einen anerkannten sozialen Ort im wilhelminischen Staat zu erarbeiten.

IV. Die Industrialisierung

Flächenüberspannende Stadtlandschaften, wie das Ruhrgebiet, entstanden ebenso wie um alte Stadtkerne konzentrierte Industrie-regionen⁶⁾. Eben dieser Charakter einer überschaubaren städtischen Industrieregion macht Nürnberg als Modellfall geeignet.

Im Gesamtvorgang der Industrialisierung sind mehrere Phasen unterscheidbar⁷⁾.

Die erste Phase beginnt etwa 1835 (die Datierungen differieren bis etwa 1850) und endet mit der „Gründerzeit“ 1873. Sie erfährt ihren wichtigsten Impuls durch den Eisenbahnbau, der auf die Entwicklung der Eisen- und Maschinenbauindustrie stimulierend wirkte. Zwischen 1869 und 1873 entwickelte sich eine industrielle Hochkonjunktur, die durch die

5 Milliarden Goldfrancs, die Frankreich an das siegreiche Deutschland zahlen mußte, angeheizt wurde. Während dieses Booms wurden viele Aktiengesellschaften ohne den Hintergrund eines ausreichend entwickelten Marktes gebildet. Die „Gründerzeit“, die sich als Kulturepoche durch ihren eklektizistisch-romantisierenden Stil ausgeprägt hat, endete 1873 mit dem Zusammenbruch vieler Aktiengesellschaften, mit dem „Gründerkrach“.

Die zweite Phase zwischen 1873 und 1914 ist vom Durchbruch der industriellen Produktion gekennzeichnet: Systematisch organisierte Großunternehmen entwickelten sich und konnten auf Grund sich verändernder Bedürfnisse innerhalb der Gesellschaft ihre Marktsektoren ausweiten. Die Elektroindustrie expandierte binnen eines Jahrzehnts zur Großindustrie (Sigmund Schuckert), da sich mit der Elektrifizierung seit den achtziger Jahren ein gewaltiger Markt öffnete. Während bis etwa 1895 ein stetiges, aber gegenüber der stürmischen Wachstumsperiode der Gründerzeit um 1870 dennoch verlangsamtes wirtschaftliches Wachstum festzustellen ist, gibt es von da an bis zum Ersten Weltkrieg starke Aufschwungstendenzen. Das für Nürnberg wichtige Versicherungswesen entstand in diesem Zeitraum.

⁶⁾ Zur vergleichenden Erforschung des Industrialisierungsprozesses in städtischen Zentren beispielsweise: Lothar Baar, Probleme der industriellen Revolution in großstädtischen Industriezentren. Das Berliner Beispiel, in: Wolfram Fischer (Hrsg.), Probleme der frühen Industrialisierung, 1968, S. 529ff.; oder: Wolfgang Köllmann, Sozialgeschichte der Stadt Barmen im 19. Jahrhundert, Tübingen 1960; ferner Jürgen Reulecke (Hrsg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Wuppertal 1978.

⁷⁾ Ich folge in der Bestimmung der Eckdaten der systematisierenden Zusammenfassung von Ritter/Kocka in: Gerhard Ritter, Jürgen Kocka, Deutsche Sozialgeschichte, Bd. 2, München 1975, S. 11ff.

Die Interessen der Arbeitenden mußten organisiert werden: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände entstanden. Die Bedeutung des technisch-wissenschaftlichen Fachwissens nahm zu, das Bildungswesen wurde ausgebaut, eine „Volksbildungsbewegung“ versuchte für Arbeitnehmer ein zusätzliches weiterführendes Bildungsangebot zu institutionalisieren. Um die sozialen Probleme (äußerster Armut, Not, Krankheit und Ungerechtigkeit) zu mildern, sollte den in Not lebenden und gerateten Menschen geholfen werden: sei es durch Selbstorganisation zur gegenseitigen Hilfe in Verbindung mit Gewerkschaften (Unterstützungskassen) oder durch unternehmerische Fürsorge (Arbeitersiedlungen, Betriebskrankenkassen), die der Sozialdemokratie ihre politische Stoßkraft nehmen sollte.

Der Umbruch der Industrialisierung vollzog sich im gesamten gesellschaftlichen Leben und brachte eine neue Sozialstruktur hervor. Neue kulturelle Formen, großteils schichtenspezifisch ausgeprägt, entstanden aus den veränderten Notwendigkeiten, Erfahrungen und Bedürfnissen: in der Freizeit, der Kunst, der Architektur, der Erziehung u. a. m.

Unter Kultur muß daher der umfassende menschliche Lebens- und Beziehungszusammenhang verstanden werden: die Formen des menschlichen Zusammenlebens, der Arbeit, der Wünsche sowie der Notwendigkeiten und Zwänge, in denen Menschen ihr Handeln und Zusammenleben ordnen, die Formen, in denen sie Freude und Lust, aber auch Schmerz und Leiden erleben und ausdrücken.

Kultur beinhaltet einen subjektiven Faktor, den des menschlichen Gefühls, wie einen objektiven, der uns in Gegenständen und anderen Objektivationen als Resultat menschlichen Mühens und Arbeitens überliefert ist. Diese sind Ausdruck des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens und müssen in ihren Zusammenhängen und Beziehungen behandelt werden. Es muß gezeigt werden, wie soziale Strukturen und Prozesse sich entwickeln, in welchen spezifischen Kulturformen die jeweiligen Klassen, Schichten und Gruppen lebten, kooperierten und ihre Konflikte austrugen, arbeiteten, wie sie ihre Empfindungen und Erfahrungen ausdrückten. Der Zusammenhang dieser gesellschaftlichen Entwicklungen ist in seinen Aspekten darstellbar: Technik und Wirtschaft, horizontale und vertikale Mobilitätsvorgänge in der Gesellschaft, Verstädterung, Verkehrsentwicklung, kulturelle Institutionen und Inhalte, Leitbilder, typische Normen und Wertvorstellungen, Formen der Öffentlichkeit, Kommunikations- und soziale Beziehungsformen, Familienstrukturen, kollek-

tive Mentalitäten, Sozialisationsvorgänge und -institutionen, Gesundheits- und Sozialwesen, Formen der Alltagskultur, des Designs und anderes mehr.

Diese Reihung ist nur scheinbar abstrakt. Ihr innerer Bezug ist der faktische strukturelle Lebenszusammenhang, in dem die Menschen stehen. Dort laufen die verschiedenen Gebiete als sich ineinander verknüpfende strukturelle Bedingungen individueller Existenz zusammen. Die Interdependenz dieser zusammenwirkenden Bedingungen kann schwieriger für den nationalen Bereich dargestellt werden; dort müßte sie abstrakt, ohne Anschaulichkeit und wirklichen Bezug bleiben. Weit plastischer kann dies am überschaubaren Modell von Stadtlandschaften geschehen.

Die kulturellen Objektivationen menschlichen Lebens müssen dazu in verschiedener Richtung erschlossen werden. Einmal gilt es, die subjektiven Erfahrungen der Zeitgenossen zu dokumentieren: Quellen zu systematisieren, in denen die Erfahrungen der historischen Ereignisse (Krieg 1870/71, Reichsgründung, etc.), von sozialen Situationen (Arbeitssuche, Erfahrungen am Arbeitsplatz, Bankrott eines Unternehmers der „Gründerzeit“), eines erlebten Festes oder einer Krankheitsgeschichte beschrieben werden. Weiter sind von Bedeutung: Lebensgeschichten, Memoiren, Autobiographien. Diese sind besonders interessant, wenn sie die für eine soziale Gruppe oder Klasse exemplarischen Erfahrungen schildern.

Ferner sind bedeutungsvoll: Briefe, Gedichte, Tagebücher, in denen auch alters- und generationsspezifische Erfahrungen faßbar werden; aus ihnen kann die Jugendbewegung oder auch das Leben als Lehrling oder Dienstmädchen erschlossen werden.

Mit heute lebenden Personen können mündliche Lebensberichte der selbstgeschriebenen Lebensläufe erarbeitet werden, in denen Schilderungen von Phasen und Formen der Sozialisation des familiären Lebens, der Arbeit und der Freizeit zugänglich werden. Anhand solcher subjektiven Quellen kann zweierlei demonstriert werden:

Einerseits typische soziale Lagen einer Klasse, Schicht, Generation, Gruppe, etc., die darin individuell erfahrene Situation und die Elemente und Symbole der Lebenskultur.

Zugleich aber ersehen wir hieraus, wie diese Situationen oder Ereignisse von den Individuen verarbeitet und beurteilt wurden, welche Zukunftshoffnungen entworfen wurden und welche kulturellen Traditionen dabei eingingen.

Rußland und die staatliche Einheit Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert

Seitdem Europa sich daran gewöhnt hat, im Nationalstaat die Normalform seiner politischen Existenz zu sehen, ist an Deutschland bekanntlich alles zur Frage geworden, vieles eine Frage geblieben: seine Grenzen nach außen und seine Grenzen im Innern, die Beziehung zwischen der einen Kultur- und mehreren Staatsnationen, der Bau seiner sozialen und politischen Verfassung, das sonderbar wechselhafte Verhältnis der Deutschen zu sich selber. Wir heben aus diesem Knäuel seit zweihundert Jahren wiederkehrender, nie auf Dauer beantworteter Fragen das Teilstück eines — freilich zentralen — Einzelproblems heraus: die Frage der deutschen Einheit im 19. und 20. Jahrhundert, gesehen von Rußland her. Sagt man es verkürzend und in der parteiischen Sprache der Nationen, so hat Deutschlands Weg im 19. Jahrhundert von staatlicher Zersplitterung zur Einheit, im 20. Jahrhundert von der Einheit zu neuer Spaltung geführt. Wir suchen mit einem Vergleich zwischen den Jahrhunderten den besonderen und sehr hohen Anteil zu bestimmen, den die eine Großmacht Rußland an beiden Prozessen genommen hat.

Rußland stand mit seiner Einwirkung fraglos nicht allein. Die deutschen Veränderungen sind immer eine Funktion der internationalen Politik gewesen, nicht erst die Teilung im 20. Jahrhundert, die Überrest und zugleich Zerfallsprodukt einer großen Koalition ist, sondern auch schon die Einigung im 19. Jahrhundert, die nur zustande kam, weil nacheinander alle Großmächte ihr freiwillig oder gezwungen die Zustimmung gaben. Rußland hat dennoch im Kreis der äußeren Teilhaber eine ausnehmend starke und beherrschende Stellung gewahrt. England ist — zumindest im Vergleich zur östlichen Flügelmacht Europas — jedesmal im Hintergrund geblieben; einst weil es Vorgänge auf dem Kontinent vorrangig un-

ter überseeischem Gesichtspunkt verfolgte, später weil es bloß als Juniorpartner eines Stärkeren sich auf dem Kontinent noch Geltung verschaffen konnte. Aus dem gleichen Grund trat Frankreich, nachdem es die Einigung tief beeinflußt hat, bei der Teilung weit zurück. Österreich hörte im 20. Jahrhundert auf, als Großmacht zu bestehen. Die Vereinigten Staaten schickten sich im 19. Jahrhundert erst von ferne an, Großmacht zu werden. Einzig Rußland hat den Status durchgängig besessen oder doch so viel davon behauptet, daß es auf Deutschlands Wege zur Einheit wie in die Teilung anhaltend und folgenreich einwirken konnte.

Fragt man, warum es von seinen Möglichkeiten so nachdrücklich Gebrauch machte, stößt man auf einige grundlegende Gegebenheiten, die sich in zwei Jahrhunderten zwar vielfach abgewandelt, aber stets wieder erneuert haben.

Einen ersten Fixpunkt liefert das geographische Datum: Deutschlands bald unmittelbare, bald nahe Nachbarschaft zur russischen Westgrenze. Fürs Kalkül der Macht, dem sich noch niemand auf dieser Erde entzogen hat, war Deutschland mithin politisches und militärisches Vorfeld des Ostens, eine Zone erhöhter Sicherheitsempfindlichkeit, der jede russische Regierung besondere Aufmerksamkeit zuwenden mußte, sie mochte in Petersburg oder Moskau sitzen und ihre Sicherheit defensiv verstehen oder in der Offensive finden. Die Nötigung war um so größer, als Rußland dreimal in anderthalb Jahrhunderten — 1812, 1914, 1941 — in einen europäischen Weltkrieg verwickelt war, den es nach Westen hin zu führen hatte.

Auf russische Siege in diesen Kriegen — 1815 über Napoleon, 1945 über Hitler — geht ein zweites Grunddatum der russisch-deutschen Konstellation zurück. Alexanders Einzug in Paris, das Vordringen der Roten Armee bis zur Elbe machten Rußlands politisch-militärische Stellung nach Westen so stark, daß ihm jedesmal eine entscheidende Stimme zukam, als über die Nachkriegsordnungen Europas entschieden wurde. Eingeschlossen in diese Ordnungen und zugleich einer ihrer Kernbestandteile war beidemal die deutsche Frage. Wie die Einigung sich unter den Ausgangsbedingun-

**) Der Beitrag wurde erstellt für ein internationales Historiker-Symposion „Die Deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert“, das Professor Josef Becker (Universität Augsburg) mit finanzieller Unterstützung der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung vom 23. bis 25. September 1981 in Augsburg durchführte. — Das Fehlen eines Anmerkungsapparates wird, wie wir hoffen, kompensiert durch die Literaturhinweise am Beitragsende, denen unschwer die im Text genannten Autoren bzw. deren Arbeiten zu entnehmen sind.*

gen von 1815 vollzogen hat, so die Teilung unter jenen von 1945.

Daß schließlich der Kampf mit Napoleon zugleich ein Krieg gegen die Französische Revolution, das Unternehmen Barbarossa auch ein Krieg gegen die Russische Revolution gewesen ist, führt auf einen letzten Fixpunkt im russisch-deutschen Verhältnis. Obwohl Rußland, in der Terminologie der Oktoberrevolution gesprochen, 1815 die feudale Reaktion, 1945 den sozialistischen Fortschritt verfocht, blieb es doch vor seinem Frontwechsel wie danach Partei in einem internationalen Bürgerkrieg. Mehr noch, es hat immer, als letztes Bollwerk des Ancien régime wie als erster „sozialistischer Staat“ der Welt, an der exponiertesten Stelle dieser Kriege gekämpft und aus dem Anspruch, Vorkämpfer einer Partei zu sein, nicht nur rhetorische Rechtfertigungen, sondern auch wirksame Energien gezogen. Deutschland aber lag jedesmal im unmittelbaren Frontbereich des internationalen Bürgerkriegs. Es war deshalb im 20. Jahrhundert vom revolutionären Hegemonialanspruch Rußlands so unmittelbar betroffen wie von seinem gegenrevolutionären im 19. Jahrhundert.

Die in beiden Hegemonialansprüchen enthaltenen „Unverzichtbarkeitsvorstellungen und ihr Schutz von Infragestellung“ (G. Wettig) im außenpolitischen Bezugsrahmen, oder noch genauer: in einem jeweils besonderen internationalen System, als dessen Hauptverfechter und -garanten Petersburg bzw. Moskau auftraten, waren Grundlage und Richtschnur keineswegs nur, aber vor allem auch der russischen Deutschlandpolitik in der Zeit vor 1870/71 und seit 1944/45.

Auf eine Formel zusammengezogen, bestimmte sich Rußlands Verhalten zur deutschen Frage mithin aus drei Konstanten: seiner exzentrischen Stellung zu den beiden großen Revolutionen der Neuzeit, seiner zeitweisen Vorrangstellung nach zwei europäischen Weltkriegen, seiner räumlichen Dauerstellung als Deutschlands Nachbar. Jedes einzelne der drei Momente hätte genügt, die deutsche Einheit zum russischen Thema zu machen. Daß alle drei Momente sich ständig zu einem Zusammenhang verknotet haben, erhob die deutsche Frage zu einem Hauptthema der russischen Politik und erklärt, warum niemand von außen die deutschen Antworten so kontinuierlich und nachhaltig beeinflußt hat wie Rußland.

Das heißt freilich nicht, daß die Entwicklungen aufs Jahr 1870 hin und vom Jahre 1945 her einem russischen Kalkül entsprochen oder gar Rußlands Willen gehorcht hätten. Eher trifft das Gegenteil zu. Die auf Dauer berechnete

Nachkriegsordnung von 1815 wollte Deutschland zersplittert halten und konnte doch seine Einigung nicht hindern. Die provisorische Nachkriegsordnung von 1945 setzte umgekehrt Deutschlands Einheit voraus und führte doch zu seiner Spaltung. Beidemal widersprach die spätere Entwicklung einem ursprünglichen Arrangement, dem Rußland seine wohlherwogene Zustimmung gegeben hatte.

In der Tat fand es dafür 1815 so stichhaltige Gründe wie 1945, auch wenn die Improvisation von Potsdam dem russischen Interesse weniger weit entgegengekommen ist als das Friedensvertragswerk von Wien. Bekanntlich hat der Kongreß von 1815 mit Einrichtung des Deutschen Bundes das westliche Vorfeld der konservativen Vormacht so geordnet, daß sie gegen Herausforderungen von außen wie innen optimal gesichert schien. Als lose Vereinigung souveräner Fürsten schloß der Bund die revolutionären Alternativen des Nationalstaats und der Volkssouveränität, die der Autokratie auf dem ganzen Kontinent nicht erwünscht waren, von Deutschland jedenfalls aus. Als ein Subsystem von Staaten, das zwei größere mit vielen kleineren zusammenspannte und damit den österreichisch-preußischen Dualismus ebenso am Leben wie in der Balance hielt, neutralisierte der Bund machtpolitisch das europäische Glacis des Zarenreichs. Überdies ließ Rußland von Polen, dessen Masse es selber nahm, zwei bescheidene Stücke an Österreich und Preußen fallen, gerade genug, daß die kleineren Partner sich bereit fanden, das volle Risiko der Teilung mit ihm gemeinsam zu tragen. Und wenn trotz allem einer der beiden an irgendeiner Stelle, in Polen, auf dem Balkan, in Deutschland, sich aus dem russischen Interesse zu lösen suchte, konnte Petersburg immer noch auf den Beistand des Rivalen hoffen, in Wien gegen Berlin, in Berlin gegen Wien. Die kleineren deutschen Fürsten, stets in Sorge vor den zwei großen, waren ohnehin geneigt, sich an die noch größere Schutzmacht im Osten anzulehnen.

Was das Zarenreich aus der deutschen Zersplitterung nach 1815 gewann, war mithin mehr als eine Reihe von (Einzel-)Vorteilen. Sie bot ihm ein ganzes Gefüge von Sicherheiten und Handhaben, das sich im traditionellen Muster der Machtpolitik ebenso verwenden ließ wie gegen systemgefährdende Bedrohungen durch die Revolution. Wie wirksam die Kombination im kritischen Augenblick zu werden vermochte, erfuhr am empfindlichsten Preußen an seinem kleindeutschen Unionsplan 1849/50, als es zum ersten Male, schon in der Weise Bismarcks, nur ohne dessen artisti-

sche Robustheit, konservative Revolutionspolitik zu treiben suchte. Der Anlauf scheiterte zuletzt am russischen Veto. Daß aber Petersburg mit Gewalt nur zu drohen brauchte, ohne sie einsetzen zu müssen, rührte zuerst daher, daß Preußens Vorgehen schon in Deutschland selbst alle Gegenkräfte, die im System des Bundes angelegt waren, aufgeregt und gegen sich in Front gebracht hatte — den Konkurrenten Österreich, den Partikularismus der Kleinstaaten und die Partei der Gegenrevolution mitten am Berliner Hof. Der freiwillige Zusammenhalt so vieler und so verschiedenartiger Interessenten schob dem Zaren wie von allein die Rolle des Schiedsrichters zu. Er hat sie sofort aufgenommen und dafür gesorgt, daß sich in Olmütz 1850 die Wiener Ordnung von 1815 wieder herstellte. Es war keine andere denkbar, die dem Vorteil Rußlands und dessen Selbstherrschaft besser hätte dienen können.

Für die mitteleuropäische Ordnung, mit der Rußland und das Sowjetsystem seit 1945 leben, gilt das sicher nicht in gleichem Maße. Zwar ist Moskau heute zugefallen, was Petersburg nie besessen hat: direkte militärische, politische und wirtschaftliche Kontrolle über deutsche Angelegenheiten. Dafür erreichte der mittelbare Einfluß, den Rußland im 19. Jahrhundert, wollte es nicht nackte Gewalt brauchen, allein aufbieten konnte, Deutschland in seiner Gesamtheit. Unter sowjetischer Verfügung stehen hingegen nur Teile von Deutschland, etwa die Hälfte seines einstigen Territoriums, nur ein Drittel seiner überlebenden Menschen, sogar nur ein Viertel seiner wirtschaftlichen Kapazität. Die anderen, weit gewichtigeren Anteile liegen seit 1945 nicht bloß außerhalb des Moskauer Zugriffs, vielmehr drohten sie von Anfang an, Beute und Stützpunkt eines Gegners zu werden, der westlichen Koalitionspartner Rußlands im Zweiten Weltkrieg, die in Moskau insgeheim nie aufgehört hatten, als Klassenfeind zu gelten, und bald nach Kriegsende auch offen wieder so behandelt wurden.

Die sowjetische Politik hat deshalb zu Deutschlands Spaltung immer Alternativen gesehen, die für Rußland wie für den Sozialismus marxistisch-leninistischen Zuschnitts womöglich vorteilhafter und jedenfalls nicht nachteiliger gewesen wären. Man konnte, ohne den eigenen Besatzungsteil preiszugeben, über ganz Deutschland ein Kondominium mit den Koalitionspartnern errichten und versuchen, aus den westlichen Teilen möglichst viel östlichen Nutzen zu ziehen. Eine andere denkbare Lösung war, daß Mittel- und Westdeutschland eins blieben und formelle Selbständigkeit bekamen, aber politisch und mili-

tärisch neutralisiert wurden. Und schließlich, im Vergleich, die optimale Variante, eine Ausdehnung der sowjetischen Kontrolle auf Deutschland im ganzen. Wie man weiß oder doch annehmen darf, hat Moskau seit den Konferenzen von Teheran und Jalta nach- oder nebeneinander alle drei Möglichkeiten im Auge gehabt — anfangs und wohl noch übers Jahr 1945 hinaus das Experiment des Kondominiums, dann in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre die Neutralisierung und als ein Wunschbild, das man vermutlich zu jeder Zeit, wäre die Gelegenheit danach gewesen, gern verwirklicht hätte, den Einschluß ganz Deutschlands ins Sowjetsystem.

Im Lichte dieser Möglichkeiten nimmt sich die Wirklichkeit der Teilung wie ein status minor aus, als Variante der Bescheidung. Und genau in diesem Sinne war, wie jüngste Forschungsergebnisse erweisen, die Teilung in Ost- und Westdeutschland in der Tat nur ein „Ersatzmodell“ (v. Buttlar) für die Sowjetunion. Sie hält zwar politisch bis heute jene Linie, die sie 1945 militärisch erreicht hat. Bei Kriegsende schienen sich aber viel weitere Aussichten zu öffnen — auf ein ungeteiltes Deutschland, das entweder von der Sowjetunion zu beeinflussen war oder fest von ihr kontrolliert wurde oder als ein Puffer zum Westen jedenfalls die Sicherheit des Ostens erhöhte.

Von Rußland her gesehen, war deshalb Deutschlands Teilung, die sich seit 1945 herausgebildet hat, nicht so ganz verschieden von Deutschlands Einigung, wie sie bald nach 1850 in Gang gekommen ist. Obwohl die zwei Wege in entgegengesetzte Richtungen liefen, stellte es sich der östlichen Großmacht beidemal so dar, daß eine deutsche Nachkriegskonstellation, die ihr höchst günstig war, von einer minder vorteilhaften verdrängt wurde.

Warum Rußland sich bestimmen ließ, dieser doppelten Verschiebung nachzugeben, hatte jedesmal vielfältige Gründe — und damals ganz andere als heute. Sie hingen aber beidemal mit Grenzen zusammen, die Rußland sowohl als Großmacht wie als Bürgerkriegspartei gesetzt waren. Im 19. Jahrhundert sind diese Grenzen bald nach 1850 sichtbar geworden, nicht lange nach Olmütz, als es noch einmal so ausgesehen hatte, als ob der Einfluß des Zaren in Mitteleuropa schrankenlos sei. Im 20. Jahrhundert kamen diese Grenzen bald nach 1945 zutage, nicht lange nach einem Sieg, der Rußland zum Herrn des ganzen Kontinents zu machen schien.

Rußlands Entscheidung gegen Deutschlands Einheit hatte seit 1815 auf hauptsächlich drei Voraussetzungen geruht: einer Gesamtten- denz des Handelns, die nach innen wie außen

verfassungspolitisch autoritär, sozialpolitisch konservativ war, einer unangefochtenen Militärmacht und einer Bündiskonstellation, in der Petersburg mindestens auf Wien oder Berlin, häufig auf beide, rechnen konnte. Wie eng diese Voraussetzungen untereinander verklammert waren, lehrte das eine Jahrzehnt von 1854 bis 1863, als sie nacheinander hinfällig wurden. Im Krimkrieg stellte Österreich sich diplomatisch und fast schon militärisch auf die Seite der Gegner. Beim Polenaufstand, als Bismarck Rußland erst bewaffnete Hilfe anbot, um es dann, von Frankreich und England unter Druck gesetzt, diplomatisch im Stich zu lassen, erwies auch Preußen sich nicht als verlässlichster Freund. Zur drohenden außenpolitischen Isolierung kam der militärische Ausgang des Krieges, ein doppelt gefährlicher Rückschlag, weil niemand die Niederlage als unglücklichen Zufall erklären konnte. Sichtbar für jedermann war sie eine Folge struktureller Schwächen, nicht nur im eigentlichen Heerwesen, sondern in Wirtschaft und Gesellschaft des Zarenreichs überhaupt. Im Vergleich zu anderen Großmächten, in deren Kreis es sich seit Peter d. Großen hinaufgekämpft hatte, ist Rußland zwar immer schon sozial-ökonomisch im Rückstand gewesen. Die Autokratie hatte aber durch Teilanpassungen an westliche Standards und eine rigorose Anspannung der menschlichen und dinglichen Ressourcen des riesigen Landes sich ein Militärpotential geschaffen, das in den blutigen Konkurrenzkämpfen der Großmächte noch bis über die Schwelle des 19. Jahrhunderts mithalten konnte. Seither indes war durch Kapitalismus und industrielle Revolution der militärtechnische Vorsprung des Westens so drastisch angewachsen, daß die russischen Substitute Selbstherrschaft und Masse den Ausgleich nicht mehr herzustellen vermochten.

Petersburg mußte nach 1856 wählen, ob es den Großmachtanspruch nach außen preisgab oder im Innern einen neuen Anpassungsschritt wagte, der wirtschaftlich und sozial weitgehend und mehr veränderte als je ein Eingriff seit Beginn des 18. Jahrhunderts. Alexander II. entschied sich, wie bekannt, zur inneren Reform, nicht nur um der äußeren Stellung willen, doch wesentlich auch aus diesem Grunde. Freilich war das erst eine Rechnung auf die Zukunft. Für die Gegenwart hat der Entschluß zur Reform das außenpolitische Handlungsvermögen Rußlands noch weiter herabgesetzt, als es durch Niederlage und Isolation ohnehin schon gemindert war. Denn Reformen kosteten Geld, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr viel mehr noch, als etwa Preußen zu Beginn des Jahrhunderts in vergleich-

barer Lage hatte aufwenden müssen. An Eisenbahnen zum Beispiel war damals noch kein Gedanke gewesen, und die Lasten der Bauernbefreiung trug dort nahezu allein das Dorf selbst. In Rußland, wollte man nicht Ruin und Revolte der Bauern riskieren, mußte der Staat für sie mit einspringen. Er mußte sich auch des Eisenbahnbaus annehmen, schon weil die Konkurrenten es inzwischen getan hatten und ihnen keine Armee mehr gewachsen war, die sich langsamer bewegte als auf Schienen. Allein aus Eisenbahnbau und Bauernbefreiung, von anderen Reformkosten zu schweigen, entstanden deshalb dem Fiskus nach 1856 plötzlich und in enormer Höhe Mehrbelastungen, die den Kriegsminister zu einem friedfertigen Manne machten. Miljutin wußte so gut wie der Finanzminister Reutern, daß Rußland sich vorläufig auf äußere, schon gar auf kriegerische Verwicklungen nur einlassen dürfe, wenn es um Existenzfragen ging.

Was freilich nach außen eine Existenzfrage war, nahm sich, nachdem die innere Reform beschlossen war, merklich anders aus als in den Jahrzehnten zuvor. Solange die Autokratie aus Furcht vor der großen Revolution auch kleine Reformen gescheut hatte, war — beinahe — jede soziale, nationale, konstitutionelle Verschiebung, die sich jenseits der russischen Grenze ereignete, diesseits als eine Bedrohung erschienen. Aus dem inneren Immobilismus entsprang hochgradige gegenrevolutionäre Spannung nach außen, jener nervöse Hang zur Intervention, der die ganze Regierung Nikolajs I. kennzeichnet und ihn zum „Gendarmen Europas“ gemacht hat. Mit Alexanders liberalen Reformen ist diese Spannung nicht beseitigt, aber spürbar gemindert worden. Weil Rußland dem Westen innenpolitisch näherrückte, konnte es außenpolitisch um einiges gelassener mit ihm umgehen. Insofern hat das kritische Jahrzehnt seit 1854 nicht nur das Interventionsvermögen der Selbstherrschaft geschwächt. Es hat zugleich auch ihr Interventionsbedürfnis herabgesetzt.

Der Sowjetunion ist ein Krimkrieg bis heute erspart geblieben. Auch ihre innere Stabilität hat bisher, sehr im Unterschied zu den sowjetischen Hilfsstaaten in Osteuropa, niemals seit 1945 ernstlich gewankt. Dennoch stieß Moskau nach außen auf macht- und systempolitische, darunter auch wirtschaftliche Grenzen, die seinen Handlungsraum ähnlich beengen, wie es einst Petersburg widerfahren ist, als es in die Niederlage und unter Reformdruck geriet. Seitdem die Vereinigten Staaten sich 1945 entschlossen, in Europa politisch und militärisch anwesend zu bleiben, hat die Sowjetunion einen Widerpart auf ihrem westlichen

Vorfeld, der jeden Schritt, den sie hier versuchen mag, mit hohen Risiken belädt. Das stärkste knüpft sich an die modernen Waffen. Zwar ist Amerikas Vorsprung in atomarer Rüstung, der 1945 für einen Augenblick die Krimkriegssituation dramatisch zu erneuern schien, von der Sowjetunion bezeichnenderweise rasch und ohne systembelastende Folgen ausgeglichen worden. Die Balance des Schreckens, unter und von der Europa seit Mitte der fünfziger Jahre lebt, hat aber die russische Politik nicht erfolgreicher gemacht und ist einer der entscheidenden Gründe, warum sie in Deutschland über die Demarkationslinie von 1945 nie hat vordringen können.

Scheiden aber die Drohungen mit Gewalt oder ihr Gebrauch als grenzverändernde Mittel aus, macht sich doppelt nachteilig für die Sowjetunion geltend, daß sie als Bürgerkriegspartei seit 1945 in sonderbar gespaltenen Lage ist. So unangreifbar das Sowjetsystem sich bisher überall dort erwiesen hat, wo es einmal etabliert war, so wenig hat es jenseits dieses Bannkreises zu freier und gutwilliger Nachfolge einzuladen vermocht. Jedenfalls in Europa überwog sehr bald die Ablehnung, ein elementarer Antikommunismus, dem der manipulierende nicht viel nachzuhelfen brauchte. Es wird sich daran auch nichts ändern, solange das Quantum an Freiheiten und Gütern, das die konkurrierenden Systeme ihren Bürgern gewähren, in Ost und West so ungleich verteilt bleibt wie noch bis zum heutigen Tag. Zumal in Deutschland, wo die Systemgrenze mit keiner Sprach- und Nationsgrenze zusammenfiel, lange durchlässig war für die Menschen und den Fluß der Informationen nie unterbrochen hat, sind Systemvergleiche immer zu Lasten des Ostens gegangen. Zusammen mit dem machtpolitischen Veto, das ihm die amerikanische Großmacht entgegensetzte, haben sie die sowjetische Deutschlandpolitik auf Dauer in die Zonengrenzen von 1945 wie in einem Getto eingeschlossen. Moskau konnte nur halten, was es damals mit Gewalt und noch unter der Zustimmung seiner Kriegsalliierten in die Hand bekommen hatte. Bei jedem Versuch, westlich darüber hinauszugreifen, ist die russische Politik seither gescheitert, weil sie Gewalt nur noch um den Preis der Selbstbedrohung hätte gebrauchen dürfen und Zustimmung um gar keinen Preis mehr gefunden hat.

Nicht nur für das sowjetische Optimalziel ungeteilter Kontrolle über ganz Deutschland ergab sich deshalb nie eine Aussicht auf Wirklichkeit. Auch die bescheidenere Chance eines — wie immer gearteten — alliierten Kondominiums war spätestens seit 1947 verspielt. Und bei den ebenfalls erfolglosen Neu-

tralisierungsofferten zu Beginn der fünfziger Jahre handelte es sich, wie noch kurz zu erläutern sein wird, wohl in erster Linie um diplomatische Schritte, die helfen sollten, den inzwischen längst eingeleiteten Rückzug auf die „Ersatzlösung“, eben auf die deutsche Teilung, propagandistisch abzusichern.

Als Nahtstelle und „Scharnier“ (v. Buttlar) der Entwicklung, die von der Erhaltung der Einheit ausging und zur Teilung führte, erwies sich das Jahr 1946. In ihm stritten die Sowjetunion und die USA nicht allein, nicht einmal primär darum, ob es erlaubt oder nicht erlaubt sei, Reparationen aus der laufenden Produktion zu entnehmen. Das Problem der Wirtschaftseinheit hat den Bruch in Deutschland veranlaßt, aber nicht verursacht. „Denn der Versuch der Russen, sich in den westlichen Zonen Bastionen zu schaffen, begann schon vier Wochen nach der Kapitulation; wäre er nicht mit dem folgenlosen Gewinnungskonzept betrieben worden, so hätte er, auch ohne den Reparationseklat, den Akkord der Sieger beendet. Das Scheitern der zunächst gewählten Methode änderte aber nichts an der Geltung des weiterhin angesteuerten Ziels“ (v. Buttlar). Dieses macht- und ordnungspolitische Ziel, Gesamtdeutschland in den eigenen Einflußbereich einzufügen, wollten aber auch die USA für sich erreichen. Solange nun — bis weit in das Jahr 1946 — Moskau wie Washington meinten, ihre jeweiligen gesamtdeutschen Absichten verwirklichen zu können, suchten sie noch Verständigungsmöglichkeiten zu erkunden. Für den Fall des Scheiterns trafen sie jedoch gleichzeitig Vorkehrungen, die eine kürzere oder längere Teilung Deutschlands zumindest in Kauf nahmen.

Daß diese nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst von niemandem gewollte Teilung zwischen 1947 und 1949 in einem vielschichtigen Interaktionsprozeß Zug um Zug bis hin zur Errichtung von zwei deutschen Staaten herbeigeführt wurde, war nicht zuletzt Folge der inzwischen in Moskau vorherrschenden Auffassung, daß das im Krieg bewährte Bündnis mit den Westmächten keine tragfähige Grundlage der sowjetischen Sicherheit mehr darstelle. Diese Einschätzung wurde durch den offenkundigen Mangel an Bereitschaft der USA verstärkt, die UdSSR am atomaren Geheimnis teilhaben zu lassen. Auch und gerade deshalb konnte ein alliiertes Einvernehmen über Deutschland nicht hergestellt werden, und insofern war die Teilung Deutschlands nicht Ursache, sondern Funktion und Produkt jenes in der Tat hochgradig „asymmetrischen Konflikts“ (W. Link), den wir als „Kalten Krieg“ zu bezeichnen pflegen.

Wohl hielten zunächst beide Kontrahenten an ihrem Streben, zumindest aber an ihrem Anspruch fest, beherrschenden Einfluß in Gesamtdeutschland zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurde frühzeitig auf östlicher Seite das „Brückenkopf“-Konzept entwickelt, dem auf westlicher Seite das „Magnet“-Konzept spiegelbildlich entsprach. Bekanntlich war jedoch beiden Konzepten ebensowenig Erfolg beschieden wie der von der Sowjetunion seit 1950, auch über ostdeutsche Kanäle, ins Spiel gebrachten und im Frühjahr 1952 dem Westen als diplomatisches Angebot unterbreiteten Idee eines neutralen wiedervereinigten Deutschland, die, wie nicht nur der Vollständigkeit halber hinzuzufügen ist, 1946/47 für Moskau — wie für Washington — (noch?) keine akzeptable Vorstellung zur Lösung der deutschen Frage gewesen war.

Mit der gewiß gewichtigen Einschränkung, daß die der Forschung verschlossenen einschlägigen Akten in sowjetischen Archiven möglichenfalls zu neuen Einsichten und Urteilen veranlassen oder gar zwingen, darf wohl aufgrund unseres derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstandes als gesichert gelten, daß die Auffassung von einer 1952 verpaßten Chance zur Wiedervereinigung, was den realgeschichtlichen Vorgang anbelangt, unhaltbar ist. Die offiziellen sowjetischen Noten an die Westmächte vom 10. März und 9. April 1952 verfolgten zwei Zielsetzungen, denen als gemeinsames Hauptmotiv, als wichtigste Triebkraft ein höchst verständliches, seit 1941 allerdings fast traumatisch gesteigertes Sicherheitsbedürfnis zugrunde lag: Einmal sollte die drohende, unmittelbar bevorstehende politische und militärische Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnisssystem verhindert werden. Zugleich und vor allem aber dürfte es Moskau darum gegangen sein, auf eindrückliche Weise den Westmächten und — indirekt — Bonn die Verantwortung für die Spaltung Deutschlands zuzuschreiben sowie die weitere Sowjetisierung der DDR und deren feste Einbindung in den Ostblock zu rechtfertigen und zu erleichtern. Selbst wenn man Anlaß zu haben meint, diese beiden Zielsetzungen anders zu gewichten, und darüber hinaus darauf verweist, daß das sowjetische Angebot sogar den eigenen Besatzungsteil Deutschlands zur Disposition zu stellen schien, steht inzwischen soviel zweifelsfrei fest: Das den Westen keineswegs überraschende, vielmehr hier — in noch dazu erheblich massiverer Form — längst erwartete Neutralisierungsangebot Moskaus von 1952 stieß in Washington, in London und erst recht in Paris von vorneherein auf Ablehnung und fand in Bonn, bei schon deshalb höchst eingeschränktem Ver-

haltensspielraum der Bundesregierung, keinen hinreichenden Widerhall. (Davon zu unterscheiden ist die bundesdeutsche Wirkungsgeschichte; mit ihr verhält es sich ähnlich wie mit dem vom realgeschichtlichen Vorgang ebenfalls klar abzugrenzenden Rapallo-Mythos).

Wenn sich aber die deutsche Einheit unter keiner der Bedingungen, die Moskau stellen mochte, durchsetzen ließ, hatte es bloß noch die Wahl, den Bedingungen der Gegenseite nachzugeben oder auf den Status quo zu insistieren. Da zur Kapitulation vor dem Westen weder innen- noch außenpolitisch ein Anlaß bestand, entschied die Sowjetunion sich folgerichtig und gewissermaßen notgedrungen zur Beharrlichkeit. Erhaltung des Status quo hieß nun freilich, daß sich Deutschland auf die Dauer an der vorläufigen Demarkationslinie von 1945 teilte. Die endgültige Option für diese Lösung vollzog die Sowjetunion im Sommer 1955 mit der öffentlichen Erklärung Chruschtschows in Ost-Berlin, die Frage der deutschen Wiedervereinigung sei kein Gegenstand für weitere Verhandlungen der Großmächte, sondern ausschließlich Angelegenheit der beiden deutschen Staaten. Da über diese Teilungs- oder Wiedervereinigungsfrage seit 1955 in der Tat auf keiner internationalen Konferenz mehr verhandelt worden ist — auch dann nicht, wenn Konflikte in und um Deutschland die Großmächte zu solchen Konferenzen führten —, hat Moskau zweifellos die Entscheidung getroffen, die „deutsche Frage“ von der Tagesordnung der internationalen Diplomatie zu streichen und die Teilung als eine „Realität“ zu deklarieren, mit der Deutsche und Nichtdeutsche sich abzufinden hätten.

Insofern darf man sagen, die Teilung sei Ergebnis der sowjetischen Politik. Sie ist es aber nur im Sinne einer Nebenfolge, die unter den gegebenen Umständen unvermeidlich war, nicht ein Primärziel, das Rußland sich bewußt gestellt und planmäßig verwirklicht hätte. „Gewollt“ haben Stalin und seine Nachfolger die deutsche Teilung so wenig, wie Alexander II. die deutsche Einigung „gewollt“ hat. Beides hat man geschehen lassen und hingenommen, weil, damals wie heute, weder die Großmacht noch die Bürgerkriegspartei Rußland stark genug war, es zu verhindern. Beidemal spielte die ökonomische Komponente — als Moment der Schwäche — eine wesentliche, aber nicht ausschlaggebende Rolle. Entscheidend war beidemal der Primat der Politik im russischen Handeln. Aber anders und stärker als (im Jahrzehnt) nach 1854/56 gerieten (im Jahrzehnt) nach 1944/45 in der Deutschlandpolitik Sicherheits- und Expansionsinteresse in Widerspruch.

Nachdem sich mithin die Teilung als unvermeidlich herausgestellt hatte, es spätestens seit 1955 keine realen Alternativen zu ihr gab, ist von der Sowjetunion alles getan worden, daß nun wenigstens ihr Teilstück, die DDR, sich nach innen und außen konsolidiere. Bei diesem bescheideneren Vorsatz rückten alle Trümpfe auf die Seite Moskaus. Das Gleichgewicht des Schreckens wirkte sich hier zu seinen Gunsten aus, und das Sowjetsystem machte nicht seine Abstoßung nach außen geltend, sondern sein ungemeines Vermögen zu innerer Stabilität, das ihm nicht zuletzt dank seiner Herrschaftsmittel und -methoden eigen war.

Nur die Zukunft kann lehren, ob die paradoxe Rechnung des Westens aufgeht und aus den zwei Staaten noch einmal ein einziger wird, wie es einst den 39 Staaten, die seit 1815 im Deutschen Bund mit- und gegeneinander Politik getrieben haben, oder doch den meisten von ihnen widerfahren ist. Gesehen von der Gegenwart her, erscheinen die Hindernisse immens. Sie steigen noch höher, wenn wir sie ein letztes Mal an der Vergangenheit des russisch-deutschen Verhältnisses messen.

Die Gründung des Bismarckreiches, gewaltsam vollzogen, mit halbrevolutionären Mitteln nach innen und von weitreichenden Folgen nach außen, hat Europa fraglos tief verändert. Dennoch war sie weniger Umsturz als ein Ereignis des Übergangs und der Vermittlung, und dem Umstand, daß Übergänge und Vermittlungen damals in Europa (aus gleich noch zu benennenden Gründen) möglich waren, ist es — neben dem Geschick eines erstaunlichen Mannes — vor allem zu danken, daß sie nach außen wie innen gelingen konnte. Die deutschen Kriege ließen sich führen um begrenzter Ziele willen, ohne das Risiko unbegrenzbarer Zerstörung. Das vereinte Deutschland wurde zwar eine stärkere Großmacht als das alte Preußen, aber keine neue, und solange es sich noch hütete, Hegemonialansprüche zu

stellen, konnte es alle Spielräume des Manövrierens nutzen, welche die Konkurrenzgemeinschaft der fünf Großmächte ihren Mitgliedern seit jeher offenhielt. Und so bitter nach innen und außen an den Fronten des europäischen Bürgerkriegs gekämpft wurde, überwogen Übergänge und Zwischenlösungen auch hier die eindeutigen Siege und Niederlagen. Das Nationalprinzip ließ sich mit der Monarchie so gut vereinen wie mit der Republik. Zwischen Absolutismus und Volkssouveränität lag der Mittelweg des konstitutionellen Königtums, und bevor der industrielle Kapitalismus rein zu sich selber kam, konnte er mit den vormodernen politisch-sozialen Ordnungen mühelos in die unklarsten Mischungsverhältnisse treten.

Nichts von dieser Freiheit der Bewegung hat sich in der Gegenwart Europas erhalten. Anstelle der fünf großen Mächte beherrschen es zwei, die übergroß geworden sind. Das lockere Gefüge der Pentarchie ist verdrängt von der starren Frontbildung des einen und alles durchdringenden Ost-West-Konflikts, d. h. von einer qualitativ neuen, so noch nicht dagewesenen politischen und gesellschaftlichen Zweiteilung Europas. Denn so gleichartig die industrielle Basis jenseits und diesseits der Grenze geworden ist, zwischen den politisch-sozialen Systemen, die sie trägt, stehen ausschließende Gegensätze von solcher Schärfe, daß sie bisher von keiner Reformbewegung auf einer Seite und keinem Entspannungsversuch, der zwischen ihnen unternommen wurde, überbrückt werden konnten. Nicht weniger als das müßte aber geschehen, wenn ein Land, das von dieser neuartigen Systemgrenze geteilt wird, sich je wieder einigen soll. Die Aussichten sind bescheiden genug. Was immer jedoch die Zukunft Deutschlands sein mag, sie wird jedenfalls mitentschieden werden von jener Macht, bei der seit jeher ein Hauptschlüssel zur deutschen Frage liegt — von Rußland.

Anregungen, Informationen und Belege zum Thema insgesamt, das unter dem hier gewählten Frageaspekt wohl noch nicht behandelt worden ist, enthalten: die Schrift von *W. Conze*, Das deutsch-russische Verhältnis im Wandel der modernen Welt, Göttingen 1967; ferner der Aufsatz von *G. Wettig*, Kontinuität und Wandel der russischen Deutschland-Politik 1815 bis 1969, in: *B. Meissner* u. *G. Rhode* (Hrsg.), Grundfragen sowjetischer Außenpolitik, Stuttgart u. a. 1970; sowie schließlich — in begrenztem Umfang — der Sammelband von *W. Markert*, Deutsch-Russische Beziehungen von Bismarck bis zur Gegenwart, Stuttgart 1964.

Für die Zeit von 1815 bis 1870/71 wird v. a. verwiesen auf: das Standardwerk von *W. E. Mosse*, The European Powers and the German Question, 1848—1871, Cambridge 1958, und die Zusammenfassung bei *B. Jelavich*, Rußland und die Einigung Deutschlands unter preußischer Führung, in: GWU Jg. 1968. Wichtige Belege für Rußlands militärische Handlungsschwäche und deren außenpolitische Folgen bei *L. I. Naročnickaja*, Rossija i vojny Prussii v 60-ch godach XIX v. za ob-edinenie Germanii ‚sverchu‘, Moskva 1960, und *P. A. Zajončkovskij*, Voennye reformy 1860—1870 godov v Rossii, Moskva 1952. Zum Verhältnis zwischen Reformproblem, gesellschaftlichen Tendenzen und Außenpolitik im Zarenreich sind heranzuziehen die Spezialuntersuchung von *D. Beyrau*, Russische Orientpolitik und die Entstehung des Deutschen Kaiserreiches 1866—1870/71 (Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München, Reihe: Geschichte, Bd. 40), Wiesbaden 1974, und zusammenfassend *D. Geyer*, Der russische Imperialismus. Studien über den Zusammenhang von innerer und auswärtiger Politik 1860—1914 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 27), Göttingen 1977; sowie *D. Beyrau*, Der deutsche Komplex: Rußland zur Zeit der Reichsgründung, in: E. Kolb (Hrsg.) Europa und die Reichsgründung (= Historische Zeitschrift, Beiheft 6 N.F.), München 1980. Zur Konvention Alvensleben 1863 gibt den neuesten, dank polnischer Publikationen sehr erweiterten Kenntnisstand *H. W. Rautenberg*, Der polnische Aufstand von 1863 und die europäische Politik. Im Spiegel der deutschen Diplomatie und der öffentlichen Meinung, Wiesbaden 1979 (das gründlich gearbeitete Buch löst sich nur zögernd von der überlieferten, auf Bismarck selbst zurückgehenden Überschätzung des Abkommens bei deutschen Autoren).

Aus der Fülle mehr oder weniger ergiebiger Untersuchungen zur sowjetischen Deutschlandpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ragen hervor und wurden vorrangig berücksichtigt: die einschlägigen Kapitel des von *D. Geyer* herausgegebenen Osteuropa-Handbuchs: Sowjetunion. Außenpolitik 1917—1955 und 1955—1973, 2 Bde, Köln-Wien 1972/76; die auf umfassender Quellenkenntnis fußende Studie von *R. Fritsch-Bournazel*, Die Sowjetunion und die deutsche Teilung, Opladen 1979, die klar und überzeugend Grundzüge, Ziele und Motive der sowjetischen Deutschlandpolitik von 1945 bis 1979 herausarbeitet, was für die besonders wichtige und vielschichtige Anfangsphase jetzt im Detail die Dissertation von *W. von Buttlar*, Ziele und Zielkonflikte in der sowjetischen Deutschlandpolitik 1945—1947, Stuttgart 1980, leistet, und zwar im unmittelbaren Anschluß an die vorzügliche Habilitationsschrift von *A. Fischer*, Sowjetische Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg, Stuttgart 1975; ferner *G. Wettig*, Die Parole der nationalen Einheit in der sowjetischen Deutschlandpolitik 1942—1967 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 33/1967), Köln 1967; *ders.*, Die politischen Überlegungen bei der ostdeutschen Wiederbewaffnung 1947—1952, in: Militärgeschichte seit 1945. Aspekte der deutschen Wiederbewaffnung bis 1955, Boppard 1975 und *ders.*, Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965—1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager, Stuttgart 1976; sowie speziell zum Komplex „Stalin-Noten vom Frühjahr 1952“ der gerade erschienene Beitrag von *H. Graml*, Die Legende von der verpaßten Gelegenheit. Zur sowjetischen Notenkampagne des Jahres 1952, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 29. Jg. (1981), Heft 3, der erstmals amerikanische diplomatische Korrespondenzen aus dem Jahr 1952 auswertet; die im Druck befindliche Erlanger Dissertation von *P. März*, Die Bundesrepublik zwischen Westintegration und Stalin-Noten. Zur deutschlandpolitischen Diskussion 1952 in der Bundesrepublik vor dem Hintergrund der westlichen und der sowjetischen Deutschlandpolitik (= Erlanger Hist. Studien Bd. 7), Frankfurt/M.—Bern 1982; sowie *G. Wettig*, Die sowjetische Note vom 10. März 1952 — Wiedervereinigungsangebot oder Propagandawerkzeug (Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien), Köln 1981 — Als leider wissenschaftlich nicht so geglücktes Pendant zur gerade genannten Arbeit von *R. Fritsch-Bournazel* ist zu nennen: *V. N. Belezki*, Die Politik der Sowjetunion in den deutschen Angelegenheiten in der Nachkriegszeit 1945—1976 (aus d. Russ.), Ost-Berlin 1977. — Ursachen und weltpolitische Grundbedingungen des ‚Kalten Krieges‘ skizziert und interpretiert ebenso eigenwillig wie überzeugend *W. Link*, Das Konzept der friedlichen Kooperation und der Beginn des Kalten Krieges, Düsseldorf 1971.

Das deutsche Element in der Arbeiterbewegung der USA

Zur Sozialgeschichte der Vereinigten Staaten

*In memoriam Hermann Bremer *)*

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika erlebten bereits in den dreißiger Jahren des 19. Jhs. einen stürmischen wirtschaftlichen Wachstumsprozeß, der das bis dahin weitgehend aristokratisch geprägte Herrschaftssystem grundlegend veränderte. Die von Präsident Jackson eingeleitete radikale Demokratisierung in Verbindung mit einer Sozialphilosophie der Auslese und des Durchsetzungsrechts der Lebenstüchtigen förderte die Herausbildung großkapitalistischer Wirtschaftsformen und ein hemmungsloses Konkurrenzdenken und führte zu einer sozialen Polarisierung in Wirtschaftsmagnaten und lohnabhängiger Masse. Eine starke Fluktuation innerhalb der Bevölkerung verhinderte allerdings ebenso wie der Glaube an die Möglichkeit des Aufstiegs als Lohn fleißiger Arbeit in einer freien Gesellschaft die Bildung eines klassenbewußten Proletariats. Gleichwohl kam es schon früh zu genossenschaftlichen Vereinigungen unter den Handwerkern und Arbeitern. Obwohl also die Anfänge einer organisierten Arbeiterbewegung in den USA in die Zeit vor 1848 zurückreichen, waren es doch im wesentlichen „Achtundvierziger“, die den neuen sozialpolitischen Bestrebungen Stoßkraft und Richtung gaben. Zu den Wegbereitern dieser Bewegung gehörten Wilhelm Weitling und Hermann Kriege.

Das Wirken Weitlings, Weydemeyers und Sorges

Weitling war 1846 auf Veranlassung Krieges in die Vereinigten Staaten gekommen. Kriege, ein ehemaliger Junghegelianer und Schüler Feuerbachs, hatte 1845 in New York eine „Sozialreformassoziation“ gegründet und das erste deutsche Arbeiterblatt, den „Volkstribun“, herausgegeben. Beide, Weitling und Kriege, überwarfen sich mit Karl Marx und Friedrich Engels, als im Mai 1846 die namhaftesten Vertreter des deutschen Kommunismus in Brüssel zusammenkamen. Die „phantastische Gefühls-

schwärmerei“, so Marx, die Kriege unter dem Namen „Kommunismus“ in New York betriebe, wurde von ihm und seinen Gesinnungsgenossen entschieden abgelehnt¹⁾. Weitling, der bald nach seiner Ankunft in New York einen „geheimen“ sozialreformistischen „Befreiungsbund“ gründete und seine Ideen weit im Lande propagierte, reiste bei Ausbruch der Revolution von 1848 über Frankreich nach Deutschland zurück, wo er an verschiedenen Arbeiterkongressen teilnahm²⁾.

Sozialrevolutionäre Ziele, die in der Forderung nach einer sozialen Republik gipfelten, waren während der Revolution besonders in Baden verfolgt worden, wo u. a. die Aufhebung aller Grundlasten, die Errichtung einer Nationalbank zum Schutze des Gewerbes, des Handels und des Ackerbaus gegen die Übergriffe des Kapitals, die Einführung einer progressiven Einkommenssteuer und die Schaffung eines großen Pensionsfonds für arbeitsunfähig gewordene Bürger zum Programm erhoben wurden. Nicht nur der Wahlspruch: Freiheit, Wohlstand und Bildung für alle, in dem sich der liberale und soziale Charakter der Revolution von 1848 manifestierte, wurde von deutschen Emigranten in die „Neue Welt“ getragen, auch an wesentlichen Teilen des Sozialprogramms wurde in den USA festgehalten.

Als Weitling nach dem Scheitern der Revolution in die Vereinigten Staaten zurückkehrte, gab er hier 1850 das monatlich erscheinende Blatt „Republik der Arbeiter“ heraus. Darin forderte er nachdrücklich die Schaffung einer „Gewerbetauschbank“, von der alle anderen sozialen Maßnahmen — Schaffung von Arbeiterpapiergeld, kooperative Assoziationen, Gewerbeordnungen und selbst die Gründung von Arbeiterkolonien — abhängig gemacht werden sollten. Mit der Einrichtung einer Gewerbetauschbank sollte die Befreiung der Arbeiter beginnen³⁾. Weitling wollte mit dieser Bank jeden Zwischenhandel ausschalten und den Gewinn, den sonst Kaufleute, Spekulan-

*) Hermann Bremer war Sozialreferent an der Deutschen Botschaft in Washington und hatte enge Kontakte zu den amerikanischen Gewerkschaften. Mit den Brüdern Reuther war er befreundet. Bei der Vorbereitung eines Besuchs des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt in den USA kam er bei einem Flugzeugabsturz 1971 ums Leben.

¹⁾ Zit. nach Hermann Schlüter, Die Anfänge der deutschen Arbeiterbewegung in Amerika, Stuttgart 1907, S. 29.

²⁾ Zentrum seines Wirkens war im Herbst 1848 Berlin, wo er die Wochenschrift „Der Urwähler“ herausgab, die das Motto trug: „Keine Güterverteilung! Keine Zwangsarbeit! Aber lohnende Arbeit und ehrlicher Handel für alle.“ A. a. O., S. 30.

³⁾ A. a. O., S. 71.

ten, Handelsagenten u. a. aus der Arbeit anderer zogen, den Arbeitern unmittelbar zugute kommen lassen. Ohne den Begriff „Mehrwert“ zu gebrauchen, von dessen Wesen und Entstehung er auch nichts wußte, wollte er mit der Gewerbetauschbank verhindern, daß der „Mehrwert“ Nichtarbeitern in die Hände fiel. Des weiteren sollte die Gewerbetauschbank Gedeihenheit und Sauberkeit handwerklicher Arbeit sichern, denn die Handwerker (Tischler, Schneider, Schuhmacher, Drechsler) sollten Material und Arbeitsgegenstand bestimmen und eine Kommission den Wert der Produkte festlegen. Die Gewerbekommission hatte also die wichtige Aufgabe, die Bedingungen des Warenaustauschs für die künftige soziale Republik der Arbeiter zu prüfen und die Höhe des Arbeitspapiergeldes, das die Gewerbetauschbank zu vermitteln hatte, festzulegen. Politisch stellte Weitling die Forderung, daß den Gewerbekommissionen die Durchführung der öffentlichen Aufträge übertragen werden sollten.

Noch im Herbst 1850 berief Weitling den ersten deutschen Arbeiterkongreß nach Philadelphia ein. Der Kongreß bekannte sich zu den von ihm propagierten Grundsätzen; doch obwohl auch am 1. Mai 1852 offiziell der „Arbeiterbund“ gegründet wurde, fanden Weitlings autoritäre, antidemokratische Führungsprinzipien und seine messianisch verbrämten christlich-sozialen Anschauungen immer weniger Verständnis bei den deutschen Arbeitern in den USA.

Der Niedergang der Weitlingschen Bewegung wurde aber auch mitverursacht durch die erfolgreiche Agitation Josef Weydemeyers, eines Freundes von Marx und Engels, der mit dem deutschen Flüchtlingsstrom 1851 nach New York gekommen war. Jeglicher utopischen Schwärmerei abhold, stets bemüht, die sozialen Probleme rational zu durchdringen und deren Lösungen als zwingende Schlußfolgerungen aus den der gesellschaftlichen Realität entnommenen Denksätzen zu ziehen, bildet er gleichsam den geistigen Gegenpol zu Weitling. Er nahm wesentlichen Anteil an der Entwicklung der amerikanischen Arbeiterbewegung. In der Einleitung zu seiner Biographie über Weydemeyer schreibt Karl Obermann: „Eine Geschichte der amerikanischen Arbeiterbewegung ist überhaupt nicht denkbar ohne den Namen Weydemeyer“⁴⁾. Seine entscheidende geistige Leistung bestand darin, daß er die amerikanischen Arbeiter — zunächst die deutschamerikanischen, später auch die englischsprechenden — vertraut

machte mit Methode und Theorie des historischen Materialismus. Wunsch und Ziel Weydemeyers war es, durch Vermittlung dieses Wissens in der Arbeiterschaft ein starkes Solidaritäts- und Klassenbewußtsein zu wecken und sie von der Notwendigkeit zu überzeugen, zur Erreichung ihrer Ziele eine politische Partei, das heißt eine Arbeiterpartei, zu bilden.

Fünfzehn Jahre lang schuftete Weydemeyer, schrieb, redete, organisierte und kämpfte, um aus den amerikanischen Arbeitermassen eine Partei zu machen. Die Widerstände, die er zu brechen versuchte, kamen nicht nur von den kapitalistischen Klassenfeinden, sondern oft auch aus den eigenen Reihen, das heißt von den eingewanderten deutschen Revolutionären, die andere Wege gehen wollten, ja sogar von der arbeitenden Bevölkerung selbst.

Als Weydemeyer am 20. August 1866 in St. Louis an der Cholera starb, war sein Ziel, der Aufbau einer politischen Arbeiterpartei, nicht erreicht. Dennoch waren durch Weydemeyer Veränderungen in Gang gebracht worden, die aus den dumpfen Arbeitermassen organisierte Gruppen und Gewerkschaften entstehen ließen, Klassenorganisationen, welche eine Reihe von Rechten für die Arbeiter durchzusetzen vermochten. Einen Tag nach seinem Tod fand in Baltimore der 1. Nationale Arbeiterkongreß statt, auf dem sich die Arbeiter zur National Labor Union zusammenschlossen.

Entschiedenster Verfechter eines marxistisch-kommunistischen Kurses wurde nach dem Bürgerkrieg (1861—1865) Friedrich Adolph Sorge, wie Weydemeyer ein enger Vertrauter von Marx und Engels, mit denen er jahrzehntelang eine rege Korrespondenz führte. In einem bissigen Bericht wird er, der Vorsitzende des New Yorker Kommunistenclubs und spätere Sekretär der Internationalen Arbeiter-Assoziation, „amerikanischer Adjutant des großen Carl und Quintessenz des preußischen Gendarmen“ genannt⁵⁾. Mit den von ihm propagierten Klassenkampfparolen und politischen Strategien setzten sich, wie noch zu zeigen sein wird, Karl Heinzen und Carl Hermann Boppe eingehend auseinander.

Sozialismus und Kommunismus — Die Position Karl Heinzens

Die Bestimmung sozialistischer und kommunistischer Positionen und die Auseinandersetzung darüber nahmen nach dem amerikanischen Bürgerkrieg an Deutlichkeit und Schärfe zu. Die Begriffe Sozialismus und Kom-

⁴⁾ Karl Obermann, Joseph Weydemeyer. Ein Lebensbild (1818—1866), Berlin (Ost) 1968, S. 7.

⁵⁾ Inventar des Marx-Engels-Nachlasses I und II, D 4135, Int. Inst. für Sozialgeschichte, Amsterdam.

munismus waren in Deutschland bis zur Revolution von 1848 noch gemeinsam und synonym gebraucht worden, ließen aber am Vorabend und während der Revolution schon deutliche Unterschiede erkennen. So betonten die Sozialisten stärker die geistige Seite des Kampfes — Wohlstand und Bildung sahen sie als Einheit — und die Notwendigkeit einer organischen Umgestaltung der Gesellschaft. „Revolution“ war für sie primär Evolution, Wandel auf der Grundlage demokratischer Prinzipien, Verteilung der Konsumgüter nach erbrachter Leistung, während die Kommunisten auf vom Proletariat getragene, revolutionäre Aktionen mit dem Ziel der Abschaffung des Privateigentums drängten. Marx und Engels hatten nach der Revolution, aufbauend auf den daraus gewonnenen Erfahrungen, ihre Thesen schärfer formuliert und sich um eine wissenschaftliche Erforschung der ökonomischen Lage der Arbeiter bemüht. Dabei bekämpften sie die von ihren Zielen abweichenden Vorstellungen des „Handwerkerkommunismus“ und des „philosophischen Kommunismus“. In den Jahrzehnten nach dem amerikanischen Bürgerkrieg wuchs zwar, dank der Agitation von F. A. Sorge, ihr Einfluß auf die Arbeiterschaft in den USA, wurde aber nie zu einem bestimmenden Faktor in der sozialpolitischen Auseinandersetzung.

Keiner hat so klar wie der Publizist Karl *Heinzen*, engagierter Kämpfer für die Negerbefreiung und Gründer des „sozialdemokratischen“ Bundes der Radikalen, damals die grundlegenden Unterschiede zwischen Sozialismus und Kommunismus herausgestellt und vor einer Verwischung der Grenzen gewarnt. Hier in der geboten erscheinenden Ausführlichkeit die entscheidenden Sätze: „Der Kommunismus will jedem das persönliche Eigentum nehmen, weil er es für die Quelle aller Übel ansieht; der Sozialismus will jedem persönliches Eigentum verschaffen, weil er es als die Bedingung aller Wohlfahrt erkennt. Der Kommunismus macht die Allgemeinheit zum Zweck und opfert ihr die freie Existenz; dem Sozialismus ist die freie Einzelexistenz und die Allgemeinheit Mittelpunkt. Der Kommunismus lähmt durch Unterdrückung des individuellen Strebens den Haupthebel und Sporn der Entwicklung; der Sozialismus läßt die Entwicklung aus dem geregelten Wettkampf der individuellen Kräfte hervorgehen. Der Kommunismus bekämpft die freie Konkurrenz, weil er mit dem Zweck derselben, dem Eigentumserwerb, aller Konkurrenz ein Ende machen will; der Sozialismus sucht die Hindernisse der freien Konkurrenz, dieses Haupttriebrades allen Fortschritts, zu entfernen, indem er sie allen möglich machen will durch Hilfe für die Schwa-

chen und Beschränkung der Stärkeren. Der Kommunismus hat anti-demokratisch die ganze gesellschaftliche Maschinerie von oben herab zu dirigieren; der Sozialismus läßt das gesellschaftliche Leben demokratisch von unten herauf gestalten. Schon die Erkenntnis dieser wesentlichen Unterschiede schließt jede Verwechslung aus, läßt eine feste Parteigrenze ziehen und tut den Widersinn der von Kommunisten angestellten Behauptung dar, daß ‚der Kommunismus die Konsequenz des Sozialismus‘, dieser also die Einleitung zu jenem sei.“⁶⁾

Die vier Arbeiterorganisationen nach dem Bürgerkrieg

Der Sozialwissenschaftler Richard Ely, der an deutschen Universitäten studiert und promoviert hatte und dem wir einen ersten Abriß der Geschichte der amerikanischen Arbeiterbewegung verdanken, nennt für die Zeit nach dem Bürgerkrieg vier Arbeiterorganisationen:

1. Die Arbeiterritter (Knights of Labor)
2. Die Zentrale Arbeiter-Union (Central Labor Union)
3. Die Sozialistische Arbeiterpartei (Social Labor Party)
4. Die Vereinigte Arbeiterpartei (United Labor Party).

Die erste Organisation (Knights of Labor) wurde, entsprechend so vieler in den USA existierender „geheimer“ Verbindungen, 1869 als „Geheimorden“ in Philadelphia gegründet, trat seit 1878 öffentlich hervor und wurde zum Mittelpunkt der zerstreuten Arbeiterorganisationen verschiedener Städte. Unter den in 22 Programmpunkten festgelegten Grundsätzen verdient besonders Punkt 19 Erwähnung, in dem gefordert wird: „Die Errichtung produktionsgenossenschaftlicher Einrichtungen, die die Tendenz haben, das gegenwärtige Lohnsystem zu ersetzen durch ein industrielles genossenschaftliches System.“⁷⁾ Die „Knights of Labor“ waren die erste spontane Manifestation des erwachenden Klassenbewußtseins in den USA, allerdings nicht einheitlich in ihrer Organisation, da sie Sozialisten und Nichtsozialisten umfaßten. An der Unentschlossenheit ihrer Führer lag es, daß sie nie größere sozialpolitische Bedeutung erlangten.

⁶⁾ Karl Heinzen, Teutscher Radikalismus in Amerika, Bd. 3 (über Kommunismus und Sozialismus), S. 204/205; hrsg. vom „Verein zur Verbreitung Radikaler Prinzipien, Boston 1875.

⁷⁾ Richard T. Ely, The Labor Movement in America, New York 1886, S. 359.

Die zweite Organisation war die „Central Labor Union“, die sich aus einer größeren Anzahl entschieden sozialistischer und zum politischen Handeln entschlossener Körperschaften rekrutierte. Ihr Ziel war die Bildung einer eigenen politischen Partei, wie dem Programm der Kansas City Labor Union zu entnehmen ist. „Wir, die Unterzeichneten, in der Überzeugung, daß keine der alten Parteien durch die Gesetzgebung den Interessen des Volkes im weitesten Sinne gerecht geworden ist; daß jede von ihnen das Vertrauen getäuscht hat, das die Massen in sie setzten; daß ihre Maßregeln bloß dahin gingen, Bettler und Millionäre zu schaffen, verpflichten uns, alle Verbindungen mit allen alten Parteien zu lösen und schreiben uns in folgendes Mitgliederverzeichnis ein in der Absicht, eine Partei der industriellen Massen zu bilden.“⁸⁾ Von dieser Organisation, in der die deutschen Arbeiter stark vertreten waren, wurden die Ziele der „Arbeiterritter“, die zumeist Amerikaner waren, übernommen.

Als dritte Organisation muß die Sozialistische Arbeiterpartei (Social Labor Party) genannt werden, die von eingewanderten Deutschen gegründet wurde und die sich besonders aufgrund der Agitation F. A. Sorges über die USA verbreitete. Diese Bewegung unterschied sich in einigen Zielvorstellungen wesentlich von den anderen Organisationen. Erstens ging es ihr darum, die Lage der Arbeiter in den USA genau zu analysieren, um die Arbeiterfrage in ihrer ganzen Komplexität zu erfassen. Zweitens bestand für sie die Gesellschaft nur aus zwei Klassen: Arbeitern und Kapitalisten. Drittens verlangte sie konsequent die Verstaatlichung der Produktionsmittel und eine nationale Organisation der Produktion. Viertens erklärte sie, daß sie zur Erringung ihrer Ziele die politische Macht in den USA anstrebe. Fünftens bekundete sie ihre Solidarität mit den Arbeiterparteien Europas.

Diese Partei konnte sich nicht zu einer Massenpartei entwickeln, da sie das Mißtrauen des durchschnittlichen amerikanischen Bürgers gegenüber dem Sozialismus nur noch verstärkte. Dazu trug auch die doktrinäre Haltung einiger deutscher Sozialisten — vor allem Sorges selbst — bei, die den Amerikanern deutsche Eigentümlichkeiten aufdrängen wollten⁹⁾.

Die vierte Organisation, die „Vereinigte Arbeiterpartei“ (United Labor Party), erwuchs aus der sozialistischen Arbeiterorganisation und kam 1886, nachdem Streiks und Massenentlassungen das soziale Klima verschärft hatten,

unter Henry Georges zu überraschenden Wahlerfolgen, bei denen sich erstmals das Klassenbewußtsein der Arbeiter politisch artikuliert. Die Erklärung der neuen Partei, „daß die endgültige Emanzipation der Arbeit nur erreicht werden kann durch Beseitigung des Privatbesitzes der Produktionskräfte der Natur“¹⁰⁾, war eine Kampfansage an Demokraten und Republikaner im Kongreß und zielte auf die Beseitigung des bestehenden Lohnsystems.

Die soziale Lage zwischen 1870 und 1890

In ihrem Bericht „Die Lage der Arbeiterklasse in Amerika“ zeichnen Edward und Eleonore Arding, die sich längere Zeit in den Vereinigten Staaten aufgehalten haben, ein erschreckendes Bild der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den USA im Jahre 1886. Sie stellen fest, daß die Werktätigen kaum genug haben, um ihr Leben zu fristen, daß die Arbeitszeit länger und die Sterblichkeit unter den Arbeitern größer ist als in England. Hinzu käme die Rechtlosigkeit der Arbeiter, die *augenblicklich* entlassen werden könnten. Es bestünden „Schwarze Listen“ über die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter. Die Verweigerung eines guten Entlassungszeugnisses biete ein weiteres Druckmittel, den Arbeiter gefügig zu machen. Die Arbeitsintensität sei weit größer als in England oder Deutschland. „Das Eilen und Drängen, das in den letzten Jahren in den amerikanischen Fabriken eingeführt worden ist, das Anpeitschen und Schinden übersteigt das Menschenmögliche.“¹¹⁾ Zu den elenden Arbeitsbedingungen kämen die elenden Lebensbedingungen. Die Wohnungszustände in den Städten seien unerträglich.

Über das Wohnungselend in New York erfahren wir aus einem Bericht des Inspektors Wright, den dieser im Auftrag des Statistischen Arbeitsbüros von Massachusetts angefertigt hatte: „Ich sah Familien von sechs und acht Mitgliedern in den herkömmlichen Vorderzimmern mit Hinterraum wohnen: Die Hitze in diesen Räumen ist entsetzlich, und der Geruch von Kloakengasen, so ekelerrregend er auch ist, dünkt einem erfrischend, verglichen mit den erstickenden Dünsten, die jeden Winkel und jede Ecke dieser verwahrlosten Tenements erfüllen. Die Leute kochen, essen, schlafen in denselben Räumen, Männer, Weiber und Kinder durcheinander, Abfälle jeder Art machen den Fußboden feucht und

¹⁰⁾ A. a. O., S. 362.

¹¹⁾ E. Arding, Die Lage der Arbeiterklasse in Amerika, in: „Neue Zeit“ (Hrsg. Franz Mehring) 1891/92, S. 308.

schlüpfrig, und die schwächlichen, halbnackten Kinder kriechen oder rutschen darauf herum ...¹²⁾

Ähnlich katastrophal waren die Wohnbedingungen in Boston, Chicago, Pittsburgh und anderen Städten. Niedrige Löhne bzw. Lohnkürzungen, die in Krisenzeiten vorgenommen wurden, lange Arbeitstage — in der Regel zehn bis zwölf Stunden!¹³⁾ — Frauen- und Kinderarbeit, um Lohnkosten einzusparen und „ruhige“ Arbeiter im Betrieb zu haben, dazu stärkere Belastung durch häufige Nacharbeit vervollständigen das düstere Bild der sozialen Lage in den USA zwischen 1870 und 1890.

Johann Philipp Becker, Freiheitskämpfer der Revolution von 1848 und in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts einer der Führer der I. Internationale, überzeugter Marxist, berichtet in seinem Brief, betitelt „Aus Amerika“¹⁴⁾, im September 1871 von zahlreichen Arbeiteraufständen: „Eine ziemliche Anzahl dieser Streiks hatten infolge der den Geldprotzen von ihrem bösen Gewissen eingegebenen unvernünftigen und brutalen Maßregeln einen sehr ernsten Charakter und versetzten die Bourgeoisie des Landes in panischen Schrecken. So der Aufstand der pennsylvanischen Bergleute, etwa 30 000 Mann, der Baumwollarbeiter in Fall River in Massachusetts, der farbigen Arbeiter in Washington, der Minenarbeiter in Omodor County, Californien. — Letztere führten, ohne Ahnung davon zu haben, den Beschluß des Internationalen Arbeiterkongresses in Brüssel gleich praktisch aus, bemächtigten sich der Minen und setzten die Herren Arbeitgeber samt ihren Werkzeugen, Aufsehern und dergleichen, prompt an die Luft. Nur durch Vermittlung des Staatsgouverneurs, unterstützt durch Waffengewalt, konnten sie zur momentanen Annahme eines Vergleichs, nicht aber zur Aufgabe ihrer Forderungen gebracht werden.“¹⁵⁾

Becker hat den Aufstand der pennsylvanischen Kohlenminer durch einen Aufruf unterstützt und scharfe Anklagen gegen die brutale und menschenunwürdige Behandlung der Arbeiterfamilien gerichtet. Er ruft die Bergleute auf, sich mit den Bauern zu solidarisieren in einem Klassenkampf, der sie beide in den Besitz der Arbeitsmittel, das heißt in den Besitz von Grund und Boden, Fabriken und Maschinen bringen soll. Nur dadurch könne der Konkurrenzkapitalismus überwunden werden.

¹²⁾ A. a. O., S. 309.

¹³⁾ Jürgen Kuczynski, Darstellung der Lage der Arbeiter in den Vereinigten Staaten von Amerika von 1775—1897, Berlin 1966, S. 230 ff.

¹⁴⁾ Nachlaß Johann Philipp Becker, Int. Inst. für Sozialgeschichte Amsterdam, Mappe 38.

¹⁵⁾ Ebenda.

Aber so sehr auch Männer wie Becker und Sorge sich um ein zielbewußtes und geschlossenes Handeln der wirtschaftlich Unterdrückten bemühten, die Heterogenität der amerikanischen Arbeiterschaft mit ihren zahlreichen billigen Arbeitskräften, einer „industriellen Reservearmee“, ließ ein ausgeprägtes Klassenbewußtsein nicht aufkommen.

Die nach dem Bürgerkrieg einsetzende Periode einer alle bisher bekannten Ausmaße weitest überschreitenden Industrialisierung, in der Spekulantentum, Macht- und Kapitalkonzentration in den Händen weniger sowie Verarmung und Korruption erschreckende Formen annahm, wird als das „vergoldete Zeitalter“ (gilded age) bezeichnet.

Der amerikanische Sozialhistoriker Richard Hofstadter gibt Wesenszüge dieser Periode in der Geschichte der USA, wo die Politik von den Interessen der Unternehmer bestimmt wurde, sehr anschaulich wieder: „Zum größten Teil waren sie Emporkömmlinge und benahmen sich mit geziemender Vulgarität, aber sie waren auch Männer von heldenhaftem Wagemut und großartigen ausbeuterischen Talenten — verschlagen, energisch, angriffslustig, gierig, herrisch, unersättlich ... In Geschäft und Politik taten die Industriekapitäne ihre Arbeit dreist, freundlich und zynisch. Arbeiter ausbeutend und Farmer schröpfend, Kongreßabgeordnete schmierend, Gesetzgeber kaufend, Konkurrenten ausspionierend, bewaffnete Wachmannschaften mietend, Besitztümer in die Luft sprengend, Drohungen und Intrige und Gewalt brauchend, machten sie ein Geschäft aus den Idealen der schlichteren Honoratioren, die sich eingebildet hatten, die Entwicklung der Nation könne mit Würde und Zurückhaltung unter dem Regime des laissez-faire vor sich gehen ... Wenn sie Kongreßabgeordnete ohne Entschuldigung, auch nur vor sich selbst, kaufen konnten, so war es weil sie für einen wohlthätigen Zweck von gewaltigem Ausmaß wirkten — oder doch der Meinung waren. Da die bleibende Bedeutung ihrer Taten so groß sein würde, brauchten sie sich aus ihren täglichen Bübereien kein Gewissen zu machen.“¹⁶⁾

Sozialpolitisch sind die siebziger und achtziger Jahre durch zwei Ereignisse charakterisiert, die das sozialökonomische Gefüge der USA schwer erschüttern: zum einen „Der große Aufstand von 1877“ — „The Great Upheaval“ —, zum andern der Kampf um den Achtstundentag, von dem die Hinrichtung mehrerer Arbeiterführer nach dem Chicagoer

¹⁶⁾ Richard Hofstadter, The American Political Tradition and the Men Who Made It, New York 1954, S. 164 ff.

Bombenattentat im Jahre 1886 nicht zu trennen ist.

Der große Aufstand wurde durch eine Wirtschaftskrise 1873 eingeleitet, in deren Folge über 5 100 Firmen in Konkurs gingen. Die Krise hielt in den nächsten Jahren an und führte zu Lohnkürzungen und einem Anschwellen der Arbeitslosen bis zu einer Million. Es kam zu zahlreichen Streiks, die sich zu einer nationalen Streikbewegung auswuchsen, als bei den Arbeitern der Eisenbahnfirmen die Arbeitsbedingungen verschärft wurden. Während des Massenstreiks gab es blutige Auseinandersetzungen mit der bewaffneten Staatsmacht. Präsident Hayes ließ den Streik, bei dem es primär um höhere Löhne und bessere soziale Leistungen ging, von Soldaten niederwerfen.

Die Forderungen nach einem Achtstundentag, von der die nächste Krise bestimmt wurde, führten 1884 zu einer umfassenden sozialrevolutionären Kampagne, die von einer öffentlichen Diskussion über die sogenannte Arbeiterfrage begleitet wurde. Als um den 1. Mai 1886 in Chicago die Streikkämpfe ihren Höhepunkt erreichten, wurden vier Arbeiter, die Streikbrecher davon abhalten wollten, Werkgelände zu betreten, von der Polizei erschossen. Wenige Tage später, am 4. Mai, wurde auf dem Haymarket in Chicago gegen das Blutvergießen demonstriert; dabei explodierte, als eine Polizeieinheit erschien, eine Dynamitladung, die sieben Polizisten und vier Arbeiter tötete und mehrere Personen schwer verletzte. Sofort eingeleitete Verhaftungsmaßnahmen richteten sich gegen Arbeiterführer sozialistischer, kommunistischer und anarchistischer Organisationen. Im November 1887 wurden vier Arbeiterführer hingerichtet. Die zu lebenslanger Haft Verurteilten wurden nach sechs Jahren wegen erwiesener Unschuld freigesprochen und entlassen. In den Monaten nach dem Bombenattentat kam es zu Berufsverboten und Massenentlassungen von Arbeitern.

Peter Altgeld und Hermann C. Boppe

Der Rechtsanwalt und spätere Gouverneur von Illinois, Johann Peter *Altgeld*, trat für die zu lebenslangen Freiheitsstrafen verurteilten Anarchisten ein und warf während des Prozesses dem Gericht Befangenheit vor.

Altgeld, geboren am 30. Dezember 1847 in Niederselters/Hessen-Nassau, war schon als Kind mit seinen Eltern in die USA gekommen und hatte mit 16 Jahren als Freiwilliger in der Unions-Armee am Bürgerkrieg teilgenommen; später hatte er Rechtswissenschaft stu-

diert und sich als Anwalt der Armen in Chicago niedergelassen. Im Jahre 1884 veröffentlichte er ein Buch über die Gefängnisreform, das großes Aufsehen erregte. Einer Koalition von Demokraten und Vereinigter Arbeiterpartei verdankt er seine Wahl zum Gouverneur von Illinois (1892—1896). In seine Amtszeit fällt das Verbot der Kinderarbeit in Illinois und ein Gesetz zur Überprüfung sanitärer Einrichtungen in den Fabriken, das er gegen den Widerstand mächtiger Fabrikherren durchsetzte. Als dann 1894 ein Streik in den Pullman-Eisenbahnwerken in Chicago ausbrach und Präsident Cleveland auf Ersuchen des Generalstaatsanwalts Richard Olney Bundesstruppen nach Chicago sandte, protestierte Gouverneur Altgeld scharf gegen die Verletzung der Rechte des Staates Illinois. Er wußte, was Cleveland unbekannt war, daß Olney zu den Gründern einer großen Unternehmervereinigung gehörte und deshalb in Chicago die Interessen des Kapitals durchsetzen wollte. Zwölf Personen fanden bei den Unruhen den Tod. Cleveland hatte den Eisenbahnunternehmern in die Hände gespielt. Für Altgeld bedeutete dies das Ende seiner politischen Laufbahn¹⁷⁾.

Diese Ereignisse — insbesondere der Aufstand von 1877 und der Kampf um den Achtstundentag 1884—1886 — entfachten in den USA eine heftige Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen sozialer Reformen auf revolutionärem oder evolutionärem Wege. Sollten nach den blutigen Maitagen diejenigen Recht behalten haben, die eine soziale Revolution herbeiführen und das Privateigentum abschaffen wollten, da alle Reformversuche nichts Grundlegendes geändert hatten? Oder waren diejenigen im Recht, die glaubten, die Mängel der Gesellschaft, besonders die Notlage der Arbeiter, seien letztlich nur zu beseitigen über die Änderung des Menschen durch verbesserte Erziehung und Einwirkung auf seinen Charakter? Inwieweit konnten die Theorien von Darwin und Spencer, die das „Lebensrecht des Tüchtigen“ propagierten, noch akzeptiert werden, hatten sie doch maßgeblich zur Schaffung der Monopole und sozialer Ungerechtigkeiten beigetragen? War angesichts des wachsenden Gegensatzes von Kapital und Arbeit die Maxime Jeffersons, die Proklamierung der Grundrechte: life, liberty and the pursuit of happiness, noch zeitgemäß und realisierbar?

Die soziale Krisenlage veranlaßte Hermann C. Boppe, seit 1878 Herausgeber der Freidenker-Zeitung in Milwaukee, zu einer Auseinandersetzung mit den verschiedenen ideologi-

¹⁷⁾ Gerald Wilk, *Americans from Germany*, German Information Center, New York 1976, S. 1/2.

schen Positionen in der Arbeiterschaft. Weder Kommunismus noch Anarchismus könnten eine weitgehende Umgestaltung der Gesellschaft im Sinne sozialer Gerechtigkeit erreichen, da sie den Zwang anstelle der Freiheit, die Willkür anstelle gesetzlicher Ordnung setzen wollten. Die soziale Frage sei nur auf dem Boden eines freiheitlichen-rechtsstaatlichen Systems und auf der Grundlage humanitärer Bildungs- und Erziehungsprinzipien zu lösen. „Eine sozialdemokratische Partei und eine sozialdemokratische Republik müssen wir anstreben, diese Partei darf aber keine Klassenpartei sein, nein, sie muß eine echte Volkspartei sein und die sozialdemokratische Republik muß die Menschheitsinteressen wahren wollen, die alles umfassen und auch den Arbeiter in seine vollen Menschenrechte einsetzen!“ Und er schloß: „... die erste aller ‚sozialen‘ wie politischen Fragen ist daher in der ganzen Welt die wahre Demokratie“¹⁸⁾.

Die Social Democracy of America und deutschstämmige Sozialisten in Milwaukee

Einen neuen Anlauf zur Einigung unternahm die sozialistische Arbeiterbewegung in den USA am 18. Juni 1897, als in Chicago die „Social Democracy of America“ gegründet wurde. Wenige Wochen später (9. Juli) wurde im benachbarten Milwaukee, einem Zentrum der Deutsch-Amerikaner, eine Zweigstelle der Partei errichtet. Damit begann jene mühsame, aber schließlich doch erfolgreiche Aufbauarbeit, die 1910 zum großen sozialdemokratischen Wahlsieg in dieser Stadt führen sollte.

Der Boden für eine wirkungsvolle Verbreitung demokratisch-sozialistischer Ideen war in den achtziger und neunziger Jahren in den USA durch zahlreiche Publikationen vorbereitet worden. Dazu gehörten Laurence Gronlunds „The Cooperative Commonwealth“ (1884) und Edward Bellamys Roman „Looking Backward“ (1887), der von Clara Zetkin ins Deutsche übersetzt wurde. In diesem utopisch-idealistischen Werk, dem die Basis des wissenschaftlichen Sozialismus fehlte, werden im Rückblick aus dem Jahr 2000 auf das Jahr 1887 kühne Perspektiven gezeichnet und ein Gesellschaftsmodell entworfen, in dem Ausbeutung und soziale Ungerechtigkeit beseitigt sind. Mit seiner Darstellung humaner Lebensformen in einem Zukunftsstaat weist Bellamy auf die Notwendigkeit grundlegender Veränderungen einer Gesellschaft hin, die in den achtziger Jah-

ren durch hektische Industrialisierung, Bildung von Syndikaten und Trusts, Verelendung des ländlichen und städtischen Proletariats und blutige Auseinandersetzungen zwischen organisierten Arbeitnehmern und Unternehmern gekennzeichnet ist. Neben dem Magazin „The Coming Nation“ lieferte „Looking Backward“ das beste und populärste Propagandamaterial für die Sozialdemokratische Partei Amerikas.

Die herausragenden Persönlichkeiten der neuen Partei waren Eugen Victor *Debs*, Sohn elsässischer Eltern, und der österreichische Jude Victor Louis *Berger*, Deutschlehrer an den Public Schools Milwaukee und Mitarbeiter der deutschsprachigen Zeitschrift „The Herald“. Debs, der von 1897 bis zu seinem Tode 1926 der Partei in hohen Ämtern diente, war aus der Gewerkschaftsbewegung hervorgegangen und Vorsitzender der American Railway Union. Er wurde 1895 wegen eines von ihm organisierten Streiks zu einer sechsmonatigen Gefängnisstrafe verurteilt. Während der Haftzeit in Woodstock (Illinois) besuchte ihn Victor Berger und überzeugte ihn von seinen sozialdemokratischen Ideen. Der Gewerkschaftler Debs wandte sich dem Politiker Berger zu, eine für die weitere Entwicklung der Arbeiterbewegung in den USA bedeutende Entscheidung. Vorbereitet worden war diese später so erfolgreiche „Personalunion“ zwischen den Gewerkschaften und der Partei in Milwaukee — die meisten Gewerkschaftsangehörigen waren auch Parteimitglieder — von dem aus Berlin stammenden Paul *Grottkau*, der 1878 Deutschland des Bismarckschen Sozialistengesetzes wegen hatte verlassen müssen. Sein Nachfolger wurde Frank *Weber*, 1849 als Sohn deutschstämmiger Eltern in Milwaukee geboren und später einer der führenden Gewerkschafter der USA.

Als die Sozialdemokraten, wie bereits erwähnt, 1910 in Milwaukee einen Wahlsieg errangen und mit Emil *Seidel* den Oberbürgermeister stellten, schien es, zumal 1916 mit Victor Berger auch ein Sozialdemokrat in den Kongreß einzog, als könne die Partei auf breiter Basis an der politischen Willensbildung im Lande teilnehmen. Bei seinem Amtsantritt fand der deutschstämmige Seidel deprimierende Zustände vor: die Stadt war hoch verschuldet, das Baugewerbe stagnierte, in den Straßen häufte sich der Müll, das Trinkwasser war verschmutzt, es fehlte an den notwendigen öffentlichen Dienstleistungen. Seidel modernisierte von Grund auf die Verwaltung mit Hilfe wissenschaftlicher Arbeitsmethoden, verbesserte die städtische Wirtschaftslage, konzipierte Programme für eine Unterstüt-

¹⁸⁾ Hermann C. Boppe, Soziale Reformpolitik in der Republik, in: Turnerkalender des Nordamerikanischen Turnerbundes, Milwaukee 1894, S. 96/97.

zung notleidender Kinder, für eine Förderung der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, des Wohnungsbaus, der Stadtplanung, der Entwicklung des Hafens und anderes mehr. Im einzelnen erzielte er bemerkenswerte Erfolge bei der Reinigung des Trinkwassers, der Nahrungsmittelinspektion und der Milchversorgung. Ein Jahr nachdem erstmals ein Sozialdemokrat an der Spitze einer amerikanischen Großstadt berufen worden war, erreichte die Partei auch einen ersten überregionalen Durchbruch mit ihrer Politik der sozialen Reformen. In Zusammenarbeit mit den Fortschrittlichen verabschiedete sie im Senat von Wisconsin das erste Arbeitsgesetz in den USA, das vom Obersten Gericht gebilligt wurde. Es regelte Lohnfortzahlung bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit.

Seidel und Hoan, Mayors of Milwaukee

Seidels stärkste Stütze in der Stadtverwaltung war der Deutsch-Ire Daniel W. *Hoan*, oberster Rechtsbeamter (city attorney) und später auch Nachfolger im Amt des Mayors von Milwaukee. Tatkräftige Hilfe leistete ebenfalls der Gewerkschafter Jacob Frank *Friederick*, der führend in der „Arbeiterbildung“ tätig war. Wenn das „Bildungsprogramm“ in Wisconsin zu einem integralen Bestandteil des staatlichen Arbeits- und Sozialgesetzes wurde, so ist dies vor allem Friedericks Verdienst. Die Sozialdemokratie Milwaukees verdankt diesem engagierten Deutschamerikaner ferner die Gründung des Labor Colleges, einer Abend-schule für Arbeiter und Vorläufer der School for Workers der Universität von Wisconsin.

Trotz beachtlicher Erfolge wurde Seidel aber 1912 durch einen von Demokraten und Republikanern unterstützten unabhängigen Kandidaten abgelöst. Als er dann bei den Präsidentschaftswahlen in demselben Jahr von seiner Partei für das Amt des Vizepräsidenten nominiert wurde, erreichte er die höchste Stimmenzahl, die ein Sozialist bislang auf sich vereint hatte. Seidel gehörte auch zu den Sozialisten, die am 5. April 1917 — einen Tag nach der amerikanischen Kriegserklärung an das deutsche Kaiserreich — den Kriegseintritt als „Verbrechen unserer kapitalistischen Klasse gegen das Volk der Vereinigten Staaten und alle Nationen der Welt“ brandmarkten¹⁹⁾.

Die Stellung im Krieg spaltete in der Folgezeit — wie in Europa — auch die Sozialisten in den USA. Bekundeten zum Beispiel deutschamerikanische Sozialisten ihre Sympathie für Deutschland, so standen die polnischen Sozial-

listen in Milwaukee innerlich auf Seiten der Alliierten. Als auf einem außerordentlichen Parteitag der Socialist Party of America in St. Louis eine Antikriegserklärung mehrheitlich angenommen wurde, verließen zahlreiche führende Mitglieder, vor allem namhafte Intellektuelle, die Partei. Der Sozialist Daniel Hoan, der 1916 zum Oberbürgermeister von Milwaukee gewählt worden war, suchte einen Mittelweg und schloß sich mit der Feststellung, er habe, auch wenn er ein Gegner des Krieges sei, die Gesetze des Landes zu respektieren, einer Organisation zur Stärkung der Verteidigungskraft der USA, der „Loyalty Legion“, an.

Die durch die Kriegereignisse verursachten Binnenkonflikte in der Partei wirkten sich noch auf einem anderen Gebiet verhängnisvoll aus. Die bewährte, auf Personalunion gegründete Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, „the Milwaukee idea“ genannt, fand ein Ende, da die amerikanische Gewerkschaftsorganisation, die „American Federation of Labor“ (AFL) die Kriegsanstrengungen unterstützte. Zu ihr gehörten auch die beiden deutschstämmigen Gewerkschaftsführer Frank *Weber* und Fred *Brockhausen*, die beide tatkräftig in den Verteidigungsausschüssen, den Defense Councils, mitarbeiteten, während Victor Berger in seiner Ablehnung des Krieges kompromißlos blieb und auch nach Kriegsende von der Richtigkeit seiner Handlungsweise überzeugt war. Im letzten Kriegsjahr wurde er als der führende Sozialist Wisconsin ins Repräsentantenhaus gewählt, doch die Parlamentsmehrheit verweigerte ihm wie vier weiteren Sozialisten den Abgeordnetensitz. Generalstaatsanwalt Charles F. Clyne scheute sich damals nicht, Berger und seine Parteifreunde mit den Bolschewisten gleichzusetzen, indem er erklärte: „Dieses Verbot läßt Amerikas Stimme sprechen. Es ist ein Verbot durch das Volk dieses Landes. Es ist ein Todesstoß für den Bolschewismus, für den sich diese fünf einsetzen und für die ‚Rote Fahne.‘“²⁰⁾

Wie abwegig diese Verleumdungen durch die Konservativen waren, zeigte sich in den Nachkriegsjahren, als Berger einer der Hauptwortführer in der Partei gegen die Übernahme des sowjetischen Revolutionsmodells wurde, das vor allem Neueinwanderer aus den osteuropäischen Staaten anstrebten. Hatte der Krieg alte Gegensätze in der Partei aufbrechen lassen, so führten die ersten Nachkriegsjahre (1919—1921) die Partei in eine schwere Existenzkrise, denn auf dem Parteitag in Chicago kam es ebenso wie in zahlreichen europäi-

¹⁹⁾ Morris Hillquit, *Loose Leaves from a Busy Life*, New York (Macmillan Co.) 1934, S. 165.

²⁰⁾ The Milwaukee Leader, 9. 1. 1919.

schen Arbeiterparteien auch in den USA zum Bruch zwischen demokratischen Sozialisten und Kommunisten. Dem Demokratieverständnis der Sozialdemokraten stellten die Kommunisten damals die Forderung nach einer straff organisierten, disziplinierten und diktatorisch geführten Partei gegenüber, die der von Moskau gelenkten III. Internationale beitreten müsse. Infolge dieser innerparteilichen Auseinandersetzung sank die Zahl der Parteimitglieder rapide auf ca. 25 000. So suchten die demokratischen Sozialisten nochmals Unterstützung bei den Gewerkschaften, ferner bei den Farmern und Progressiven, mit denen sie eine Koalition eingingen. Dadurch verloren sie aber ihre Identität als eigenständige Partei.

Erst als 1929 in New York die Sozialisten Norman Thomas für das Amt des Mayors nominierten — er erhielt nach einem brillant geführten Wahlkampf eine hohe Stimmenzahl — und als bald darauf der „schwarze Freitag“ in der Wallstreet den Beginn einer schweren Wirtschaftskrise signalisierte, stieg das Interesse an der „sozialen Frage“ und damit an der Sozialdemokratischen Partei wieder sprunghaft an.

In dieser Notzeit entwickelte Mayor Daniel Hoan in Milwaukee ein Arbeitsbeschaffungs- und Unterstützungsprogramm, mit dem er erfolgreich die Krise bekämpfte. Im Frühjahr 1932 errangen die Sozialdemokraten unter ihm mit dem Slogan: „Milwaukee Leads the Nation — Milwaukee führt die Nation“ einen eindrucksvollen Wahlsieg. Sicher war dieser Erfolg nicht nur auf sein Sozialprogramm, z. B. Ausbau von Parkanlagen und Spielplätzen, zurückzuführen, sondern auch auf seine feste Haltung gegenüber kommunistischen Agitatoren, die nach blutigen Auseinandersetzungen mit der Polizei in das Rathaus eingedrungen waren und Hoan vergeblich zu erpressen versucht hatten.

Mit dem Anwachsen der Zahl der Arbeitslosen nahm die kommunistische Agitation indes weiter zu. Erklärtes Ziel der Kommunisten war es, durch die von ihnen initiierten Unruhen die Arbeiterklasse Amerikas in eine Revolution zu treiben und das kapitalistische System zu beseitigen. Während sich ihre Strategie in Milwaukee vor allem gegen Mayor Hoan und die Sozialdemokraten richtete, organisierten sie in den amerikanischen Bundesstaaten eine Trade Union Unity League, das heißt, neue, von der AFL unabhängige Gewerkschaften. Wo immer sich ein Arbeitskampf abbahnte, heizten sie ihn soweit an, bis Arbeiter verhaftet und gerichtlich verurteilt wurden. Auch ihre Gewerkschaftsgelder nutz-

ten sie weniger zur Linderung der akuten Not als vielmehr zur Eskalation des Arbeitskampfes. Gewaltanwendung, Verhaftungen, gerichtliche Bestrafungen häuften sich so: alles Aktionsweisen einer Strategie, deren Endziel die Unterminierung und Zerstörung des herrschenden gesellschaftlichen Systems war. Die Sozialdemokraten wurden in diesem Kampf von den Kommunisten als „die gelben Sklaven der Kapitalistenklasse“ diffamiert.

Polarisierung und Spaltung bei der Socialist Party

Als im Mai 1932 erstmals der Parteitag der Socialist Party of America in Milwaukee abgehalten wurde, zeigte sich erneut, daß diese Partei in sich gespalten war. Die jungen, meist akademisch gebildeten Mitglieder, „Militants“ genannt, drängten angesichts der offenkundigen Krise des kapitalistischen Systems auf Aktionen zur Machtergreifung im Staat, die älteren Parteiführer hingegen, die „Old Guards“, vorwiegend alte Gewerkschafter und Anhänger der von Victor Berger verkündeten sozialdemokratischen Prinzipien, warnten davor, den Boden der demokratischen Ordnung zu verlassen. Vergeblich mahnte Hoan in seiner Grußadresse die Delegierten mit den Worten zur Einheit: „Laßt Rußland beiseite und haltet zu den Vereinigten Staaten. Nehmt diesen Rat an. Kämpft gegen die Zwietracht und nähert euch weder der Rechten noch schwenkt zu weit nach links. Hier in Milwaukee haben wir uns nicht an Rußland oder sonst einem Lande auszurichten, sondern wir wollen die sozialistische Partei Milwaukees aufbauen...“²¹⁾ Die sich bekämpfenden Fraktionen zeigten jedoch keine Bereitschaft zum Kompromiß, die Partei blieb gespalten.

Robert Wagner, Vater des „New Deal“

Im Unterschied zu dem desolaten Zustand der Partei konsolidierte sich damals die stark wachsende Gewerkschaftsbewegung. Arbeiter traten in Scharen in die Gewerkschaften ein, als diese ab 1933 die Politik der neuen Roosevelt „New Deal“-Administration unterstützten und ihrerseits von der Regierung großzügige Hilfe erhielten. Am wichtigsten war für die Gewerkschaften die Verabschiedung der „National Industrial Recovery Acts“ vom Juni 1933, in der den Arbeitnehmern das Recht zugestanden wurde, sich gewerkschaftlich zu organisieren und kollektiv durch ihre Vertrauensleute Lohnverhandlungen ohne jedwede

²¹⁾ The Milwaukee Leader, 21. 5. 1932.

Einschränkung von seiten der Unternehmer zu führen — ein Recht, für das sie zehn Jahre vorher vergeblich gekämpft hatten. Ein weiterer Erfolg waren die mit dem Namen Robert Wagners verbundenen „Wagner Acts“, Gesetze — von einigen die Magna Charta der amerikanischen Gewerkschaften genannt —, in denen unfaire Praktiken der Unternehmer beschrieben und die Errichtung eines National Labor Relations Board, eines Arbeitsschiedsgerichts, festgelegt wurde.

Der am 8. Juni 1878 in Nastätten/Hessen geborene Robert *Wagner*, 1886 mit seinen Eltern in die USA emigriert, war der geistige Vater des „New Deal“. Seine politische Laufbahn hatte er als Rechtsanwalt in New York begonnen, war von 1908 bis 1918 demokratischer Senator des Staates New York, dann Richter beim Obersten Gericht des Staates New York und wurde 1926 in den US-Senat gewählt. Seit Beginn seines öffentlichen Wirkens als Politiker galten seine Anstrengungen der Erfüllung sozialer Verpflichtungen wie Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitslosenversicherung, Einschränkung der Kinderarbeit, Ruhegeld für Alte, Hilfe für Erwerbslose u. a. Schließlich erreichte er 1932, daß der „Relief Construction Act“ vom Parlament verabschiedet wurde, ein Gesetz, in dem erstmals die Regierungsverantwortung für Arbeitslose festgelegt wurde. Wagner sei zum „Architekten“ des Systems soziale Sicherheit (Social Security System) in den USA geworden, sein Name unlösbar verbunden mit Amerikas zweiten „Bill of Rights“, erklärte 1944 Präsident Franklin D. Roosevelt²¹).

Carl und Frank Zeidler

Der Niedergang der Sozialdemokratie in den USA, verursacht durch die Spaltung der Partei und durch die Konkurrenz der beiden großen Gewerkschaftsbünde „American Federation of Labor“ (AFL) und „Congress of Industrial Organization“ (CIO), konnte zwar in Milwaukee, ihrem Zentrum, verlangsamt, nicht aber verhindert werden. Daniel Hoan wurde nach 24jähriger Amtszeit 1940 durch den liberalen Sozialisten Carl *Zeidler* abgelöst, der 1942 als Marineoffizier ums Leben kam, als sein Schiff von einem deutschen U-Boot versenkt wurde. Im Frühjahr 1948 wurde Carl Zeidlers Bruder Frank, der zwar nicht Kandidat der Sozialistischen Partei war, von ihr aber tatkräftig unterstützt worden war, Oberbürgermeister von Milwaukee. Er war wie viele Sozialisten Milwaukee deutschstämmig, setzte die Reform-

politik seiner Vorgänger fort und stellte den Abbau der Rassendiskriminierung in den Mittelpunkt seiner Arbeit. Während er mit dem Ausbau und der Verbesserung städtischer Einrichtungen wie der Verkehrsbetriebe, der Energieversorgung, des Gesundheits- und Schulwesens sozialpolitisch viel erreichte, vermochte er allerdings das Negerproblem, zumal es sich rasch verschärfte, nicht zu lösen. Wohl hatte er erkannt, daß es einschneidender sozialer und erzieherischer Maßnahmen bedurfte, um die Neger in die amerikanische Gesellschaft zu integrieren, aber die Mittel dazu reichten nicht aus. Das Rassenproblem wurde dann auch zum Hauptgrund für die Wahlniederlage Frank P. Zeidlers 1960. Die Anschuldigung, die er im Wahlkampf erfuhr, grenzten an Rufmord. Der aus sozialer und christlicher Verantwortung handelnde Sozialdemokrat und Lutheraner wurde als Kommunist diffamiert. Mit dem Ausscheiden Zeidlers aus dem Amt war der Sieg des privaten Kapitalismus in Milwaukee vollständig. Kein Sozialist blieb im Amt.

Die Ära der Gebrüder Reuther

Zu dieser Zeit war bereits auf nationaler Ebene die amerikanische Gewerkschaftsbewegung eine starke, allgemein respektierte und sozialintegrative Kraft. Sie verdankte dies in hohem Maße dem Wirken Walter Philip Reuthers, der als Vorsitzender der Automobilarbeiter und CIO-Präsident großes Ansehen genoß und neben George Meany der bedeutendste amerikanische Gewerkschaftsführer war. Der am 1. September 1907 in Wheeling, West Virginia, geborene Walter Reuther, Sohn deutscher Emigranten, wandte sich, wie seine Brüder Victor und Roy, schon früh der Arbeiterbewegung zu. Vater Valentin Reuther, renommierter Gewerkschaftler in der aufstrebenden Industriestadt Wheeling und Anhänger des Sozialdemokraten Eugen Debs, hatte seine Söhne von Kindheit an in gewerkschaftlichem Geist erzogen und mit ihnen regelmäßig wöchentlich wichtige gesellschaftspolitische Fragen diskutiert. „Jeder von uns“, äußerte sich später Victor Reuther, „erhielt so eine gute Schulung in der Redetechnik. Wir lebten in einer Familie, wo wir von der Zeit an, da wir sprechen lernten, erfuhren, daß für soziale Ungerechtigkeit jeder von uns eine persönliche Verantwortung trage. Unser Vater bestand darauf, daß wir uns über alle bedeutenden Ereignisse eine Meinung bildeten. Er wußte, daß wir das, was wir offen sagten, auch verteidigten.“²³)

²¹) Frank Cormier and William J. Eaton, Reuther, New York (Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs) 1970, S. 10.

²²) Gerald Wilk, *Americans from Germany*, S. 69.

Walter Reuther wurde mit 17 Jahren Lehrling in einer Werkzeugfabrik und zog als 19jähriger 1927 nach Detroit, wo er bei den Fordwerken eine Anstellung fand. In Abendkursen erweiterte er sein Wissen, schloß mit Auszeichnung den Besuch der High School ab und studierte dann gemeinsam mit seinem Bruder Victor am City College in Detroit Jura, Soziologie und Wirtschaftswissenschaft. Beide setzten sich 1932 im Wahlkampf für den sozialistischen Präsidentschaftskandidaten Norman Thomas ein. Als Walter dann in demselben Jahr infolge der wachsenden Arbeitslosigkeit bei Ford entlassen wurde, nahm er gemeinsam mit Victor ein Angebot an, in einem von Ford errichteten Automobilwerk in Gorki/Sowjetunion zu arbeiten. Die sowjetische Regierung suchte damals amerikanische Techniker, die ihre Bauern anlernten, Automobile, und zwar das neue Ford A-Modell, zu bauen. Auf dem Wege in die Sowjetunion besuchten die Reuther-Brüder in verschiedenen Ländern Europas Fabriken und Bergwerke und diskutierten mit den dortigen Arbeitern und Gewerkschaftsführern. Obwohl die Arbeitsbedingungen in Gorki sehr hart waren, beeindruckte die Brüder anfangs das industrielle „Experiment“ und vor allem der Pioniergeist, der dort herrschte. Verbesserungsvorschläge, die Walter einreichte, um die mangelnde Effizienz bei der Automobilherstellung zu beseitigen, wurden akzeptiert. Als Anerkennung für seine Leistung erhielt er den Ehrentitel „Held der Arbeit“. Bald aber wuchsen die Zweifel am System. Die Parteikontrolle in der Fabrik wirkte sich lähmend aus, die Schauprozesse und Verhaftungen der Stalin-Ära warfen ihre Schatten bis nach Gorki. So wurden Walter und Victor Reuther Zeuge der Verhaftung eines befreunden Arbeiters durch die Geheimpolizei. „Er war ein italienischer politischer Emigrant und hatte eine junge Russin geheiratet. Er hatte die sowjetische Staatsbürgerschaft erworben und arbeitete in der Fabrik... Wir kannten ihn sehr gut. Das Klopfen an der Tür geschah um drei Uhr morgens. Wir mußten es hören. So öffneten wir die Tür, um nachzusehen, was los war. Die Geheimpolizei war da, verhaftete ihn, nahm ihn mit. Kein Wort der Erklärung gegenüber seiner russischen Frau — zu keinem. Am nächsten Tag wurde in der Fabrik die Nachricht verbreitet, er sei ein Gefolgsmann Trotzki's. Aber es gab kein Gerichtsverfahren, wir hörten nie wieder von ihm...“²⁴⁾ Über die Mandschurei, China und Japan kehrten die Reuther-Brüder nach fast drei Jahren Ende 1935 in die USA zurück.

²⁴⁾ A. a. O., S. 43.

Obwohl damals die schlimmste Zeit der Depression vorüber war und Zeichen der Besserung besonders als Folge der „Wagner Acts“ erkennbar waren, gab es noch immer eine große Arbeitsnot in Detroit. Walter und Victor traten mit ihrem Bruder Roy der neuen, stark von der Kommunistischen Partei beeinflussten Automobilarbeiter-Gewerkschaft (UAW) bei und halfen mit, Streiks zu organisieren. Das Jahr 1936 wurde zum Wendepunkt in Walter Reuthers Leben. Mit der Wahl ins Exekutivkomitee der UAW wandte er sich ganz der Gewerkschaftsarbeit zu. Sein erstes Ziel war es, die einzelnen Gewerkschaftsgruppen miteinander zu verbinden, um sie so auch politisch handlungsfähig zu machen. Ein Jahr später praktizierte er erfolgreich bei Chrysler und General Motors die Sitz-Streik-Taktik, die er in Frankreich als Streikmittel kennengelernt hatte. Er entschied sich für diesen Weg, da er befürchten mußte, öffentliche Versammlungen und Demonstrationen auf dem Werksgelände würden zur Entlassung von Gewerkschaftsmitgliedern führen. Beim Sitz-Streik konnten wenige gewerkschaftlich aktive Arbeiter die Fließbandarbeit unterbrechen; zugleich waren die Streikenden nicht der physischen Gewalt ausgesetzt, die ihnen außerhalb der Fabrikhalle drohte; ferner konnten keine Streikbrecher in die Fabrik gebracht werden, die dann die Arbeit der Streikenden übernehmen. Walter Reuther erreichte so sein erstes Ziel: Lohnerhöhungen wurden gewährt und keiner der Streikenden konnte aufgrund des neuen Bundesrechts entlassen werden. General Motors erkannte die UAW als Verhandlungspartner an und respektierte ebenfalls ein gewerkschaftliches Versammlungsrecht im Betrieb.

Als bald darauf Walter Reuther und andere Gewerkschaftsfunktionäre am 26. Mai 1937 versuchten, bei Fords River-Rouge-Betrieb Flugblätter auszuteilen, kam es zu brutale Übergriffen durch eine von Ford als Werksschutz aufgestellte Schlägertruppe. Der National Labor Relations Board befaßte sich später mit den Vorgängen, vernahm 150 Zeugen und sprach Ford schuldig. In dem Bericht heißt es: „Die Zeugnisse über die vergangenen Ereignisse belegen, daß die Attacke auf die Gewerkschaftler verwerflich und unnötig brutal war, besonders da von den Angegriffenen kein Widerstand geleistet wurde.“²⁵⁾ Obwohl Ford sich erst 1941 zu einem Vertrag mit der UAW bereit fand, war doch der Erfolg dieser Streikaktion so groß, daß die Mitgliederzahl der in der UAW organisierten Arbeiter in einem Jahr von 30 000 auf 375 000 anstieg.

²⁵⁾ A. a. O., S. 108.

Anfang 1938 hatte das Zweckbündnis der Gebrüder Reuther mit kommunistischen Kräften in der UAW ein Ende, da sich die Kommunistische Partei (CP) immer mehr von der Gewerkschaftslinie entfernt und versucht hatte, Moskaus Außenpolitik zur offiziellen Linie der Gewerkschaften zu machen. Zum Bruch kam es, als die Kommunisten mithalfen, bei den UAW-Wahlen einen Gegenkandidaten von Victor Reuther durchzubringen. In der UAW wurden von nun an erbitterte Fraktionskämpfe ausgetragen. Anfang 1939 erreichte die Auseinandersetzung ihren Höhepunkt, als der UAW-Präsident Martens beschuldigt wurde, die UAW ins kommunistische Fahrwasser zu lenken.

Mit einem erneuten kurzen Streik bei General Motors 1940 erreichte Reuther, daß die UAW *national* als Verhandlungspartner anerkannt wurde. In großer Zahl traten daraufhin Arbeiter der UAW bei. Als 1941 Ford die UAW immer noch nicht anerkennen wollte und sogar UAW-Mitglieder aus den Fordwerken entließ, wurde der gewerkschaftliche Druck stärker. Nach einem langen Streik, bei dem auch das Rassenproblem eine Rolle spielte, da Ford mehrere Hunderte um ihren Arbeitsplatz bangender Schwarzer als Streikbrecher einzusetzen versuchte, kam es schließlich nach staatlicher Vermittlung zu Verhandlungen und einer für die UAW außerordentlich günstigen Vertragsunterzeichnung. Ford erklärte sich nicht nur zu Lohnerhöhungen bereit, sondern akzeptierte auch die UAW-Bedingung, daß jeder Fordarbeiter, wollte er seinen Arbeitsplatz behalten, der UAW beitreten müßte. Wenn auch der größte Anteil am Erfolg dieser Aktion Walter Reuther und der UAW gebührte, so darf doch nicht übersehen werden, daß die Verhandlungsbereitschaft auch durch harten Druck der Regierung und des Obersten Gerichts der USA zustande gekommen war. So wies das Oberste Gericht Ford nach, daß das Werk zwischen 1936 und 1941 2 500 Arbeiter illegal entlassen habe und diesen noch 2 Millionen Dollar schulde. Ferner hatte die Regierung Bedenken, mit Ford Verträge über die Lieferung militärischer Ausrüstung zu schließen, da Ford sich dem inzwischen rechtlich fixierten „Collective Bargaining“ widersetze.

Auf außenpolitischem Gebiet votierten die „Reuther-Brüder“ in diesen Jahren für die Politik des Demokraten F. D. Roosevelt, obwohl Roy und Victor immer noch Mitglieder der Socialist Party waren. Sie verließen dann jedoch die Partei, als diese gegenüber den Ereignissen in Europa beharrlich eine neutrale und pazifistische Haltung einnahm. Alle drei „Reuther-Brüder“ waren überzeugt, daß Hitler für

die USA eine Bedrohung darstellte und deshalb England unterstützt werden müsse. Walter Reuther wandte sich entschieden gegen die Kommunisten in der UAW, die den Hitler-Stalin-Pakt verteidigten. Mit einer Abstimmungsniederlage der Kommunisten in dieser Frage wurde die Position der „Reuther-Brüder“ in der UAW weiter gestärkt. Sie drängten nun erfolgreich auf den Ausschluß der Kommunisten aus der UAW-Führung. Als Victor Reuther als Vorsitzender des Verfassungskomitees auf dem CIO-Konvent 1941 in Atlantic City eine Satzungsänderung anstrebte, nach der die CIO Diktaturen und totalitären Regimen eine Absage erteilen solle, kam es zu heftigen Angriffen auf die „Royal Family“, wie die Reuther-Brüder spöttisch genannt wurden.

Victor Reuther appellierte damals an die Delegierten, sich ihrer nationalen Verantwortung bewußt zu sein: „Diese Gewerkschaft wie unsere Nation stehen am Scheideweg. Wir können weder in unserer CIO noch in der Nation die Demokratie bewahren, so lange es bei uns jene gibt, die die Macht, die ihnen die CIO als Gewerkschaftsführer gibt, dazu benutzen, eine Politik zu betreiben, die zur Diktatur und zum Totalitarismus führt und zur Zerstörung einer freien, demokratischen Gewerkschaft.“²⁶⁾

Die Gegner warfen den Reuthers persönliches Machtstreben und Opportunismus vor, da sie früher eine prosojietische Haltung eingenommen hätten. Walter und Victor Reuther bestritten dies mit Nachdruck und erreichten die Annahme der Satzungsänderung.

Der „Reuther-Plan“

Als Reaktion auf den Angriff Japans auf Pearl Harbor am 7. Dezember 1941 beschloß die UAW, während des Krieges keine Streiks mehr zu führen. Schon ein Jahr vorher hatte Walter Reuther einen Plan entwickelt, um die großen Kapazitäten der Automobilindustrie für eine mögliche Kriegsproduktion nutzbar zu machen. Nun gewann der „Reuther-Plan“, aus Autofabriken Flugzeugfabriken zu machen, bzw. die Autofabrikation von der zivilen auf die militärische Produktion umzustellen, außerordentliche Aktualität. „Englands Schlachten, so sagt man, sind auf den Sportplätzen von Eton gewonnen worden. Dieser Plan ist in der Hoffnung konzipiert, daß Amerikas Schlachten auf den Fließbändern von Detroit gewonnen werden können.“²⁷⁾ Mit einem solch einprägsamen Vergleich propagierte Reuther seine Ideen.

²⁶⁾ A. a. O., S. 181.

²⁷⁾ A. a. O., S. 186.

Die Unternehmer in Detroit hatten allerdings Bedenken gegenüber dem „Reuther-Plan“: die Gewerkschaften erhielten so aktiven Anteil an der industriellen Planung; als Notmaßnahme konzipiert, konnte der Plan nach Ansicht der Unternehmer in Friedenszeiten weitergeführt und der UAW-Einfluß weiter vergrößert werden. Trotz der Entschlossenheit, mit der er sein Ziel verfolgte, sah aber auch Reuther für die UAW Probleme: eine ins Management eingebundene Automobilarbeitergewerkschaft könne nicht mehr kollektiv verhandeln und Verträge abschließen²⁸⁾.

Als Präsident Roosevelt sich für den Plan interessierte und Reuther mit der Führung einer Kommission beauftragte, die die Produktionsumstellung prüfen sollte, wurde Reuther gleichsam über Nacht zu einer nationalen Figur. Wesentliche Teile des Plans wurden innerhalb eines Jahres in Zusammenarbeit mit General Motors, Ford und Chrysler in die Praxis umgesetzt. Alle drei „Reuther-Brüder“ hatten 1942 verantwortliche Positionen in der Kriegswirtschaft inne. Nach anfänglichem Zögern war nun auch Roosevelt von der Effizienz des Reuther-Plans überzeugt; er erkannte darüber hinaus auch die konstruktiven Kooperationsmöglichkeiten zwischen Gewerkschaften und Industrieunternehmern. Auf Walter Reuther selbst sind einige unmittelbar auf die Produktion bezogene Änderungen zurückzuführen, wie die Übernahme von Gangschaltungen der Automotoren auf Flugzeugmotoren und eine vereinfachte Montierung von 7,5 cm Kanonen auf Tanks.

Trotz so erfolgreicher Kooperation wurde indes der Arbeitsfriede auch während der Kriegsjahre immer wieder gestört. In Detroit kam es 1943 erneut als Folge von Rassenpannungen zu blutigen Ausschreitungen. Reuther setzte sich dabei erneut für die Rassenintegration und die Gleichbehandlung der Schwarzen im Produktionsprozeß ein. Hart geführt wurden auch die Auseinandersetzungen mit der kommunistischen Fraktion in der UAW, die W. Reuthers Wiederwahl zum Vizepräsidenten zu verhindern suchten. Als das Kriegsende nahte, machte Reuther, bereits auf die Friedenszeit bezogen, den Vorschlag, die staatseigenen Flugzeugwerke sollten künftig Fertighäuser zu niedrigen Kosten fabrizieren, um die Wohnungsnot in den USA zu beseitigen. Außerdem solle eine „strategische Arbeitsreserve“ geschaffen werden, um Arbeitslose für öffentliche Projekte wie den Bau von Krankenhäusern, Schulen, Rekreationszentren, Hoch-

wasserschutzanlagen, Autobahnen, Flugplätzen und Wasserstraßen einzusetzen.

Walter Reuthers Kampf um die Führung der UAW

Als nach Kriegsende Reuther von General Motors 30 % Lohnerhöhung für die Arbeiter forderte, da die Inflation frühere Lohnerhöhungen aufgesogen habe, General Motors aber nur zu einer Erhöhung von 10 % bereit war, kam es im November 1945 zu einem Streik, der erst nach 113 Tagen mit einem Abkommen endete. In diesem Abkommen wurde die grundsätzliche Verhandlungsbereitschaft von General Motors mit der UAW festgelegt. Im März 1946 wurde Reuther zum Präsidenten der Automobilarbeiter gewählt, sah sich aber einem kommunistisch beherrschten Vorstand gegenüber, der von Anfang an eine vertrauensvolle Zusammenarbeit unmöglich machte. Walter Reuthers erste Amtszeit als UAW-Präsident war in der Folge von einem erbitterten Kampf um die uneingeschränkte Führung bestimmt; dieser „Bruderkampf“ gehörte zu den schärfsten gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen, die die USA erlebt haben. Wie konsequent Reuther dabei vorging, möge ein Beispiel erläutern: Als er nach dem Studium der „bylaws“ der Satzung herausfand, daß Schecks, die über das Konto der UAW gingen, vom Präsidenten gegengezeichnet bzw. unterzeichnet werden mußten, forderte er die Finanzkontrolle, wurde aber vom Exekutivausschuß überstimmt. Daraufhin wies er die Gewerkschaftsbank an, keinen Scheck der UAW mehr anzunehmen, wenn er, Reuther, nicht die Freigabe der entsprechenden Schecknummer bestätigt habe. Dann drohte er damit, überhaupt Zahlungen an die Mitglieder des Exekutivkomitees einzustellen, wenn er nicht Einsicht in die Kassenbücher erhalte. Seine Gegner gaben nach, da sie, wie Reuther es formulierte, „zwar sein mutiges Vorgehen hätten seine Zahlungsschecks aber liebten“²⁹⁾. Schließlich erreichte er durch geschicktes Verhandeln, daß sein Bruder Victor Vorsitzender des Education Departments der UAW wurde. Damit fiel eine wichtige Vorentscheidung für die Wiederwahl Walter Reuther 1947, zumal Victor in der neuen UAW-Ausbildungsstätte für Führungskräfte in Port Huron Michigan einen hochqualifizierten Stab von Mitarbeitern heranbildete, der für Walter Reuther eintrat.

Vor dem entscheidenden Konvent in Atlantic City 1947 rief Walter Reuther wiederholt Aus-

²⁸⁾ Walter P. Reuther, Selected Papers, edited by Henry M. Christman, New York (Pyramid Books) 1964, S. 2ff.

²⁹⁾ Cormier and Eaton, Reuther, a. a. O., S. 243.

schüsse und Mitgliederversammlungen ein, um den Gewerkschaftlern zu erklären, mit welchen Taktiken die Kommunistische Partei (CP) Verhandlungspositionen der UAW untergrabe. Als die Opposition noch vor Atlantic City eine Satzungsänderung anstrebte, die die UAW stärker an die CP binden sollte, wurde dies in einem Referendum abgelehnt. Damit war die Wiederwahl Reuthers gesichert. Auch CIO-Präsident Philipp Murray setzte sich dabei öffentlich für Walter Reuther ein. Unter dem Slogan: „Teamwork in the leadership and solidarity in the ranks“ kämpfte Reuther nun gegen die „Stalinisten“ und deren übermäßig großen Einfluß in der UAW und entließ, mit eindeutigem Mandat in Atlantic City ausgestattet, bald nach der Wahl hundert führende Funktionäre, die der CP angehörten oder deren Parteilinie folgten. Als daraufhin weitere einflußreiche Oppositionelle die UAW verließen, zerbrach die Anti-Reuther-Fraktion endgültig. Zugleich wurde dadurch die Verhandlungsfrent gegenüber den Unternehmern gestärkt. Auch in der CIO-Spitze wurde nun der Machtkampf ausgetragen. Als die Kommunisten in der CIO gegen den Marschall-Plan opponierten, wurden sie von dem bis dahin ihnen gegenüber toleranten Murray ebenfalls aus ihren Ämtern entlassen. Im November 1949 vereinigten sich W. Reuther und andere CIO-Gewerkschaftsführer, um die International Confederation of Free Trade Unions zu gründen. Zuvor hatte der CIO die kommunistisch beherrschte World Federation of Free Trade Unions verlassen. Die amerikanische Arbeiterbewegung war damit auf einen antikommunistischen Kurs gebracht worden.

Am Abend des 20. April 1948 wurde auf W. Reuther ein Attentat verübt, bei dem er nur knapp dem Tod entging. Sein rechter Arm wurde zerfetzt. Ein Jahr später wurde auch auf Victor Reuther geschossen, der dabei ein Auge verlor. Den kämpferischen Geist der „Reuther-Brüder“ hat dies nicht gebrochen. Schon zu dieser Zeit war W. Reuther in den USA und auch im westlichen Ausland so bekannt, daß der Historiker Arthur M. Schlesinger 1949 schreiben konnte: „... der außerordentlich tüchtige und intelligente Führer der UAW ist befähigt, im nächsten Jahrzehnt einer der mächtigsten Männer in der amerikanischen Politik zu werden“³⁰.

Lohnverhandlungen und Zukunftsplanung

Bei den Lohnverhandlungen 1950 fand W. Reuther in Charles E. Wilson, dem Chef von

³⁰) Arthur M. Schlesinger, Jr., „The Vital Center“, Boston (Houghton Mifflin Co.) 1959, S. 268.

General Motors, einen „aufgeklärten“ Antagonisten, mit dem er gemeinsam das Konzept jährlicher, am Lebensindex orientierter Lohn erhöhungen entwarf und so die Voraussetzungen für den Abschluß eines Fünfjahresvertrags schaffte. W. Reuthers nächstes Ziel war eine von den Unternehmern gezahlte Arbeiterrente. Henry Ford II, ein Enkel jenes Mannes, der die UAW erbittert bekämpft hatte, zeigte hier als erster eine gewisse Verhandlungsbereitschaft. Unter Streikandrohung willigte er ein, eine Arbeiterrente zu zahlen, d. h. 20 Millionen Dollar jährlich zurückzulegen, damit in seiner Fabrik die Arbeiter nach 30 Jahren eine Monatsrente von 100 Dollar erhalten konnten. Die Sozialversicherung war darin inbegriffen. Damit gab es erstmals in den USA für Millionen Arbeiter so etwas wie eine soziale Sicherheit. Wenig später konnte W. Reuther mit General Motors einen noch günstigeren Vertrag aushandeln (125 Dollar Monatsrente nach 25 Jahren).

Reuther ging es jedoch keineswegs nur um Lohnverhandlungen, sondern auch um neue, zukunftsweisende sozialpolitische Konzeptionen; dies zeigen seine Entwürfe für familien-gerechte und preiswerte Wohnungen für Arbeiter³¹), die Beseitigung von großstädtischen Slums³²), Pläne einer Entwicklungshilfe für Lateinamerika und Schwarzafrika, die Gesundheitsvorsorge für arbeitende Menschen sowie die Bewältigung der Probleme der Automation³³). Ferner hat er die Schaffung eines „Bildungsfonds“ vorgeschlagen, in den 1 1/2 bis 2 Prozent des Nationalprodukts fließen sollten, um Schulen zu bauen, Lehrergehälter zu verbessern, wissenschaftliche Forschungsprogramme zu finanzieren und ein breites System der Begabtenförderung zu organisieren³⁴).

Erziehung und Zukunftsplanung waren für ihn zwei wichtige nationale Aufgaben. So erklärte er vor der UAW: „Amerika muß die nüchterne Wirklichkeit erkennen, daß es für eine hochtechnisierte Gesellschaft im 20. Jh. unrealistisch und gefährlich ist zu glauben, die blinden Kräfte des Marktes würden alles regeln und uns die Vollbeschäftigung erhalten ... Wir in der Gewerkschaftsbewegung müssen Amerika von der Selbsttäuschung und dem Vorurteil befreien, daß rationale demokratische Planung unamerikanisch ist ...“³⁵).

Nach dem Tod Murrays wurde Walter Reuther am 4. Dezember 1952 zum CIO-Präsidenten

³¹) Selected Papers, S. 13 ff.

³²) Selected Papers, S. 276.

³³) Selected Papers, 119 u. 157 ff.

³⁴) Cormier and Eaton, Reuther, a. a. O., S. 313.

³⁵) Ebd.

ten gewählt; im Dezember 1955 kam es dann zur Vereinigung von AFL und CIO mit George Meany als Präsidenten und W. Reuther als Vizepräsidenten. Reuther kämpfte nun, nachdem eine starke Gewerkschaft aufgebaut, die Fraktionskämpfe in ihr beendet, Löhne erhöht, Renten gesichert und eine Stabilisierung im Labor-Management erreicht waren, um garantierte Jahreslöhne. Zur Beschäftigungspolitik erklärte er: „Es ist mehr als eine Frage sozialer Gerechtigkeit für den Lohnempfänger: Es ist eine wirtschaftliche Notwendigkeit für unsere Nation, da Freiheit und Nichtbeschäftigung sich mit Demokratie schlecht vereinbaren lassen.“³⁶⁾

General Motors und Ford stellten sich zunächst gegen den Plan eines garantierten Jahreslohnes, doch Reuther spaltete durch eine geschickte Verhandlungsführung die General Motors/Ford-Front und erreichte schließlich die Annahme seines SUB-Planes (supplemental unemployment benefit), der sich sehr bald, als die Arbeitslosenzahl sprunghaft auf 7% stieg, als außerordentlich hilfreich erwies. Im Jahre 1961 setzte Reuther bei American Motors erstmals eine Gewinnbeteiligung für Arbeiter durch.

Sein nationales Ansehen als Gewerkschaftsführer erreichte hiermit seinen Höhepunkt. Aber die UAW wurde auch immer abhängiger von ihm als Verhandlungsführer; zugleich wuchs die Schar seiner Anhänger wie seiner ihn hart attackierenden Gegner. Teilweise geschah dies aus Verärgerung über Reuthers offene Unterstützung demokratischer Kandidaten bei Präsidentschaftswahlen. „Sie sind der Mann, der die Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei zum Erfolg führt oder sie scheitern läßt“³⁷⁾, konstatierte bei einem Senatshearing ein führender Republikaner, der damit die Meinung vieler Amerikaner wiedergab. Schließlich unterschied sich auch die antikommunistische Haltung Reuthers in ihrer Differenziertheit grundlegend von der namhafter Amerikaner. Offen kritisierte Reuther sogar das State Department, weil es sich mit jedem verbinde, der sich antikommunistisch gebe. „Es ist fatal, dem Kommunismus dadurch widerstehen zu wollen, daß man um die Reaktion buhlt.“³⁸⁾ Man müsse die fortschrittlichen demokratischen Kräfte in den Ländern der Dritten Welt unterstützen.

So schlug er 1950 vor, die UNO solle notleidenden Völkern durch den Einsatz von Entwicklungshelfern zur Selbsthilfe verhelfen³⁹⁾.

³⁶⁾ A. a. O., S. 329.

³⁷⁾ Selected Papers, S. 136.

³⁸⁾ Cormier and Eaton, Reuther, a. a. O., S. 357/358.

³⁹⁾ Ebd., S. 358.

Die Revolution der Hungernden habe im Grunde nicht ihre Ursache im Kommunismus. „Die Kommunisten haben sie nicht begonnen. Es ist eine Revolution hungernder Menschen... Die Kommunisten treiben sie nur von hinten vorwärts.“⁴⁰⁾ Von einem Besuch in Indien 1957 zurückgekehrt, erklärte er: „Der Friedenskampf in Asien wird in erster Linie auf den Reisfeldern gewonnen, nicht auf den Schlachtfeldern. Wie viele Amerikaner, so habe auch ich den Eindruck, daß die US Außenpolitik zu großen Nachdruck auf militärische Macht, auf Militärpakte und Militärbündnisse gelegt hat. Dies... hat meiner Meinung nach dazu geführt, verlässliche demokratische Freunde wie zweifelhafte militärische Verbündete zu behandeln.“⁴¹⁾ Und bei der Ansprache zum 1. Mai 1959 in Berlin, wo er den „Despotismus des Kreml“ geißelte und ein Treuebekenntnis zu den Berlinern abgab, „ganz gleich wie stark und wie kalt die sowjetischen Winde aus dem Osten wehen“, sprach er von den großen Friedensaufgaben der Völker: „Ich kann absolut glaubwürdig versichern, daß der einzige Krieg, den das amerikanische Volk führen möchte, der gegen Armut, Hunger, Unwissenheit und Krankheit ist. Das Versprechen eines Weltfriedens, gewidmet dem gemeinsamen Bemühen, alle Kräfte zur Bewältigung der Nöte der Menschen zu mobilisieren, wird die Hoffnungen in den Herzen aller Russen ebenso entzünden und deren Zustimmung finden wie bei den Menschen in der freien Welt.“⁴²⁾

Während AFL-CIO-Präsident George Meany in seinem *doktrinären Antikommunismus* 1959 ein Treffen mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten Mikoyan abgelehnt hatte, suchte Reuther die Begegnung, um seinen Gesprächspartner vor einer Unterschätzung der Lebenskraft der Demokratien zu warnen: die freien Völker würden sich jeder Einschränkung ihrer Rechte widersetzen. Und auf Berlin bezogen erklärte er, das amerikanische Volk sei sich einiger als in jeder anderen außenpolitischen Frage, daß Deutschland in Frieden und Freiheit wiedervereinigt werden müsse. Die Sowjetunion hätte zweifellos große industrielle Fortschritte gemacht und den Arbeitern mehr Brot verschafft, aber mehr Freiheit hätten sie nicht gewonnen: „Wir in der freien Welt brauchen beides: Brot und Freiheit.“⁴³⁾ Zu einer harten Auseinandersetzung kam es im Herbst 1959 in San Francisco mit Nikita Chruschtschow, bei der Reuther Freiheit für die Arbeiter im sowjetischen Machtbereich forderte.

⁴⁰⁾ Ebd.

⁴¹⁾ A. a. O., S. 361.

⁴²⁾ A. a. O., S. 362.

⁴³⁾ Selected Papers, S. 236.

Beim Wahlkampf 1960 unterstützten die drei Reuther-Brüder und die UAW J. F. Kennedy, mit dem W. Reuther während dessen kurzer Amtszeit eng und vertrauensvoll zusammenarbeitete. Nach Kennedys Ermordung wurde die Zusammenarbeit mit dessen Nachfolger Lyndon B. Johnson fortgesetzt und erweitert. Walter Reuther identifizierte sich mit Johnsons Idee der „Great Society“. Anfangs unterstützte er auch dessen Vietnampolitik, weil er sie gegen eine kommunistische Aggression gerichtet sah, wurde dann aber zu einem scharfen Kritiker dieser Politik, als er die Ausweglosigkeit erkannte, in die sie führte.

Das Jahr 1968 wurde für Walter Reuther ein Jahr schwerer Prüfungen und Herausforderungen: Sein Bruder Roy, politischer Direktor der Gewerkschaft, dessen Verhandlungsgeschick die UAW so viel zu verdanken hatte, starb an Herzversagen. Martin Luther King, mit dem Reuther 1963 am „Marsch auf Washington“ teilgenommen und für Rassegleichheit demonstriert hatte, und Senator Robert F. Kennedy, dem er persönlich verbunden war, wurden ermordet. Zum Jahresende kam es zu schweren Auseinandersetzungen in der UAW, inszeniert von revolutionären Gruppen, die Reuther vorhielten, er habe nicht genug für die schwarzen Amerikaner getan. Erst Ende 1969 war die Gefahr weitgehend gebannt, denn die überwältigende Mehrheit der Schwarzen hatte erkannt, daß die zerstörerische Taktik der Revolutionäre wenig bewirkt hatte. Es folgte der Bruch mit Meany, dem Reuther Selbstzufriedenheit und Festhalten am Status quo vorwarf, und die Vereinigung der UAW und anderer Gewerkschaftsorganisationen der CIO zur „Alliance of Labor Action“ (ALA), die einen klaren politischen Standort einnahm und entschieden den Vietnamkrieg und die ständig wachsende nukleare Rüstung verurteilte.

Der Tod Walter Reuthers — ein Verlust für Amerika und Deutschland

Walter Reuther hat das Ende des Vietnamkrieges nicht mehr erlebt. Am 10. Mai 1970 kam er im Alter von 62 Jahren zusammen mit seiner Frau bei einem Flugzeugabsturz ums Leben, als er das von ihm gegründete UAW Black Lake Center in Michigan, eine Erholungsstätte für Arbeiter, besuchen wollte.

Sein Kollege und Widersacher George Meany reagierte tief betroffen auf die Todesnachricht: „Walter Reuther hat eine einzigartige und dauerhafte Leistung für die Automobilarbeiter, die amerikanische Arbeiterbewegung und die Nation erbracht. Wir hatten Auseinandersetzungen,

aber wir arbeiteten auch gut zusammen ... Die Arbeiterbewegung betrauert seinen Tod zutiefst.“⁴⁴⁾ Und der „Washington Star“ schrieb: „Diese Nation wird Walter Reuther vermissen ... ein Moralist und Idealist: reddegewaltig, wenn es um das Anliegen sozialer Gerechtigkeit ging.“⁴⁵⁾ Auch in Deutschland beklagte man seinen Tod, hatte er doch viele Freunde hier — besonders unter Gewerkschaftern und sozialdemokratischen Politikern. Sie haben nicht vergessen, daß er sich schon bald nach Kriegsende in einem Schreiben an Präsident Truman erfolgreich für einen sofortigen Montagestopp westdeutscher Fabriken eingesetzt und wiederholt Berlin besucht und durch seine Ansprachen den Freiheitswillen der Stadt gestärkt hatte. Zu denen, die ihn hoch achteten, gehörten neben dem damaligen Regierenden Bürgermeister von Berlin, Willy Brandt, auch Theodor Heuss und Konrad Adenauer, der Walter Reuther am 17. Mai 1961 das Große Bundesverdienstkreuz mit Stern und Schulterband verliehen hatte.

Der Beitrag von Deutschamerikanern, die sich für die innere Festigung der amerikanischen Demokratie, für eine gerechte Sozialordnung und fortschrittliche Sozialpolitik eingesetzt haben, ist eindrucksvoll und läßt sich von den Anfängen der amerikanischen Arbeiterbewegung bis in unsere Zeit verfolgen.

Von diesen haben Robert Wagner und Walter Reuther historische Leistungen vollbracht. Als Wagner sich nach 40jähriger politischer Tätigkeit 1947 aus Gesundheitsgründen aus dem Senat zurückzog, endete mit ihm eine Epoche progressiver sozialer Gesetzgebung, die von ihm maßgeblich mitgeprägt worden war. Wegen seines integren Charakters und seines aus humanitärer Verantwortung kommenden sozialen Engagements erfreute er sich als Mensch und Politiker gleich hoher Wertschätzung. Sein Sohn, der dreimal zum Mayor von New York gewählt wurde, konnte in manchem das Werk seines Vaters fortsetzen und ebenfalls Verdienste als Sozialpolitiker erwerben.

Walter Reuthers historische Leistung gründet sich darauf, daß er, unterstützt von seinen Brüdern Victor und Roy, die amerikanische Automobilarbeiter-Gewerkschaft dem kommunistischen Einfluß entzog und sie, geeint, zur stärksten Gewerkschaft der USA machte, daß er zukunftsweisende Tarifverträge durchsetzte, für eine amerikanische Hilfe beim Wiederaufbau Europas plädierte und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Sozialdemokratie

⁴⁴⁾ Cormier and Eaton, Reuther, a. a. O., S. 424.

⁴⁵⁾ Ebd.

einleitete. Als Baumeister der Gewerkschaftseinheit in den USA hatte er darüber hinaus eine politische Vision, die er unbeirrt verfolgte und in kühnen Aktionen zu verwirklichen suchte. Dazu gehörte auch der Gedanke der Solidarität und des Zusammenwirkens mit der Arbeiterbewegung der Länder der Dritten Welt. Vornehmlich ging es ihm aber darum, die amerikanische Arbeiterbewegung auf den breiten Weg einer Einflußnahme auf die Gestaltung aller sozialen Fragen zu führen. Aussprüche wie: „Wir machen Tarifverträge und keine Revolution“ und: „Wir sind unsichtbar miteinander verbunden. Freie Gewerkschaften und freie Unternehmer haben mehr gemeinsam, als sie Konflikte haben. Deshalb müssen wir die Unternehmer davon überzeugen, daß ein Betrieb nur dann seine volle Leistungsfähigkeit erreicht, wenn die menschliche Gleichung einkalkuliert wird“ — solche Aussprüche sind ein Bekenntnis zu partnerschaftlichem Handeln auf der Grundlage eines gemeinsamen Wertsystems in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung.

Die amerikanische Gewerkschaftsbewegung hat nach dem Tode Reuthers mehr und mehr an gesamtgesellschaftlichem Einfluß verloren. Hinzu kommt, daß durch die Schwierigkeiten in der Automobilindustrie seit 1978 über 600 000 Mitglieder die UAW verlassen haben. Aber wenn auch, wie eine Befragung kürzlich ergeben hat, eine zunehmende Interessenlosigkeit der amerikanischen Erwerbstätigen an den Gewerkschaften zu konstatieren ist⁴⁶⁾, sind doch unter der Führung des AFL-CIO-Präsidenten Lane Kirkland Zeichen eines verheißungsvollen Umdenkens, einer Kursänderung erkennbar. Sie weisen über die bisherigen traditionellen Ziele: Erhöhung des Lebensstandards, Arbeitsplatzsicherung, Tarifhoheit u. a. hinaus in die von Walter Reuther angegebene Richtung einer gemeinsamen Verantwortung von Kapital und Arbeit für die Unternehmen und eine gemeinsame, von moralischen Energien mitgetragene Zukunftspaltung.

⁴⁶⁾ Vgl. dazu Carola Kaps, Amerikas Arbeiter denken konservativ, in: FAZ 5. 10. 1981.

Wolfgang Ruppert: Industriekultur in Deutschland. Das Beispiel der Region Nürnberg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/82, S. 3—11

Die Industrialisierung hat die Lebens- und Arbeitsformen grundlegend verändert. Die Darstellung dieser Wechselbeziehungen ist wegen der größeren Anschaulichkeit am besten an regionalen Modellen möglich. Es kommt dabei darauf an, die für die Region typischen Formen herauszuarbeiten und an ihnen spezifische, aber auch für den nationalen Industrialisierungsprozeß charakteristische Entwicklungen zu zeigen. Mit solchen sozial- und kulturgeschichtlichen Darstellungen können wir Erfahrungen unserer eigenen Lebensituation (gegenwärtig die Folgen einer dritten Industrialisierungswelle) mit denen der Generationen vor uns vergleichbar werden lassen: Wie sah der Arbeitsalltag aus, wie die Wohnsituation? Was bedeutete der Einbruch der industriellen Massenproduktion in die individuelle Lebenswelt?

Solche Entwicklungen können an ihren materiellen Kulturformen veranschaulicht werden, an erhaltenen „Spuren“: Alltagsobjekten, Maschinen, Photographien, Erinnerungen, Hausrat u. a. mehr. Sie müssen exemplarisch gesammelt und in ihren verschiedenen Bedeutungen erschlossen werden. Welche Funktionen im Lebenszusammenhang werden aus Erinnerungen, die sich mit den Objekten verbinden, erkennbar? Was sagen sie für den Arbeitsalltag aus? Welche kulturell-ästhetischen Werte hat ein Gegenstand als Produkt eines individuellen oder kollektiven Gestaltungsvermögens, aber auch epochentypischer Kulturmuster?

Diese Darstellung der Entstehung unserer eigenen Industriegesellschaft muß die Erfahrungen und sozialen Orte aller gesellschaftlichen Schichten erschließen: der kleinen Leute, der Arbeiter, Dienstmädchen u. a. ebenso wie die der Fabrikanten und Angestellten.

Es kann so ein Bild entstehen, das zeigt, was sich gewandelt hat und was an Erfahrungen geblieben ist, aber auch, wie wir uns zukünftige Lebensverhältnisse vorstellen können. Angesichts der Sinnkrise (die nicht nur bei Teilen der Jugend festzustellen ist) kommt Versuchen einer derartigen sozialgeschichtlichen Standortbestimmung eine wichtige kulturelle Funktion zu.

Rex Rexheuser / Karl-Heinz Ruffmann: Rußland und die staatliche Einheit Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/82, S. 12—19

Von allen Groß- und Weltmächten hat allein Rußland durchgängig, aber auch besonders intensiv und folgenreich auf Deutschlands Wege von staatlicher Zersplitterung zur Einheit im 19. Jahrhundert und von der Einheit zu neuer Spaltung im 20. Jahrhundert eingewirkt. Sein Verhalten zur deutschen Frage bestimmte sich vor 1870/71 wie seit 1944/45 aus drei Konstanten: seiner räumlichen Dauerstellung als Deutschlands Nachbar, seiner exzentrischen Stellung zu den beiden großen europäischen Revolutionen der Neuzeit, seiner zeitweisen Vorrangstellung nach zwei europäischen Weltkriegen.

Trotz Kontinuität und Intensität russischer Einflußnahmen haben die deutschen Entwicklungen bis 1870 und seit 1945 dennoch nicht einfach dem Willen der östlichen Groß- und Weltmacht gehorcht. Die auf Dauer berechnete Nachkriegsordnung von 1815 wollte Deutschland zersplittern halten und konnte doch seine Einigung nicht hindern. Die provisorische Nachkriegsordnung von 1945 setzte umgekehrt Deutschlands Einheit voraus und führte doch zu seiner Spaltung. Beidemal widersprach die spätere Entwicklung einem ursprünglichen Arrangement, dem Rußland seine wohlherwogene Zustimmung gegeben hatte.

Die Gründe für seine Nachgiebigkeit hingen im 19. wie im 20. Jahrhundert mit Grenzen zusammen, die Rußland als Großmacht und als Bürgerkriegspartei gesetzt waren. „Gewollt“ haben Stalin und seine Nachfolger die deutsche Teilung so wenig, wie Alexander II. die deutsche Einigung „gewollt“ hat. Beidemal spielte die ökonomische Komponente — als Moment der Schwäche — eine wesentliche, aber nicht ausschlaggebende Rolle. Entscheidend war beidemal der Primat der Politik im russischen Handeln.

Gemessen an der Vergangenheit des russisch-deutschen Verhältnisses erscheinen die Hindernisse, die einer Herstellung staatlicher Einheit für (Rest-)Deutschland in absehbarer Zukunft entgegenstehen, immens. Die Gründung des Bismarckreiches war, obwohl sie Europa fraglos tief verändert hat, weniger Umsturz als ein Ereignis des Übergangs und der Vermittlung in einem dazu noch fähigen Zeitalter bzw. internationalen System. Die deutsche Spaltung seit 1945 ist demgegenüber Ausdruck und Produkt der starren Frontbildung eines alles durchdringenden Ost-West-Konflikts, d. h. einer qualitativ neuen, so noch nicht dagewesenen politischen und gesellschaftlichen Zweiteilung Europas. Ohne deren Überwindung gibt es keine Chancen für die staatliche Einigung eines Landes, das von dieser neuartigen Systemgrenze geteilt wird. Jede künftige Lösung aber wird mitentschieden werden von Rußland als der Macht, bei der seit jeher ein Hauptschlüssel zur deutschen Frage liegt.

Horst Ueberhorst: Das deutsche Element in der Arbeiterbewegung der USA. Zur Sozialgeschichte der Vereinigten Staaten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/82, S. 20—36

Die Anfänge einer organisierten Arbeiterbewegung in den USA gehen auf deutsche „Acht- undvierziger“ zurück. Wilhelm *Weitling* gründete 1850, unterstützt von Hermann *Kriege*, den „Bund der Arbeiter“ und berief den ersten deutschen Arbeiterkongreß nach Philadelphia ein. Beide, *Weitling* und *Kriege*, hatten sich bereits vor ihrer Ankunft in den USA mit Karl Marx überworfen, der ihre sozialutopischen Ideen abgelehnt hatte. Verfechter marxistischer Ideen wurde Joseph *Weidemeyer*, der die sozialen Probleme wie seine Freunde Marx und Engels rational durchdringen und bei den Arbeitern ein Klassenbewußtsein wecken wollte. Nach dem Bürgerkrieg (1861—1865) setzte Friedrich Adolph *Sorge* die marxistisch-kommunistische Agitation fort, stieß hierbei aber auf den entschlossenen Widerstand des Publizisten Karl *Heinzen*, der eine begriffliche und sozialpolitische Abgrenzung zwischen Sozialismus und Kommunismus vornahm. Sein Werk wurde von Carl Hermann *Boppe* fortgesetzt.

Als sich in den siebziger und achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts die sozialen Spannungen in den USA explosionsartig entluden — 1877 der große Aufstand der Arbeiter, 1886 das Chicagoer Bombenattentat —, schlossen sich die nordamerikanischen Arbeiter in vier großen Organisationen zusammen: Knights of Labor, Central Labor Union, Social Labor Party und United Labor Party. Jedoch konnte keine der vier Organisationen größeren Einfluß auf die amerikanische Innenpolitik gewinnen. Dies gelang erst mit der Gründung der Social Democratic Party of America durch den Gewerkschaftsführer Eugen *Debs* und den Sozialdemokraten Victor *Berger*. Die neue Partei orientierte sich ideologisch an der deutschen Sozialdemokratie. Dank der engen Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften konnte sie 1910 in Milwaukee einen großen Wahlsieg erringen und — getragen von zahlreichen Deutschamerikanern — fünf Jahrzehnte die Geschicke der Stadt bestimmen, obwohl sie in den Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren schweren Richtungskämpfen, Spaltungstendenzen und kommunistischen Unterwanderungsversuchen ausgesetzt war. Darüber zerbrach auch das Bündnis mit den Gewerkschaften, die ab 1933 die New-Deal-Politik der Roosevelt-Administration unterstützten. Ihr Wegbereiter war der deutsch-amerikanische Gouverneur des Staates New York, Robert *Wagner*.

Trotz dem New Deal kam es allerdings zu einem Bruch in der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung, die sich in die Industriegewerkschaft (CIO) und die Gewerkschaft der organisierten Handwerker (AFL) aufspaltete. Erst unter Walter *Reuther*, dem langjährigen Vorsitzenden der Automobilarbeiter-Gewerkschaft, konnte dieser Gegensatz überwunden werden. Dabei hat er sich, unterstützt von seinen Brüdern Victor und Roy, historische Verdienste erworben, indem er die amerikanischen Gewerkschaften dem kommunistischen Einfluß entzog, zukunftsweisende Tarifverträge durchsetzte, für eine amerikanische Hilfe beim Wiederaufbau Europas plädierte und eine enge vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der deutschen Gewerkschaftsbewegung und Sozialdemokratie begründete.

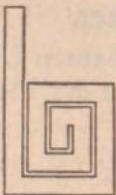
Dietrich Sperling, Dr. jur., geb. 1. März 1933 in Sagan (Schlesien); seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages für die SPD; seit Febr. 1978 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Zahlreiche Buchbeiträge und Zeitschriftenveröffentlichungen.

Uwe Wullkopf, Dr. rer. pol., geb. 1940 in Hamburg; Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg; zunächst wissenschaftliche Tätigkeit an der University of California in Berkeley und Los Angeles und anschließend in Genf bei der UNO im Bereich Stadt- und Regionalforschung; seit 1974 wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt in Darmstadt, einer Forschungseinrichtung des Landes Hessen und der Stadt Darmstadt.

Verfasser zahlreicher Bücher und Aufsätze auf den Gebieten der Wohnungswirtschaft, der Stadt- und Regionalplanung und der Umweltpolitik.

Dietmar Görgmaier, M. A., Dr. phil., Dr. rer. pol., geb. 1942 in Elbing/Ostpr.; seit 1979 im Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr.

Veröffentlichungen u. a.: Staatliche und kommunale Freizeitpolitik, Bd. 22 der Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1979; Bodenrecht (zusammen mit Otmar Bernhard), Heft D 14 der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1980; Bauliches Erbe — Brücke in die Zukunft, Reihe Elementar der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang,
Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Gebaute Umwelt und soziales Verhalten

Die Bedeutung der gebauten Umwelt für das Zusammenleben der Menschen

Unser Leben läuft in verschiedenen Funktionsbereichen ab: Wohnen, Arbeiten (Produzieren, Planen, Verwalten), Einkaufen und Verkaufen, Lernen, Freizeitgestalten, Transportieren von Personen, Gütern und Nachrichten u. a. mehr. Für all diese Zwecke erstellen wir Bauwerke, Gebäude und Verkehrswege, die wir aufeinander beziehen müssen. So entstehen Wohnviertel, Arbeitsstätten und Verkehrsnetze. Die einzelnen Bauten und ihre Zuordnung zueinander ergeben die Stadt oder das Dorf, die Vorstadt oder aber ein beziehungsloses Neben- und Durcheinander. Sie sind Ausdruck einer Lebensweise, entsprechen einem wirtschaftlichen System und einem Macht- und Herrschaftsgefüge, sie repräsentieren eine Kultur (oder deren „Fehlen“). Ob Burg, Schloß, Kirchen oder das Rathaus eine Stadt „beherrschen“, oder ob dies Banken, Konzernverwaltungen, Fabriken oder Fördertürme tun — eine geschichtlich gewachsene Lebensweise findet in Bauweisen und der Anordnung der Bauwerke um Straßen und Plätze ihren Ausdruck. Welt- und Menschenbild einer Zeit und die in ihr bestimmenden Kräfte nehmen in Bauten und ihrem hergestellten Zusammenhang Gestalt an.

Aber auch das Verhalten der Menschen wird durch Gebäude und die gebaute Umwelt, in der sie leben, gelenkt, geformt und bestimmt. Ob Kinder ein eigenes Zimmer haben, ob dies

zu klein ist, um darin zu spielen, das Wohnzimmer zu fein ist für das Kinderspiel — dies bedeutet etwas für das Miteinander von Kind und Eltern und für das Aufwachsen der Kinder. Doch nicht nur das Wohnen hinter der Haustür ist bedeutsam für das menschliche Verhalten, auch die ge- und bebaute Umwelt der Wohnung ist bestimmend, das Wohnumfeld, die Nachbarschaft, die Siedlung, das Stadtquartier, die ganze Stadt und ihre Lage im Umland zur Landschaft und Natur. Dies alles ermöglicht oder verhindert, bestimmt aber auf jeden Fall Verhaltensformen und Lebensweisen der hier wohnenden Menschen.

Die Art der Zuordnung der verschiedenen „Funktionen“ zueinander kann die tägliche Orientierung für den einzelnen einfach und übersichtlich machen; sie kann aber auch Mühsal erfordern, viel Zeit verlangen, viele Kenntnisse und viel Streß, um sich zurechtzufinden.

Die bewußte oder vernachlässigte Gestaltung der gebauten Umwelt wirkt sich also in den Menschen und in ihrem Zusammenleben aus. Wohnungsgröße, Wohnlage und ihre Zuordnung zu den anderen Bereichen spielen eine erhebliche Rolle. Diese reicht von dem Kontakt der Menschen untereinander über die psychischen Bedingungen des einzelnen bis zum physischen Wohlbefinden und zur Gesundheit des Menschen.

Wir wissen zu wenig über die Auswirkungen der gebauten Umwelt auf das menschliche Verhalten

Unserem Wissen um die grundsätzliche Bedeutung der gebauten Umwelt für die Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens stehen jedoch keine entsprechenden Kenntnisse über Art und Umfang der Auswirkungen und über die Zusammenhänge von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten entgegen.

Aber bereits unsere Alltagserfahrung sagt uns, daß zu kleine, zu enge und zu laute Wohnungen nervenstrapazierend, die Entfaltungsmög-

lichkeiten des einzelnen beeinträchtigend und der allgemeinen Zufriedenheit abträglich sind. Wir wissen auch, daß die Möglichkeiten des einzelnen, in solchen Wohnungen oder im Wohnumfeld solcher Wohnungen Gestaltungen nach eigenen Wünschen und Vorstellungen vorzunehmen, so gut wie nicht vorhanden sind. Wir können aber nur ahnen, welche physischen und psychischen Probleme durch diese Bedingungen verursacht werden. Als der Wiederaufbau unserer Städte und die Wachs-

tumseuphorie der ersten Jahrzehnte nach dem Krieg überall zu großen Veränderungen in den gewachsenen Strukturen geführt haben, war für die meisten, die diese Veränderungen durchführten, und für die, die von diesen Veränderungen betroffen waren, nicht erkennbar, welche sozialen Auswirkungen dies haben würde. Die Planung und Gestaltung vieler großer Massensiedlungen und „seelenloser“ Vorstädte geschah ohne sozialwissenschaftliche Überlegungen und Kenntnisse.

Die Klagen über die Folgen und eine Diskussion über die städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielvorstellungen setzten erst später ein. Sie haben zu einer Ausweitung und Intensivierung sozialwissenschaftlicher Forschung über Wohnbedürfnisse und Ansprüche der Menschen an ihre gebaute Umwelt geführt. Dieser Zusammenhang ist lange vernachlässigt worden. Einige der Ergebnisse dieser Forschung möchte ich in den folgenden Abschnitten ansprechen.

Kurzschlüsse: Das Beispiel Kriminalität und Hochhäuser

Angesichts des Mangels an wissenschaftlichen Arbeiten ist es mancher Kritik sehr leicht gefallen, Probleme, Fehlentwicklungen und auch das latent immer vorhandene Unbehagen an einer hochindustrialisierten Gesellschaft sehr vordergründig mit den Folgen einer verplanten und verbauten Umwelt zu begründen.

Eine dieser häufig vertretenen und irreführenden Thesen ist die, daß hohe Dichte und Eintönigkeit der Bebauung für Kriminalität und Gewalt verantwortlich seien. Dahinter steckt die Annahme von einem direkten und ungebrochenen Zusammenhang von der Größe bestimmter Baukörper mit bestimmtem menschlichen Verhalten. Für eine solche Annahme spricht die Alltagserfahrung von Polizisten in bestimmten Wohngebieten und vielleicht auch mancherlei Statistik. Dennoch ist zu fragen: Hängt das Entstehen und das Ausmaß von Kriminalität tatsächlich von der Anzahl der Geschosse ab? Wäre dies richtig, müßten in New York in den Appartementshäusern der Reichen Verbrechen im gleichen Umfang auftreten wie in den Wohnsilos der Armen.

Dieser Hinweis zeigt bereits, daß nicht einfach die Zahl der Stockwerke entscheidend ist. Sie wird vielmehr nur wirksam als Siedlungsform mancher sozialer Gruppen, die in unserer Gesellschaftsform in bestimmte Hochhausviertel abgedrängt und auf diese als eine Art Getto verwiesen werden. Es sind also nicht einfach der Baukörper oder die Siedlungsform des Hochhauses, die die Bewohner anfällig machen. Es ist vielmehr das soziale Milieu, das auf Wohnformen angewiesen ist, die die Kriminalität begünstigen.

Aber auch die These, daß Hochhäuser nur der Ort, nicht aber die Ursache der Verbrechensentstehung sind, wäre eine unzulässige Vereinfachung: Falls auch andere Tatsachen und

Voraussetzungen vorhanden sind, kann das Leben in einem entsprechenden Hochhausmilieu mit-ursächlich für das Auftreten von Kriminalität sein.

Wohl die meisten „sozialen Tatsachen“ haben eine Vielzahl von Ursachen, die wiederum in einem Zusammenhang in sich verflochtener Wechselwirkungen stehen. Einseitige Betrachtungen sind darum meist falsch. Auch ein an der Oberfläche auffällig sichtbares Nebeneinander bestimmter Tatsachen (Hochhaus und Kriminalität) sagt noch nichts aus über das Verhältnis von Ursache und Wirkung.

Bei Untersuchungen von Newmen und Gillis (siehe Literaturübersicht im Anhang) über die Verbrechenshäufigkeit in verdichteten Wohngebieten hat sich ergeben, daß soziales Fehlverhalten und Kriminalität nicht so sehr durch die vielen Menschen auf engem Raum, sondern in den untersuchten Fällen vor allem durch die vielen unkontrollierten, schwer zu überwachenden Korridore und Nischen der Hochhäuser begünstigt wurden. Es waren also bestimmte Gestaltungsprinzipien der Hochhäuser — und nicht die Hochhäuser selbst —, die günstige örtliche Bedingungen für bestimmte Straftaten geboten haben. Die Frage bleibt offen, ob diese Straftaten bei Fehlen dieser Bedingungen nicht an einem anderen Ort begangen worden wären.

Bei der Frage nach dem Zusammenhang von gebauter Umwelt und menschlichem Verhalten muß also vor Vereinfachungen gewarnt werden. Andererseits soll dadurch die Wirkung von Bauwerken und ihre Zuordnung auf unser Verhalten nicht in Zweifel gezogen werden.

Kurzschlüssig ist dabei auch der Glaube an menschliche Naturkonstanten: Menschliche Bedürfnisse wandeln sich im Laufe der Ge-

schichte. Was früher überflüssig war und unmöglich erschien, nämlich jedem Kind ein eigenes Zimmer zu verschaffen, gilt heute als nahezu selbstverständliche Notwendigkeit. Das Lernen für andere Berufe, als die Eltern sie ausübten, in anderen Schulen und mit an-

deren Mitteln, als die Eltern sie kannten — all das macht für den Lernenden das eigene Zimmer notwendig. Wer es nicht hat, muß an dem Mangel leiden, auch wenn die menschliche „Natur“ den eigenen Raum nicht erfordert; unsere Gesellschaft tut es.

Was die Forschung bisher erbracht hat

Es gibt Theorien, die Architektur und Stadtgestaltung an menschlichen „Bedürfnissen“ orientieren wollen, die sie an dem Beispiel bestimmter Tierarten gewonnen haben. So gibt es die Annahme der „biologisch“ festgelegten Lebensräume und notwendigen Mindestabstände (Fluchtdistanz). Aus der Raumbindung von Tieren ist dann auf die Raumbedürfnisse von Menschen geschlossen worden. Auch dies halte ich im Ansatz schon für kurzschlüssig: Sollen wir unser Menschenbild eher an dem sein Revier durch Gesang markierenden und verteidigenden Zaunkönig oder am Hühnerstall und seiner Hackordnung anlehnen?

Statt allzu einfacher Ableitung von Bedürfnissen sollten wir behutsamer nach den Bedingungen fragen, welche die Umweltgestaltung für menschliches Zusammenleben und damit das Verwirklichen von Wertvorstellungen gesetzt hat und setzt.

In extremen Wohnsituationen mit einer starken Überbelegung der Räume sind Störungen des menschlichen Zusammenlebens unbestreitbar. Die Spannweite der Folgen reicht von Apathie bis zu ungesteuerter Aggressivität. Andererseits wird von vielen Forschern die Frage nach den Wirkungen von Dichte und Enge trotz einer Vielzahl empirischer Studien noch als weitgehend offen betrachtet. Die Befunde über die Zusammenhänge von Wohn-dichte und physischen wie psychischen Krankheiten und sozialer Desorganisation sind bei genauer Betrachtung nicht eindeutig. Die Häufigkeit solcher Phänomene ist zwar in bestimmten geographischen Gebieten, etwa innerstädtischen Slums und Gettos, oft höher als in anderen Gebieten. Doch existiert in diesen Gebieten zugleich auch eine Häufung von vielen anderen, wirtschaftlichen, sozialen und personalen Belastungen, die einen eigenen Einfluß auf pathologisches Verhalten haben. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß nicht Dichte allein zu Streßwirkungen führt, sondern das zumindest einige soziale und personale Faktoren hinzutreten müssen, damit Dichte als Belastung und Streß wirksam wird. Allerdings erfordert die Dichte von vornher-

ein mehr Disziplin, mehr Regelungen und Organisation, also auch mehr Kontrolle.

Aufschlußreich für die städtebauliche Planung scheinen zum Beispiel Untersuchungen zu sein (Amick und Kviz 1974), bei denen niedriggeschossige Wohngebiete und Hochhausgebiete hinsichtlich des Grades an Entfremdung bzw. sozialer Integration der Bewohner miteinander verglichen wurden. Als Indikator für Entfremdung und Integration sind in diesen Studien Befragungsdaten benutzt worden, aus denen sich schließen ließ, in welchem Ausmaß die Bewohner glaubten, auf die Verhältnisse in ihrem engeren Wohnbereich selbst aktiv Einfluß nehmen zu können. Das Ergebnis: Es ergab sich eine erheblich stärkere Entfremdung und geringere Integration unter den Hochhausbewohnern als unter den Bewohnern verdichteter Flachbausiedlungen, während die Bewohner von sehr locker bebauten Siedlungen aus freistehenden Familienhäusern ebenfalls relativ hohe Entfremdungswerte aufwiesen.

Es hat sich gezeigt, daß die soziale Integration unter den Bewohnern abgenommen hat, je mehr Wohnschosse übereinander gestapelt waren. Umgekehrt war die Integration in Gebieten mit gleicher Wohnungsdichte um so größer, je dichter die Grundstücke bebaut waren, also je geringer der Abstand zwischen den einzelnen Gebäuden war.

Der „verdichtete Flachbau“, bei dem Geschoszahl und Wohnungsdichte relativ niedrig und zugleich die bauliche Grundstücksausnutzung hoch ist, hat sich also als wesentlich integrationsfördernder erwiesen als die traditionelle Siedlung aus freistehenden Einfamilienhäusern.

Ebenfalls von Interesse sind Untersuchungen über architektonische Formen. Desor (1972) hat durch Experimente mit Modellräumen herausgefunden, daß durch die drei architektonischen Elemente Raumteiler, Zahl der Türen und Dimensionierung das Erscheinungsbild eines Raumes als „beengt“ stark manipuliert werden kann. In rechteckigen, mehrfach unterteilten Räumen, mit wenigen Türen

in den Raumteilern, konnten mehr Leute unbeeengt Platz finden als in quadratischen, nicht unterteilten Räumen oder in unterteilten Räumen mit vielen Türöffnungen.

Damit wurde wie in anderen Untersuchungen das bestätigt, was jeder Architekt weiß und berücksichtigen sollte: Es kommt nicht auf die reine Quadrat- oder Kubikmeterzahl eines Raumes an, sondern auf Abstände und Dimensionen, auf Material und äußere Gestaltung.

Manche Wissenschaftler gehen soweit und sagen: Die Wahrnehmung einer räumlichen Situation als eng und dicht muß keineswegs mit einem „Sich-beengt-Fühlen“ gekoppelt sein. Viele Untersuchungen der hier genannten Art sind allerdings ursprünglich von beobachtetem Tierverhalten unter ähnlichen, räumlich stark beschränkten Bedingungen ausgegangen. Neuere Forschung geht davon aus, daß der Mensch in jeder Situation versucht, seine Umwelt so einzurichten, daß sie ihm ein Maximum an Wahlfreiheit bietet. Teilt man diese Ansicht, dann sollte die gestaltete bauliche Umwelt des Menschen nicht nur jeweils zu *einem* Zweck nutzbar, sondern so beschaffen sein, daß sich Menschen frei bewegen und orientieren und verschiedene Nutzungsansprüche verwirklichen können. In diesem Sinne wären dann Dichte und Enge kein Problem des notwendigen Fluchtabstandes, sondern vielmehr auch unter dem Aspekt der Kommunikation und der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten zu betrachten.

Sich „Wohlfühlen“ in der Wohnung und in ihrem Umfeld setzt Vertrautheit voraus. Die berühmten Tante-Emma-Läden boten noch die Möglichkeit, eine persönliche Beziehung zwischen Verkaufendem und Einkaufenden zu entwickeln. Die Selbstbedienungssupermärkte am Stadtrand wirken da in eine andere Richtung. Wenn die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme und zur Kommunikation als notwendige Grundlagen von Solidarität eingeschränkt werden, trifft dies zuerst die Kinder, die Alten, dann aber auch die Erwachsenen.

Viele Wohnquartiere bieten einen gleichartigen Anblick und besitzen keine Stätten des gemeinsamen Erlebens ihrer Bewohner mehr. Sie haben damit auch keine „Unverwechselbarkeit“ gegenüber anderen Wohnquartieren. Wie sollen da Gemeinschaftsgefühl und Gefühle für die Straße, das Viertel oder die Stadt entstehen? Solche äußeren Umstände tragen zur Gleichgültigkeit bei, sie verhindern Aktivität, Beteiligung und Solidarität.

Wo die sinkende Qualität des Wohnumfeldes die Bürger in die „eigenen vier Wände“ treibt,

leiden auch die Gemeinsamkeit und die Gemeinschaft.

Solche Fragen stellen sich nicht nur bei neuen Siedlungen, sondern ganz besonders dringend bei Sanierungen, bei dem Versuch, alte Wohngebiete zu erhalten oder zu verbessern. Die Interpretation des dazu vorliegenden Materials ist jedoch schwierig. In Studien über die soziale Lebenswelt in alten Wohnquartieren und über Reaktionen auf Verluste der gewohnten Umgebung und über Anpassungsprobleme „umgesetzter“ Haushalte wird klar, daß wirtschaftliche, soziale, psychische und auch räumliche Faktoren eng miteinander verknüpft sind. Fest steht jedoch: Die spezifischen Strukturen alter Wohngebiete sind für ihre einkommensbenachteiligten Bewohner bei der Bewältigung ihrer sozialen Lage hilfreich. Als Antwort auf die materiell hinderlichen Bedingungen (niedriges Einkommen, schlechte Wohnungsversorgung) wird in solchen Gebieten oft ein emotionales, „subkulturelles“ Beziehungssystem entwickelt, das zum „sozialen Besitz“ der Bewohner gehört. Dies erklärt den Widerspruch, daß mit der baulichen Sanierung und Verbesserung solcher Viertel eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bewohner eintreten kann, wenn nur eine bauliche Verbesserung der Wohnungssituation angestrebt wird.

Deshalb läßt sich für die sozial benachteiligten Bewohner solcher Viertel feststellen: Das Wohngebiet ist vor allem der Ort wichtiger sozialer Beziehungen. Sie helfen die anderen Benachteiligten auszugleichen.

Mit der sozialen Einbindung in das Wohngebiet nehmen die Bewohner in ihrem Erleben der räumlichen Umwelt eine Reihe von Grenzziehungen vor, deren Durchlässigkeit mit zunehmender Entfernung von der eigenen Wohnung abnimmt. Als die eigentliche Heimat wird von den meisten Bewohnern nur ein relativ kleiner Bereich um die Wohnung herum erlebt. Trotzdem haben sie in den meisten Fällen auch ein Gefühl der Vertrautheit mit dem übrigen Gebiet. Hingegen werden Bereiche außerhalb des Wohngebietes als eine andere Welt erlebt. Zahlreiche Kristallisationspunkte im Wohngebiet wie Läden und Handwerksbetriebe in städtischen Quartieren mit massiertem Mietwohnungsbau sowie Gärten, Ställen, Schuppen und halböffentlichen Zonen in alten Siedlungen mit mehr Freiflächen begünstigen den Aufenthalt im Freien und erleichtern zwanglose Kontakte.

Geringer Planungshorizont, geringe Lebensperspektiven sowie Unsicherheit gegenüber der Außenwelt führen bei Bewohnern mit

niedrigem sozio-ökonomischen Status dazu, daß sie in besonderem Maße auf äußere Stabilität, auf gewohnheitsmäßiges Verhalten und feste Orientierung nicht zuletzt auch in ihrer räumlichen Umwelt angewiesen sind. Die Vertrautheit mit dem umgebenden Raum verleiht ein Gefühl räumlicher Identität, das bei Verlust des Wohngebietes zerstört wird.

Aus diesen Untersuchungsergebnissen ergeben sich die praktischen Schlußfolgerungen:

Bei Sanierungen sollten die notwendigen „Umsetzungen“ innerhalb des Quartiers vorgenommen werden. Eine unter Umständen notwendige „Ausquartierung“ sollte möglichst kurz sein. Wenn ein Verbleiben im gewohnten Quartier nicht möglich ist, sollte der neue Wohnort in einem Quartier mit ähnlicher Struktur liegen. Das Erhalten bestehender Hausgemeinschaften oder Bekanntenkreise sollte, wenn es gewünscht wird, möglich sein.

Es besteht weiterer Forschungsbedarf

Es mangelt uns noch immer an Grundlagenwissen über psychische Krankheiten, ihre räumliche Verteilung und den Einfluß der Wohnbedingungen auf sie. „Harte“ Aussagen dazu zu erarbeiten, ist aufgrund der vielen Bedingungen, die hier eine Rolle spielen, sicherlich sehr schwierig. Andererseits neigen Architekten und Ökonomen noch oft dazu, soziologische, psychologische und auch medizinische Erkenntnisse mit leichter Hand abzutun. Die einen bauen, die anderen finanzieren — und die ökonomischen Zwänge sind heute so groß, daß im Spannungsfeld zwischen Bauen und Finanzieren alle anderen Gesichtspunkte nur als störend empfunden werden. Dennoch glaube ich, daß hier noch viele Fragen wissenschaftlich angegangen werden müssen, wenn wir die Lebensbedingungen in den Wohnungen und ihrem Umfeld nicht nur statistisch, sondern vom Lebensgefühl der Bewohner her verbessern wollen. Dies betrifft nicht nur die

Grundsatzfragen (was sind eigentlich genau „gesunde Wohnbedingungen“?), sondern auch Fragen, die sich an der veränderten Aufgabenstellung der Städtebaupolitik orientieren müssen. Welche Probleme sich u. a. bei der verstärkten Hinwendung zur Erhaltung vorhandener Substanz stellen, ist im letzten Abschnitt angeklungen.

Es ist z. B. immer noch schwierig, für alte Wohngebiete Bestandserhaltungsziele zu formulieren, die an der Geschichte des Gebietes und der Lebenswirklichkeit seiner Bewohner anknüpfen.

Einen wichtigen Stellenwert nehmen im Rahmen der Klärung dieser Fragen auch Modellbaumaßnahmen und praktische Experimente ein. Sie sind notwendig, wenn die öffentlichen Hände bei ihren Maßnahmen gezielter und den Bedürfnissen der Betroffenen angepaßter handeln sollen.

Menschliche Wohnungsbedingungen und die Politik

Die Demokratie beruht auf der Freiheit des einzelnen, sie braucht die Solidarität im Miteinander dieser einzelnen und kann nur bestehen, wenn Gerechtigkeit bei der Verteilung von Vor- und Nachteilen, von Gütern und Lasten besteht. Wirklichkeit werden diese Werte nicht in Paragraphen, sondern nur in sozialen Abläufen, die für alle nicht durch Duldung der Herrschaft anderer, sondern nur unter Beteiligung an der Machtausübung durch alle gesichert werden.

Dies bedeutet: Jeder einzelne muß die Fähigkeit zum Mitgestalten erwerben. Individualität und Bereitschaft zum Miteinander sind nicht „Naturgaben“, die mit der Geburt erworben sind. Sie sind bestenfalls Anlagen, die durch Lernen entfaltet werden können, oder Fähigkeiten, die erworben werden.

Deshalb muß unsere Frage lauten: Sind Wohnungen und ihr Umfeld unter heutigen Bedingungen ein günstiger Lernort für Selbstentfaltung und ihre Verwirklichung im Miteinander? Sind sie es nur für die eigene vermeintlich Freiheit oder auch für die Freiheit der anderen?

Der Wohnwunsch der meisten Bürger geht heute nach einem Einfamilienhaus mit eigenem Garten. Dies wird nicht nur als ein Zug in eine „eigene“, sondern auch in eine scheinbar selbst geplante und gestaltete Umwelt angesehen.

Grundriß und Umfeld einer Mietwohnung entziehen sich der Gestaltung durch ihre Benutzer. Ein Mieter kann sich seine Wohnung nur durch Möblierung zu eigen machen; denn Bau-

herr ist ein anderer, den die Nützlichkeit des Grundrisses für menschliches Leben weniger interessiert als die rentierliche Vermietbarkeit. Wer die Gestaltungskraft von Menschen herausfordern will, muß Unfertiges anbieten. In noch veränderbaren Baukörpern ist wirklich Lernstoff für die Selbstverwirklichung enthalten. Dieser Forderung nach Flexibilität wird häufig die geringe Zahl der erfolgten Veränderungen in den Versuchsbauten entgegengehalten. Doch zeigt die Beobachtung über längere Zeiträume hinweg ein erhebliches Maß an Umbau innerhalb der Wohnung, vorausgesetzt, die Zahl der Quadratmeter und die Zahl der Nutzer lassen eine unterschiedliche Gestaltung des Grundrisses überhaupt zu.

Daß der Zustand kleiner Wohnungen auch bei flexibler Bauweise wenig verändert wird, ist kein durchschlagendes Argument gegen die Forderung und Förderung der von ihren Nutzern gestaltbaren Wohnbauten. Ich glaube, daß so manche Kritik hier vom (legitimen) Standesinteresse der Architekten genährt wird.

Im Wohnungsbau gibt es seit einiger Zeit alternative Konzepte, die versuchen, den Bewohnern Handlungsspielräume zu schaffen und Möglichkeiten bei der Gestaltung und Nutzung ihrer Wohnung einzuräumen. Diese Vorstellungen haben das Ziel, durch eine Beteiligung der Bewohner am Planungs- und Bauprozess bestimmte typische Mängel zu mildern oder zu vermeiden und die Eigeninitiative und den Erfindungsreichtum der Bewohner anzuregen. Die Beschränkungen liegen beim Mietwohnungsbau auf der Hand: Sie liegen in der nicht veränderbaren Größe der Gesamtfläche der Wohnung und in der relativ geringen Zahl möglicher Grundrißvarianten.

Zum anderen gibt es Überlegungen zur Planungsbeteiligung, wie sie von einigen Planern und Initiativgruppen entwickelt worden sind. Es hat sich gezeigt, daß innerhalb eines begrenzten Rahmens die von den Planern und den künftigen Bewohnern gebildeten Initiativgruppen in der Lage sind, eigene Pläne zu entwickeln (Beispiel: Wohnmodell Steilshoop in Hamburg).

Die Entwicklung der flexiblen Wohnungsgrundrisse ist auch durch zwei Wettbewerbe („flexible Wohnungsgrundrisse“ und „Elementa 72“) vom Bundesbauministerium gefördert worden. Beide Konzepte — die Beeinflussung der Planungsmaßnahmen durch Nutzer-Initiativgruppen und die Verbesserung der Verfügungsmöglichkeiten innerhalb der Wohnung bei Bauten mit flexiblen Wohnungsgrundrissen — sind als erste Schritte zur Erweite-

rung der Handlungsspielräume der Bewohner zu sehen.

Der heute 50jährige kann sich noch an seine Kindheit erinnern: Er spielte — auch in der Stadt — auf Straßen mit nur wenigen fahrenden und noch weniger abgestellten Autos. Zwar waren damals weder ein eigenes Zimmer und noch nicht einmal immer ein eigenes Bett für Kinder die Regel, aber dem Spiel außerhalb der Wohnung waren im Vergleich zu heute wenig Grenzen gesetzt. Besonders angelegte Spielplätze, die sich Kinder mit den Hunden teilen müssen, waren nicht notwendig. Man fragt sich, ob sie heute ersetzen können, was der motorisierte, stehende und fließende Verkehr den Kindern als Spielraum weggenommen hat. Welche Abenteuer können Kinder in unserer Umwelt noch bestehen, ohne den Eltern wegen Gefährdung im Straßenverkehr oder durch Störung von Nachbarn Angst, Sorge und Ärger zu bereiten? Sind dies die Lernbedingungen für später selbstbewußte und rücksichtsvolle Menschen?

Die Niederländer haben mit dem Bau und der Anlage von „Wohnhöfen“ statt Durchfahrtsstraßen mit Wohnbebauung einen anderen Weg gewiesen. Der Umbau und die Umgestaltung von Straßen unter Beteiligung der Anwohner haben diesen „Raum“ der einseitigen Nutzung durch den Autoverkehr entzogen und ihn als sozialen „Erlebnisraum“ für alle Generationen zurückgewonnen. „Verkehrsberuhigung“ führt zur gleichberechtigten Nutzung der Straße durch alle „Verkehrsteilnehmer“ und verlangt damit gegenseitige Rücksichtnahme — vorrangig aber gegenüber dem Schwächeren.

Solche verkehrsberuhigten Straßen bieten vor allem den Kindern einen größeren Erlebnisbereich, als er in den begrenzten Möglichkeiten einer Mietwohnung zur Verfügung steht. In solchen Straßen können Kinder wieder ganz selbstverständlich die soziale Vielfalt eines städtischen Lebensraumes kennenlernen. Es werden die Voraussetzungen verbessert, auf natürliche Weise mitmenschliches Verhalten bis hin zur gegenseitigen Rücksichtnahme und vielleicht sogar bis hin zur Solidarität mit Schwächeren „einzuüben“. Hier lassen sich leichter Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme und zur Kommunikation als eine notwendige Voraussetzung von gegenseitigem Verständnis finden.

Auch in der Bundesrepublik ist das Interesse an Maßnahmen der Verkehrsberuhigung sprunghaft angestiegen. Die Anregungen sind von vielen Gemeinden mit großem Engagement aufgenommen worden, gelegentlich hat auch das Engagement der Bürger das Inter-

esse der Gemeinde unterstützt. Durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sind mittlerweile die rechtlichen Voraussetzungen zur Einführung von verkehrsberuhigten Wohnbereichen verbessert worden.

Es wird in den kommenden Jahren eine bedeutende Aufgabe der Städtebaupolitik bleiben, den Handlungsspielraum und den Erlebnisbereich im Wohnumfeld für alle Bewohner zu steigern. Zu diesem Problemkreis gehört nicht nur die Verkehrsberuhigung, sondern auch eine intensive Grün- und Freiflächenplanung. Restflächen mit „Dekorationsgrün“, die bei der ökonomisch ausgerichteten Flächenutzung übrig bleiben, können schon aus ökologischen Gründen nicht genügen. Es müssen zusammenhängende Freiflächenkonzepte entwickelt werden, die allen Bürgern mehr „Freiraum“ bieten. Gerade bei dem behutsamen Umbau bisher benachteiligter Altstadtquartiere hat die Schaffung von Freiflächen große Bedeutung für die Verbesserung des Wohnumfeldes.

Ein weiterer Problembereich: In unseren Städten nimmt die „soziale Segregation“, die „soziale Entmischung“ zu. Die Gruppen unserer Gesellschaft rücken auseinander: Studenten, ältere Menschen, Gastarbeiter wohnen in anderen „Quartieren“ als die erwerbstätige Mittelschicht mit ihren (wenigen) Kindern. Krankenhäuser haben Krankheit, Geburt und Tod aus der Lebensumwelt von Kindern verbannt, das Auseinanderrücken von Arbeitsplätzen und Wohnungen ließ die Berufstätigkeit der Eltern unsichtbar werden. Für ihr Lernen gibt es besondere Stätten: Kindergärten und Schulen. Kinder lernen weniger als früher durch eigenes Erleben andere soziale Gruppen und andere Lebenssituationen kennen. Die gebaute Umwelt engt also den sozialen Erfahrungsspielraum der Kinder sehr stark ein — nicht nur aus diesem Grunde ist eine Gettobildung jeder Art problematisch.

Die Wohn- und Erlebnisqualität von Städten hat in den letzten Jahren zunehmend mehr öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Diese Aufmerksamkeit hat die politische Bedeutung der Probleme erhöht. Nachdem der Wohnungsmangel für die überwiegende Mehrzahl der Bundesbürger als überwunden gelten kann, erhält die Baupolitik neue Themen: Stadtumbau, Sanierung und Modernisierung.

Wir wissen, daß wir nicht für ein geschlossenes Weltbild, nicht für unbefragte absolute Herrschaft, nicht für unwandelbare Sozialverhältnisse Bauwerke und Stadtgefüge planen, sondern daß für eine vorhandene Wohnwelt, ihr Umfeld und für die Verkehrswege zu den anderen Stätten, zur Erfüllung lebenswichti-

ger Funktionen „Umbau“ betrieben werden muß. Das Wuchern der klassischen Einfamilienhaussiedlungen ist keine wirtschaftlich und ökologisch tragbare Lösung. Die Städte, in denen die Eigenheimer der Vorstädte nur Arbeitsleistung gegen Einkommen und dieses gegen Waren und Dienstleistungen tauschen, gehen an dieser Entwicklung zugrunde.

Stadtumbau für besseres Wohnen steht auf der Tagesordnung. Er erfordert sicher auch neue Paragraphen im Verkehrsrecht — aber er braucht dringlicher als Paragraphen die Bereitschaft der Bürger, in den verbliebenen Wohnvierteln in gemeinsamen Anstrengungen an der Umgestaltung ihrer alltäglichen Lebensumwelt mitzuwirken, so daß sie wohlicher und anziehender wird.

In diesem Zusammenhang hat auch das „Stadtthaus“ seine Funktion. Ich glaube, daß die Idee des verdichteten Bauens von individuell gestalteten Einfamilienhäusern auf kleinen Grundstücksflächen in den innerstädtischen Bereichen sich weiter durchsetzen wird. Das Stadthaus ist sicherlich keine Patentlösung, aber die positiven Erfahrungen, die im Ausland und auch schon in der Bundesrepublik mit diesem Konzept gemacht worden sind, sprechen dafür, daß durch das Stadthaus auch das Wohnen von Familien mit Kindern innerhalb der Stadt wieder attraktiv werden könnte.

Die Erhaltung alter Gebäude ist dabei nicht nur Nostalgie: Runzeln im Antlitz der Straße, in der man zu Hause ist, machen die Eigenart, das Unverwechselbare aus. Betonwände und Fensterreihen bringen nicht die Unterscheidbarkeit, die ein „Heimatgefühl“ braucht.

Sich heimisch machen in den Städten können die Bürger nur selbst. Bürgerbeteiligung muß daher großgeschrieben werden. Die aufmerksamen Stadeltern schaffen die Möglichkeit, daß die Wohnenden sich auch das Wohnumfeld zueigen machen. Dies geht allerdings nicht, wenn es nur im wesentlichen Abstell- und Bewegungsfläche für Autos ist. Wo Nachbarn vor allem nur lernen, einander im Verkehr auszuweichen, wo das eigene Auto unvermeidlich Vorrang vor dem fremden Kind hat, sind die Voraussetzungen für das Leben in demokratischen Werten deshalb leicht zu verbessern, weil sie derzeit so schlecht sind. Es ist keine Autofeindlichkeit, wenn man meint, daß menschliches Miteinander eher wächst, wo dem motorisierten Verkehr sein Vorrang genommen wird. Straßen haben früher in Städten und Dörfern soziale Funktionen erfüllt, die dann von einem Verkehr verdrängt wurden, den ein „autogerechter Straßenbau“ auch noch verstärkt und beschleunigt hat.

Die pluralistisch angelegte Wertordnung der Demokratie braucht nicht so sehr repräsentative Bauten. Sie braucht die Vielzahl einzelner Bürger, die nicht für ihren Rückzug ins Private bauen, sondern die eine nur gemeinsam zu

nutzende Umwelt gemeinsam gestalten lernen. Städtebaupolitik — kommunal wie bundesweit — muß dafür die Rahmenbedingungen setzen.

Übersicht der ausgewählten Literatur

- Amick, D.J./Kviz, F.J. (1974): Density, Building Type, and Social Integration in Public Housing Projects, in: *Man-Environment Systems* 4, 187—190
- Bastide, M. (1973): *Soziologie der Geisteskrankheiten*, Köln
- Cohen, J.L./Slader, B./Bennett, B. (1975): The Effects of Situational Variables on Judgements of Crowding, in: *Sociometry* 38, 273—281
- Coing, H. (1974): *Stadtsanierung und soziale Veränderung* (dt. Übersetzung der Zusammenfassung aus: *Rénovation Urbaine et Changement Social*, Paris 1966), in: U. Herlyn (Hrsg.), *Stadt- und Sozialstruktur*, München 1974, 209—237
- Desor, J. (1972): Toward a Psychological Theory of Crowding, in: *Journal of Personality and Social Psychology* 21, 79—83
- Fischer, C.S./Baldassare, M./Ofshe, R.J. (1975): Crowding Studies and Urban Life: A Critical Review, in: *Journal of the American Institute of Planners* 41, 406—418
- Gillis, A.R. (1974): Population Density and Social Pathology: the Case of Building Type, Social Allowance, and Juvenile Delinquency, in: *Social Forces* 53 (2), 306—314
- Harloff, J. (1973): Psychologische und soziologische Aspekte der Wohnsanierung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 25, 75—90
- Hartman, Ch. (1968): The Housing of Relocated Families, in: J.Q. Wilson (ed.), *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, Cambridge, 293—335
- Herlyn, U./Krämer, J./Tessin, W./Wendt, G. (1975): *Sozialplanung und Stadterneuerung. Analyse der kommunalen Sozialplanungspraxis und konzeptionelle Alternativen*, Göttingen
- Hole, V. (1959): Social Effects of Planned Rehousing, in: *Town Planning Review* 30, 161—173
- Iben, G. (1971): *Menschen unterm Planquadrat. Sozialpolitische und sozialpädagogische Aspekte der amerikanischen Stadterneuerung*, München
- Kasl, St.V. (1974): Effect of Housing on Mental and Physical Health, in: *Man-Environment Systems* 4, 207—226
- Kruse, L. (1975): Crowding. Dichte und Enge aus sozialpsychologischer Sicht, in: *Zeitschrift für Sozialpsychologie* 6, 2—30
- Mühlich-Klinger, I./Kröning, W./Brackrock, B. (1976): *Stellungnahme zu den Modernisierungs-gesetz-Entwürfen von Bundesregierung und Bundesrat*, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Newman, O. (1973): *Defensible Space*, New York
- Pfeil, E. (1972): *Großstadtforschung. Entwicklung und gegenwärtiger Stand*, Hannover
- Proshanky, H.M./Ittelson, W.H./Rivlin, L.G. (1970): *Freedom of Choice and Behavior in a Physical Setting*, in: Proshanky, H.M. u. a. (eds.), *Environment. Psychology*, New York
- Stokols, D. u. a. (1973): Physical, social, and personal determinants of the perception of crowding, in: *Environment and Behavior* 5, 87—115

Wohnungsbau und Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik Deutschland

I. Entwicklung des Wohnungsbaus seit dem Kriege

1. Grundlagen

Im Zweiten Weltkrieg war knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes im Bundesgebiet zerstört worden; die Großstädte waren davon besonders betroffen¹⁾. Außerdem mußten während der ersten zehn Nachkriegsjahre ca. 12,5 Mio. Flüchtlinge untergebracht werden²⁾. Diesen konnten in den Großstädten am ehesten Arbeitsplätze geschaffen werden. So war schon damals in den Großstädten die Wohnungsnot am größten, und es mußten so rasch wie möglich Mietwohnungen gebaut werden. An Eigentumsbildung oder marktmäßige Errichtung von Mietwohnungen in großem Umfange war nicht zu denken: Der Kapitalmarkt lag nahezu brach; die wenigen vorhandenen Kapitalmarktmittel fanden attraktivere Anlagemöglichkeiten in der Industrie und im Handel. Ein rascher Wiederaufbau auf rein marktwirtschaftlicher Grundlage (z. B. nach dem „klassischen Finanzierungsschema“: 60% I. Hypothek, 20% II. Hypothek, 20% Eigenkapital³⁾) kam daher nicht in Frage.

Nachdem 1949 schon die Länder ein intensives Förderungssystem entwickelt hatten, wurde mit dem I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) vom 24. 4. 1950 (BGBl S. 83) bundeseinheitlich ein Rahmen für die Wohnungsbauförderung gesetzt. Dieser Rahmen wurde dann von den Bundesländern durch Förderungsrichtlinien ausgefüllt. Nach § 1 dieses Gesetzes i. d. F. vom 25. 8. 1953 (BGBl I S. 1047) wurde der Wohnungsbau als öffentliche Aufgabe definiert: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von

Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern...“

Insgesamt wurden drei Arten des Wohnungsbaus unterschieden:

1. der öffentlich geförderte Wohnungsbau,
2. der steuerbegünstigte Wohnungsbau und
3. der frei finanzierte Wohnungsbau.

Der *öffentlich geförderte Wohnungsbau* (also der soziale Wohnungsbau im engeren Sinne) erhielt einen hohen Betrag an öffentlichen Darlehen; es ergab sich zunächst, in den fünfziger Jahren, etwa folgendes Finanzierungsschema: Erste Hypothek: 25 bis 30 % der Gesamtkosten, öffentliche Darlehen: 45 bis 50 % der Gesamtkosten, Eigenkapital und sonstige Mittel der Restfinanzierung: 20 bis 30 % der Gesamtkosten⁴⁾.

Der „Preis“ für diese starke öffentliche Subventionierung bestand für die Bauherren darin, daß sie dafür auch eine Reihe von Bindungen eingehen mußten:

- Belegungsbindungen bei der Besetzung der Wohnungen (Wohnraumbewirtschaftung),
- Mietpreisbindungen (Prinzip der Kostenmiete, im einzelnen definiert in einer Berechnungsverordnung⁵⁾),
- verstärkter Kündigungsschutz,
- planungsmäßige, bauwirtschaftliche und bautechnische Bestimmungen (z. B. hinsichtlich der Größe und Ausstattung der Wohnungen) bei der Errichtung der Wohnungen.

Diese Bindungen waren beim *steuerbegünstigten Wohnungsbau* erheblich lockerer: zehnjährige Grundsteuervergünstigungen, (länderweise) Grundsteuerbefreiungen und

¹⁾ Vgl. z. B. Hans K. Schneider und Rolf Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 15.

²⁾ Vgl. z. B. Walter Knauer, Tragbare Mieten als wohnungspolitische Zielsetzung. Untersuchung ihrer Begründung, ihrer Wirkungen und Konsequenzen, Tübingen 1968, S. 7.

³⁾ Dies war vor dem Ersten Weltkrieg die Regel. Vgl. Heinrich Jaschinski und Magda Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesen, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 610.

⁴⁾ Vgl. Heinrich Jaschinski und Magda Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesen, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 612.

⁵⁾ Zur Zeit gilt die II. Berechnungsverordnung (II. BV) i. d. F. vom 18. 7. 1979 (BGBl I S. 1077).

Gebührenbefreiungen wurden gewährt, wenn bestimmte Wohnflächengrenzen nicht überschritten wurden.

Beim *freifinanzierten Wohnungsbau* waren schließlich lediglich erhöhte Abschreibungen nach § 7b Einkommensteuergesetz (EStG) möglich; es gab keine besonderen Bindungen.

2. Die Entwicklung des öffentlich geförderten (sozialen) Wohnungsbaus

In § 1 des WoBauG war in der Fassung von 1950 das Ziel gesetzt worden, von 1951 bis 1956 1,8 Mio. Wohnungen zu errichten. Dieses Ziel wurde in der Fassung von 1953 auf 2 Mio. Wohnungen erhöht. Der tatsächliche Erfolg übertraf diese Zielsetzung bei weitem: von 1951 bis einschl. 1956 wurden 3,1 Mio. Wohnungen errichtet, darunter 1,8 Mio. öffentlich geförderte Sozialwohnungen. Für diese Sozialwohnungen bestand eine Belegungsbindung: wohnberechtigt (bei Einzug) waren alle Versicherungspflichtigen (und nicht Versicherungspflichtige, deren Jahreseinkommen die Versicherungspflichtgrenze in der Rentenversicherung der Angestellten nicht überstieg), vorzugsweise aber Vertriebene und Kriegssachgeschädigte.

Beim I. WoBauG stand die Beseitigung der Wohnungsnot durch den möglichst schnellen Bau von möglichst vielen Wohnungen im Vordergrund. In der Folgezeit änderten sich die Adressaten der Förderung, das Finanzierungsschema und auch die Gesamtbeurteilung der Wohnungspolitik als öffentliche Aufgabe. Im II. WoBauG vom 27. 6. 1956 (BGBl I S. 523) wurde von der Zielsetzung eines allgemeinen Wohnungsbaus für jedermann insofern abgewichen, als Prioritäten gesetzt wurden zugunsten von Familienheimen (eigentumspolitische Komponente) und Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen (sozialpolitische Komponente).

Der Staat sah sich also nicht mehr für den Wohnungsbau insgesamt verantwortlich, sondern für die Durchsetzung eigentumspolitischer und sozialpolitischer Ziele im Wohnungsbau.

Der sozialpolitischen Komponente wurde später auch durch das Wohngeld Rechnung getragen. Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus kam ihr neben der Mietbegrenzung vor allem dadurch Bedeutung zu, daß ja die Belegungsbindung bestand und der Staat Einkommensgrenzen setzte, damit die Sozialwohnungen den Beziehern niedriger Einkommen vorbehalten blieben. Erstmals 1957 wurden von der

Versicherungspflicht abweichende, niedrigere Einkommensgrenzen eingeführt.

Vergleicht man die Einkommensgrenze eines Vier-Personen-Haushalts für die Wohnberechtigung im sozialen Wohnungsbau mit dem jeweiligen Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushaltsbruttoeinkommen aus den Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, ist im Zeitverlauf ein relatives Absinken der Einkommensgrenzen erkennbar, also auch der Versuch, den Sozialwohnungsbestand zunehmend für wirklich Einkommenschwächere vorzuhalten:

Tabelle 1: Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalte: Vergleich der Einkommensgrenze nach dem WoBauG mit dem mittleren Bruttoeinkommen

Jahr	Einkommensgrenze nach WoBauG	Mittleres Bruttoeinkommen nach Wirtschaftsrechnungen *)
1950	7 200	4 113,84
1953	11 520	5 729,04
1956	11 520	7 193,76
1957	12 600	7 664,40
1961	14 400	9 815,16
1965	16 200	13 287,24
1967	16 200	14 144,52
1971	21 000	20 785,92
1974	35 400	29 193,84
1980	44 400	44 400,— **)

*) Ein Verdiener, einschließlich Werbungskosten
 **) Geschätzt

Mit dem Erstarren des Kapitalmarktes wurde auch die Subventionsstruktur geändert. Wurden Anfang der fünfziger Jahre hauptsächlich direkte Darlehen (Kapitalsubventionen) gewährt, so wurden ab Mitte der fünfziger Jahre zunehmend solche Subventionen gewährt, die die Belastungen verringerten, die aus den Kapitalmarktzinsen resultieren (Ertragssubventionen oder „objektbezogene Beihilfen“). Die ursprüngliche Kostenmiete wich damit zunehmend von der sogenannten „Bewilligungsmiete“ ab. Die Kostenmiete setzt sich zusammen aus den Kapitalkosten (Zinsen und Tilgung auf Fremdkapital sowie Eigenkapitalverzinsung) und den Bewirtschaftungskosten. Wenn beispielsweise die Kapitalkosten DM 16,— pro m² und Monat betragen und die Bewirtschaftungskosten DM 4,—, macht die Kostenmiete DM 20,— aus. Durch objektbezogene Beihilfen kann nun die Kostenmiete auf einen für den Mieter als tragbar angesehenen Satz heruntersubventioniert werden, auf die Bewilligungsmiete. Ist diese in unserem Beispiel DM 6,—, betrüge die objektbezogene Beihilfe DM 14,—.

Diese Subventionsumstellung hatte eine Reihe von Auswirkungen. Zunächst wurde der Staatshaushalt kurzfristig entlastet: Die Kapitalsubventionen wurden damals nämlich sofort im Jahr ihrer Gewährung als Ausgaben verbucht, während bei den objektbezogenen Beihilfen nur der in jedem Jahr anfallende zinsenkende Subventionsbetrag im Staatshaushalt zu Buche schlug. Allerdings entstanden mit der neuen Subventionsform Ausgabeverpflichtungen für viele Folgejahre (Verpflichtungsermächtigungen), was den Staatshaushalt auf lange Sicht dann sehr stark band. Man dachte damals, daß man nur noch wenige Jahre zu fördern brauchte, bis ein ausgeglichener Wohnungsmarkt hergestellt sei und weitere Subventionen sich erübrigten. So schrieb der damalige Wohnungsbauminister Paul Lücke im Jahre 1959: „Ende dieses Jahres wird der Wohnungsbestand an 14 Mio. heranreichen. Der Wohnungsfehlbestand betrug 1959 noch 1,5 Mio. Wohnungen, also noch gut 10% des gesamten Wohnungsbestandes.“⁶⁾

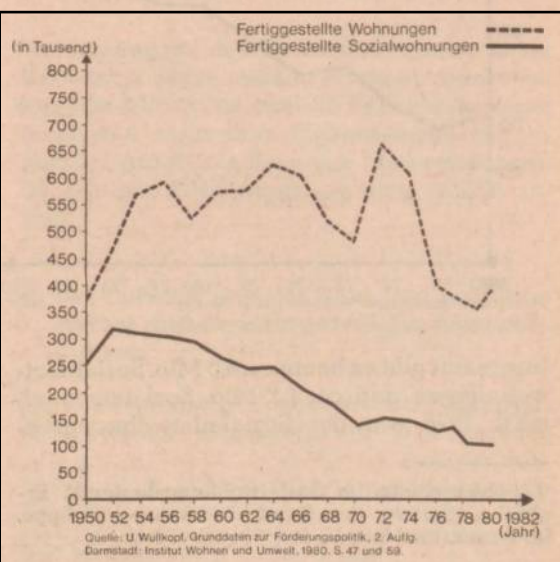
Heute haben wir mehr als 24 Mio. Wohnungen, und immer noch wird von Wohnungsnot gesprochen. Schon damals wurde also nicht ausreichend zwischen den einzelnen Wohnungsteilmärkten unterschieden, wurden die Versorgungsengpässe bei den Beziehern niedriger Einkommen und in den Ballungsgebieten in einen Topf geworfen mit der guten Versorgungslage der Besserverdienenden. Und so konnte Lücke schon damals für Mietanhebungen, Überführung von Sozialmietwohnungen auf den Markt und Liberalisierung der Wohnungswirtschaft plädieren. Außerdem rechnete man damals mit starkem Wachstum der Haushaltseinkommen, so daß man von vornherein die objektbezogenen Beihilfen auf Laufzeiten begrenzte, die bei weitem nicht die Laufzeiten der entsprechenden Baudarlehen erreichten⁷⁾.

Die Begrenzung der Laufzeiten der objektbezogenen Beihilfen und ihr stufenweiser Abbau im Zeitverlauf führte zu sprunghaften Mietsteigerungen bei den Sozialwohnungen, die besonders in den 1970er Jahren zum Politikum wurden, als das Einkommenswachstum nachgelassen hatte: Zwar wurde die Förderung gerade für den Mietwohnungsbau nur zu einem Teil auf die objektbezogenen Beihilfen umgestellt, aber selbst diese Teilumstellung hatte die Wirkung, daß die Mietpreissteigerung aufgrund des Abbaus der objektbezogenen Beihil-

fen zu untragbaren Mietbelastungen führten; zumal die Einkommen in den siebziger Jahren nicht in der erwarteten hohen Rate stiegen, während gleichzeitig die Nebenkosten erheblich schneller wuchsen als vorher. Außerdem ergaben sich durch dieses Förderungssystem erhebliche Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand: Die Miethöhe richtete sich nach den Kapitalmarktzinsen und den Förderungsbedingungen zur Bewilligungs- und Bauzeit und korrelierte deswegen weder mit dem Wohnwert der Wohnungen noch mit der ortsüblichen Vergleichsmiete. Häufig sind beispielsweise ältere Sozialwohnungen, die Anfang der siebziger Jahre errichtet und bei denen die Subventionen schon teilweise abgebaut wurden, teurer als qualitativ evtl. noch bessere Wohnungen neuerer Baujahrgänge. Andersherum sind alte Sozialwohnungen aus den sechziger Jahren wegen der niedrigen Herstellungskosten oft wesentlich billiger als neue.

Schließlich aber wurden die Verpflichtungsermächtigungen aus der Vergangenheit immer stärker belastet, so daß immer weniger Mittel zur Förderung der *Neubautätigkeit* zur Verfügung standen. Andererseits wollte man mit dem „Erstarken“ des Marktes einen wachsenden Teil der Wohnungsproduktion auch bewußt dem Markt selbst überlassen.

Abbildung 1 verdeutlicht, daß die Zahl der neu fertiggestellten Sozialwohnungen absolut immer geringer wurde. Wurden in den fünfziger Jahren noch 250 000—300 000 Sozialwohnungen errichtet, waren es 1980 nur noch 50 000 im ersten (und 50 000 im zweiten) Förderungsweg. Aber auch der relative Anteil der Sozialwohnungen an allen fertiggestellten Wohnun-



⁶⁾ Paul Lücke, Ende der Notstandsgesetze, in: Soziale Ordnung, 13. Jg. (1959), H. 12, S. 179.

⁷⁾ Martin Oschmann, Der Soziale Wohnungsbau an der Wende? Problemanalyse und Vorschläge für die Neugestaltung, in: Bank, Informationen für Volksbanken und Raiffeisenbanken, Bl. 5/78.

gen schrumpfte von fast 70% Anfang der siebziger Jahre auf knapp 30% heute.

In den siebziger Jahren sank die Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus im engeren

Sinne (erster Förderungsweg) so weit ab, daß schließlich drei Viertel der Wohnungen im Rahmen von Sonderprogrammen gefördert wurden. Das verdeutlicht die Tabelle 2:

Tabelle 2: Von dem gesamten Förderungsvolumen waren jeweils zweckgebunden für:

	1977	1978	1979	1980
Wohnungen für:				
Kinderreiche Familien	11 198	10 844	9 581	9 070
Junge Ehepaare	3 543	3 314	4 419	3 660
Ältere Personen	8 654	9 684	9 684	8 769
Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR	8 697	10 000	10 632	12 536
Schwerbehinderte	2 385	2 114	1 971	2 241
Ausländische Arbeitnehmer	805	1 199	684	812
Sonstige Gruppen	377	297	547	954

Quellen: Bundesbaublatt, H. 12 (1980) und H. 12 (1981).

Neue Sozialwohnungen werden also hauptsächlich noch für besondere Problemgruppen gebaut; ein weiteres Motiv ist heute die Errichtung von Ersatzwohnungen, die infolge von Abrissen und Umsetzungen bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen notwendig werden. Jedenfalls dient der Bau von Sozialwohnungen keineswegs mehr der Wohnungsverorgung von „breiten Schichten der Bevölkerung“, wie es das II. WoBauG eigentlich noch vorsieht.

Insbesondere wurden Sozialmietwohnungen immer weniger gebaut; der Anteil der Eigentümerwohnungen dagegen nahm besonders in den siebziger Jahren ständig zu (vgl. Abb. 2).

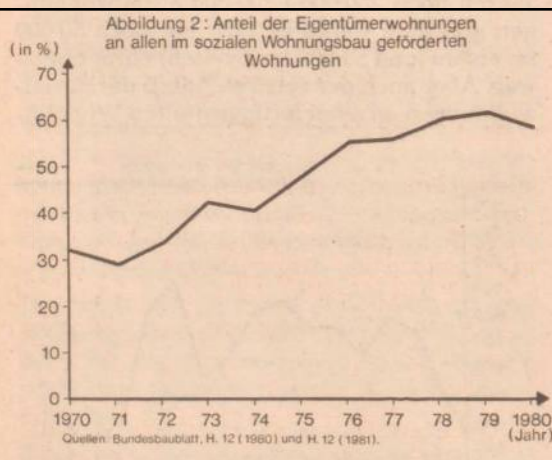
stand wie folgt auf Bauherrengruppen aufgeteilt:

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Heimstätten	58,1 %
private Bauherren	31,1 %
Organe der staatlichen Wohnungspolitik einschließlich Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts	3,2 %
freie Wohnungsunternehmen	3,1 %
sonstige Bauherren	4,5 %

(Quelle: Wohnungsstichprobe 1978.)

Die Mietvorteile (die ja wegen der erwähnten Mietverzerrungen sehr stark streuen) der Sozialmieten gegenüber vergleichbaren Mieten nicht preisgebundener Wohnungen sind in älteren Baujahrgängen (1949—1963) höher als in neueren. In älteren Wohnungen in Stadtregionen betragen die Mietvorteile etwa 1,— DM pro m² Wohnfläche im Monat; in ländlichen Regionen sind die Mietvorteile der Sozialwohnungen dagegen kaum nennenswert⁹⁾.

Die politische Brisanz dieses Problems liegt nun darin, daß in den Sozialwohnungen keineswegs die Einkommenschwächsten wohnen, sondern es wird sogar angenommen, daß am 1. 1. 1983 der Anteil der Sozialmieterhaushalte, der die Einkommensgrenzen des II. Wohnungsbaugesetzes um mehr als 20% (Toleranzgrenze) übersteigt, bei 30% liegen wird und der der Sozial-Eigentümerhaushalte bei 42%¹⁰⁾. Dabei ist zu bedenken, daß die Einkommensgrenze so hoch gewählt ist, daß über die Hälfte (1980 die Hälfte, vgl. Tabelle 1) aller Haushalte berechtigt ist, eine Sozialwohnung



Insgesamt gibt es heute ca. 4,0 Mio. Sozialmietwohnungen und ca. 1,1 Mio. Sozialeigenheime⁸⁾. 1978 war der Sozialmietwohnungsbe-

⁸⁾ „Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand“. Ergänzungsbild der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, in: Bundesbaublatt, H. 10 (1981), S. 602.

⁹⁾ Ebda., S. 607f.

¹⁰⁾ Ebda., S. 602.

Sozialwohnungen – fehlbelegt

Von den 5,1 Millionen Sozialwohnungen sind:
4,0 Millionen Mietwohnungen
 davon fehlbelegt*:



1,1 Millionen Eigenheim-Wohnungen
 davon fehlbelegt*:



*dh. Einkommensgrenzen um mehr als 20% überschritten

zu beziehen. Hinzu kommt, daß die Haushalte, die zu den oberen Einkommensklassen zählen,

also die „Fehlbeleger“, überproportional hohe Mietvorteile zu besitzen scheinen¹¹⁾.

3. Der zweite Förderungsweg

Die Zielsetzung des Lücke-Plans, die Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft zu überführen, sollte auch dadurch erreicht werden, daß man den steuerbegünstigten Wohnungsbau attraktiver zu machen suchte. Das geschah einmal durch die Einführung der „weißen Kreise“, also die Aufgabe der allgemeinen Mietpreiskontrollen dort, wo die Wohnungsmärkte weniger angespannt waren, und damit verbunden die Anhebung des Mietpreisniveaus. Zum anderen wollte man den steuerbegünstigten Wohnungsbau aber auch mit objektbezogenen Beihilfen fördern. Diese Förderung wurde 1966 eingeführt und heißt „Zweiter Förderungsweg“. Charakteristisch für diese Förderung ist, daß die Einkommensgrenzen für die Berechtigten um 40 % über denen der ursprünglichen Förderung des Sozialen Wohnungsbaus (1. Förderungsweg) liegen. Wir haben seither also folgende Arten des Wohnungsbaus:

Rechtliche Definition	Subventionstechnische Definition
Öffentlich geförderter Wohnungsbau (1. Förderungsweg) = Sozialer Wohnungsbau im engeren Sinne mit Zusatzförderung (2. Förderungsweg)	} Sozialer Wohnungsbau
Steuerbegünstigter Wohnungsbau ohne direkte Förderung	
Freifinanzierter Wohnungsbau	} Freifinanzierter Wohnungsbau

Wenn über den öffentlichen Haushalt und über Subventionen gesprochen wird, wird der zweite Förderungsweg oft mit in den Begriff „Sozialer Wohnungsbau“ einbezogen.

Der Anteil des ersten Förderungsweges ist im Laufe der Zeit immer weiter zugunsten des zweiten Förderungsweges zurückgegangen, und zwar von ca. 90 % im Jahre 1966 auf 48 % im Jahre 1980.

Eigentlich sollte mit dem zweiten Förderungsweg nicht vornehmlich der Eigenheimbau, sondern auch der steuerbegünstigte Mietwohnungsbau gefördert werden. Dies wurde auch in den ersten Jahren nach der Einführung dieser Subventionsart erreicht. Nun zeigte sich aber in der Praxis, daß die mietpreisdämpfenden Wirkungen der Beihilfen recht gering waren und der sprunghafte Subventionsabbau in

Verbindung mit den Einkommensgrenzen den Bauherren recht riskant erschien. Somit kamen die Mittel des zweiten Förderungsweges mehr und mehr dem Eigenheimbau zugute, und der Anteil des Baus von Mietwohnungen im zweiten Förderungsweg ging rapide zurück.

4. Die Entwicklung des Baus von freifinanzierten und steuerbegünstigten Mietwohnungen

Mitte der sechziger Jahre wurden außerhalb des Sozialen Wohnungsbaus jährlich etwa

¹¹⁾ Vgl. Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.010, 1980, S. 123.

150 000 Wohnungen in Drei- und Mehrfamilienhäusern fertiggestellt, in der Boomphase um 1973 erhöhte sich diese Zahl auf etwa 300 000, um dann ab 1974 drastisch zu sinken — heute bewegt sich die jährliche Fertigstellungszahl dieser Wohnungen um die 70 000 (wovon ca. 50 000 vermietet werden).

Diese starken Schwankungen im Bau neuer, nicht preisgebundener Mietwohnungen lassen sich im wesentlichen mit Schwankungen in der Anfangsrentabilität bei der Erstvermietung der Wohnungen erklären. Zwar wurde im Mietwohnungsbau noch selten mit der bei der Erstvermietung erzielbaren Miete sogleich eine volle Deckung der laufenden Aufwendungen (Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten) erreicht. Die Rentabilität ergab sich schon immer erst langfristig mit den Mietsteigerungen und den Wertsteigerungen des Gebäudes. Aber Anfang der siebziger Jahre waren durch die Anfangsmieten noch ca. 70 % der Aufwendungen abzudecken (bei einer Finanzierung mit einem Fremdkapitalanteil von 75 %) ¹²⁾. Bei normalen Mietpreissteigerungen war die Schwelle zur Rentabilität nach ca. 10 bis 15 Jahren erreicht, und nach ca. 30—40 Jahren würde die Rentabilität höher sein als bei alternativen Anlagen, zumal, wenn ausgeprägte inflationäre Einflüsse hinzukämen und den Sachwert der Immobilie steigen ließen. Dieser Satz des Verhältnisses zwischen Anfangsmieten und Deckung der laufenden Aufwendungen sank nun bis Mitte der siebziger Jahre auf 55 %, erhöhte sich dann vorübergehend auf 65 % und lag 1981 gar bei knapp 50 % ¹³⁾.

Wie läßt sich dieses Absinken der Rentabilität erklären? Hier werden vielfach steigende Bodenpreise genannt. Die Kaufwerte für baureifes Land stiegen in der Tat von DM 30,74 im Jahre 1970 auf DM 82,01 im Jahre 1980 ¹⁴⁾. Doch darf dieser Faktor in seinem Einfluß auf die Preis- und Mietentwicklung im Mietwohnungsbau nicht überschätzt werden: die Grundstückskosten machen nur etwa 10 % der Herstellungskosten im Mietwohnungsbau aus ¹⁵⁾.

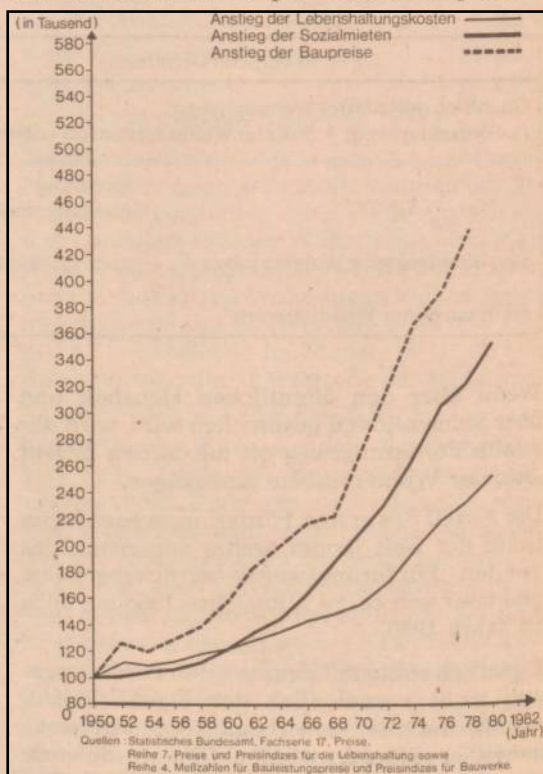
¹²⁾ Vgl. Rudi Ulbrich, Mieten und Kosten im freifinanzierten Wohnungsbau, in: DIW-Wochenbericht Nr. 23 (1978), S. 227—232.

¹³⁾ Nach Rudi Ulbrich, Vergleichende Untersuchung der Rentabilität von Investitionen im Wohnungsbestand und im Wohnungsneubau, Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt, 1981 (unveröffentlicht).

¹⁴⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 5, Kaufwerte für Bauland 1980, Stuttgart und Mainz 1981, S. 6 und 1. Vj. 1981, S. 18.

¹⁵⁾ So für Mehrfamilienhäuser im sozialen Wohnungsbau nach „Anmerkungen zur Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus im Jahre 1980“, in: Bundesbaublatt, H. 12 (1981), S. 772.

Wichtiger sind schon die Baukosten. Diese Kosten sind in den letzten Jahrzehnten besonders stark gestiegen. Das lag einerseits daran, daß die Größe und die Qualität der Wohnungen laufend zugenommen hatten. Aber abgesehen davon stiegen auch die Baukosten etwa doppelt so stark wie die Preise für die Lebenshaltung. Die folgende Abbildung zeigt diese Entwicklung. Kein Wunder also, daß die Herstellungskosten einer Wohnung um 1950 bei etwa 11 000 DM lagen ¹⁶⁾, 1980 dagegen bei etwa 230 000 DM (Wohnung in Mehrfamilienhäusern 170 000 DM, in Einfamilienhäusern 280 000 DM) ¹⁷⁾. Noch empfindlicher als auf Bau- und Bodenkosten reagiert die Rentabilität des Mietwohnungsbaus aber auf Zinssteigerungen und Steigerungen in den Bewirtschaftungskosten. Steigen die Zinsen um 1 %, müßten die Mieten pro m² und Monat um etwa DM 2 steigen, um die gleiche Rentabilität zu gewährleisten. Bei den hohen Kapitalmarktzinsen, wie sie 1981 gefordert wurden, ist an einen rentablen Mietwohnungsbau einfach nicht zu denken. Kostenmieten von DM 20 bis 30 pro m² und Monat werden vom größten Teil der Haushalte auch in absehbarer Zeit nicht tragbar sein. Alternative Anlagen, etwa in Staatsanleihen, versprechen dem Kapitalan-



¹⁶⁾ Nach Asta Hampe, Subventionskapital treibt die Baupreise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1962, H. 14, S. 672.

¹⁷⁾ „Anmerkungen zur Entwicklung des soz. Wohnungsbaus im Jahre 1980“, a. a. O., S. 771.

leger vom ersten Tag an eine hohe Rentabilität.

Nur bei außerordentlich hohen Inflations-, Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstumserwartungen könnte der Mietwohnungsbau längerfristig „konkurrenzfähig“ werden und eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals erbringen. Dafür sind die Aussichten jedoch schlechter denn je; kaum jemand rechnet damit, daß in absehbarer Zukunft die Realinkommen in dem Ausmaß steigen werden wie in den siebziger Jahren. Da auch nicht mit einem wesentlichen Bevölkerungswachstum in der Bundesrepublik gerechnet werden kann, ist sogar das Vermietungsrisiko heute höher als früher.

Oft wird in den Mieterschutzbestimmungen die Ursache für die geringen Aussichten für anhaltende Mietsteigerungen gesehen. Die Erfahrungen mit diesem Gesetz¹⁸⁾ zeigen jedoch, daß die Regelungen durchaus Mietsteigerungen zulassen. Im übrigen ist die Rentabilität im *älteren* Bestand durchaus gegeben¹⁹⁾.

Daß überhaupt noch steuerbegünstigter Mietwohnungsbau stattfindet, ist im wesentlichen den erheblichen Steuervorteilen zu verdanken, die gut Verdienende in den ersten Jahren nach Errichtung der Wohnungen ausnutzen können (z. B. im „Bauherrenmodell“).

Unter sozialpolitischen Aspekten ist zu bedenken, daß neu errichtete, nicht preisgebundene Mietwohnungen nicht direkt einkommensschwächeren Schichten zugute kommen. 1978 lagen die Durchschnittsmieten bei den nach 1948 errichteten, nicht preisgebundenen Wohnungen mit 365 DM um knapp 50 % höher als bei den bis 1948 errichteten Wohnungen, wo die Miete 247 DM betrug²⁰⁾.

So kommen von den etwa 14 Mio. Mietwohnungen, die wir im Bundesgebiet haben, für untere Einkommensschichten im wesentlichen die knapp 5 Millionen²¹⁾ in Frage, die *bis*

¹⁸⁾ Vgl. Rolph Niederberger und Bernhard Hess, Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.008, 1980.

¹⁹⁾ Vgl. Hartmut Bulwien und Wolfgang Schultes, Wirtschaftlichkeit und Mietpreisentwicklung bei freifinanzierten und älteren Mietwohnungen, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.009, 1980.

²⁰⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie F, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, H. 4, Stuttgart und Mainz 1981, S. 10f. und S. 28f. und eigene Berechnungen.

²¹⁾ Ebda., H. 2, Stuttgart und Mainz 1980, S. 27 und 29. Zu den gut 5 Mio. nach 1948 errichteten nicht preisgebundenen Mietwohnungen sind auch die ehemaligen Sozialmietwohnungen zu zählen, die durch Rückzahlung der öffentlichen Darlehen nicht mehr den Preis- und Belegungsbindungen unterliegen.

1948 errichtet worden waren, und die 4 Mio. Sozialmietwohnungen.

5. Die Entwicklung des Eigenheimbaus

Die Zahl der fertiggestellten Eigenheime (Gebäude mit einer Wohnung bzw. zwei Wohnungen) war im Zeitverlauf stets viel konstanter als die Zahl der Geschoßwohnungen. Seit Anfang der sechziger Jahre wurden jährlich etwa knapp 200 000 Eigenheime neu errichtet, und diese konstante Zahl machte auch die Einbrüche in der Wohnungsbautätigkeit in den siebziger Jahren nicht mit²²⁾.

Das mag angesichts der rasanten Baukostensteigerungen erstaunen. Jedoch stiegen die Baukosten bis 1979 nur unwesentlich schneller als die Nettojahreseinkommen durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer: 1968 mußte dieser Arbeitnehmer 9,1mal sein Jahreseinkommen sparen, um die Kosten eines Einfamilienhauses decken zu können (ohne Grundstück), 1979: 9,8mal²³⁾.

Dennoch litten gerade untere und mittlere Einkommensschichten zunehmend unter der Zinsentwicklung. Die dadurch entstehenden Lasten sind zumal deswegen nicht mehr tragbar, weil zwar die Eigentümlösung längerfristig gesehen in der Vergangenheit für Wohnungen von gleicher Qualität fast immer günstiger war als die Mietslösung; jedoch forderte und fordert der Eigenheimbau in den ersten Jahren nach Fertigstellung vom Bauherren erhebliche Opfer an Konsumverzicht; starke Zinsschwankungen lassen die Annuitätsleistungen (Zins und Tilgung) in Hochzinsphasen enorm in die Höhe schnellen.

Bausparen könnte diese Risiken mindern, vorausgesetzt allerdings, daß das Bausparvolumen insgesamt nicht zurückgeht — dann nämlich verlängern sich die Ansparfristen bis zur Auszahlung der Darlehen und die Belastung der Bauherren in der Anfangsphase nach Fertigstellung steigt für den Bausparer noch anstatt zu sinken.

Der Staat hat mit seinem Förderungssystem bisher nicht bei den unteren und mittleren Einkommensschichten angesetzt, sondern im wesentlichen Steuervergünstigungen gewährt, die Bezieher höchster Einkommen am meisten begünstigten. 1972 (neuere Daten liegen leider noch nicht vor) entfiel bei einem

²²⁾ Uwe Wullkopf, Grunddaten zur Förderungspolitik, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1982, S. 47.

²³⁾ Knut Gustafsson, Strukturfragen der Wohnungseigentumspolitik, in: Bundesbaublatt, H. 7 (1980), S. 430.

durchschnittlichen Förderungsbetrag pro Haushalt von DM 477 auf die Haushalte in der obersten Einkommensklasse durchschnittlich mehr als das Achtfache des Subventionsbetrags,

der an die Haushalte der untersten Einkommensklasse ging. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilungswirkungen im einzelnen auf:

Tabelle 3: Verteilung der Vergünstigungen für Eigentümer auf Einkommensklassen im Jahr 1972

Einkommensklasse in DM	Eigentümer- haushalte		Steuerver- günstigungen		Öffentliche Förderung		Lasten- zuschüsse		Vergünsti- gungen zusammen		Durchschn. Förderungs- betrag DM
	1 000	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	
unter 800	1 170	16,6	63	2,7	53	5,5	10	11	126	3,7	108
800-1 200	1 623	23,0	325	14,0	195	20,4	30	33	550	16,3	339
1 200-1 600	1 442	20,4	472	20,3	236	24,7	29	31	737	21,9	511
1 600-2 000	1 071	15,2	407	17,5	190	19,9	13	14	610	18,1	570
2 000-2 500	766	10,8	360	15,5	149	15,6	8	9	517	15,3	675
2 500-3 000	375	5,3	214	9,2	66	6,9	2	2	282	8,4	752
3 000 u. mehr	616	8,7	484	20,8	66	6,9	.	.	550	16,3	893
insgesamt	7 064 ¹⁾	100,0	2 325	100,0	955	100,0	91 ¹⁾	100	3 371 ¹⁾	100,0	477

¹⁾ Abweichungen in der Summe durch Runden

Quelle: Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.010, 1980, S. 213.

Kein Wunder, daß die Eigentumsbildung angesichts dieser Politik zunehmend eine Sache für höhere Einkommensschichten geworden ist: die Eigentumsquote — also der Anteil der Eigentümerwohnungen an allen Wohnungen — der 20 % Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen sank von 29,3 % im Jahre 1965 auf 25,7 % im Jahre 1978; die Eigentumsquote der

20 % Haushalte mit dem höchsten Einkommen stieg dagegen von 45,1 % im Jahre 1965 auf 54,1 % im Jahre 1978²⁴⁾.

Insgesamt lag die Eigentumsquote 1978 bei 38 %. Der Bestand an Eigentümerwohnungen beträgt heute ca. 9,5 Millionen; davon waren ca. 3,5 Millionen bis 1948 errichtet worden²⁵⁾.

II. Die jetzige Lage auf den Wohnungsmärkten

1. Veränderte ökonomische Rahmenbedingungen

Die öffentlichen Mittel sind knapp geworden. Die Zunahme der Staatsverschuldung soll gebremst werden. Mit den vorhandenen Mitteln soll das Zahlungsbilanzgleichgewicht wieder hergestellt, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gestärkt und das Erdöl durch andere Energiearten ersetzt werden. Dem Wohnungsbau wird vom Staat angesichts dieser Probleme eine geringere Priorität zugemessen als in der Nachkriegszeit.

Jedoch könnte verstärkter Wohnungsbau wirksam zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Die Wohnungsbausubventionen könnten sich durch höhere Steuereinnahmen und niedrigere Staatszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung wieder amortisieren, zumal wenn man den „Multiplikatoreffekt“ höherer

Wohnungsproduktion auf andere Wirtschaftsbereiche mit berechnet. Unklar ist dabei allerdings, ob langfristig überhaupt noch sehr viel mehr Wohnungen gebraucht werden und für wen und durch wen die neuen Wohnungen gebaut werden sollten.

In dieser etwas widersprüchlichen Situation stimmen alle drei im Bundestag vertretenen Parteien darin überein, daß die Rolle des Staates in der Wohnungspolitik darauf zu reduzieren sei,

— bestimmte sozialpolitisch motivierte Maßnahmen zu treffen, damit die Disparitäten in

²⁴⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Abschwächung der Wachstumsimpulse. Materialband 2 zur Strukturberichterstattung 1980, Berlin: DIW, März 1981, S. 378.

²⁵⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie F. 1%-Wohnungstichprobe 1978, H. 2, a. a. O., S. 27 ff. und eigene Schätzungen.

der Wohnungsversorgung zwischen den sozialen Gruppen nicht zu groß würden, und -- Anreize auf dem Kapitalmarkt zu schaffen, damit ausreichend Mittel für den Wohnungsbau vorhanden seien.

2. Disparitäten in der Wohnungsversorgung

Gerade große Familien sind immer noch mit Wohnraum unterversorgt. Der Gesetzgeber hat hier als Maßstab der Wohnraumversorgung die Bedarfsnorm des § 39 des II. Wohnungsbaugesetzes formuliert: jedes Haushaltsmitglied soll über wenigstens ein Zimmer (Küche oder Kochnische nicht mitgerechnet) verfügen. Nach dieser Norm waren 1978 in der Bundesrepublik rund drei Mio. Haushalte (13 % der Wohnungsinhaberhaushalte) mit Wohnraum unterversorgt²⁶⁾. Die Unterversorgung nimmt mit der Zahl der Haushaltsmitglieder überproportional zu. Der Anteil der unterversorgten Haushalte ist bei den Vierpersonenhaushalten mehr als doppelt und bei den Haushalten mit fünf und mehr Personen sogar fast viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Haushalte. Dabei sind Mieterhaushalte stärker von der Wohnungsunterversorgung betroffen als Eigentümerhaushalte. Besonders kraß ist das Ausmaß der Unterversorgung bei den Bewohnern von Sozialmietwohnungen sowie bei ausländischen Familien.

Bei den Sozialmietern und bei den Ausländern waren jeweils ca. 90 % der Großhaushalte mit fünf und mehr Personen unzureichend mit Wohnungen ausgestattet. Während Deutsche und Ausländer zusammen bei den Großhaushalten durchschnittlich über 116 m² verfügten, lag die durchschnittliche Flächenversorgung der ausländischen Großhaushalte allein lediglich bei 77 m².

Auf den ersten Blick scheint die größere Versorgungsdisparität bei den Ausländern vielleicht nicht ein wohnungspolitisches Problem zu sein; man muß aber auch bedenken, daß sichere Zukunftserwartungen für die Ausländer nicht nur eine höhere Wohnungsnachfrage auslösen würden, sondern eine bessere Wohnungsversorgung der Ausländer auch deren Zukunftserwartungen stabilisieren und Diskriminierungen abbauen können.

²⁶⁾ DIW, Abschwächung der Wachstumsimpulse, a. a. O., S. 391—393.



Die Messung der Versorgungsdisparitäten in der Wohnungs*ausstattung* ist etwas schwieriger. Sozusagen auf unterstem Niveau gibt es Normen über Wohnungs*mißstände* in Wohnungsaufsichtsgesetzen. Höhere Standards lassen sich etwa ableiten aus dem Katalog förderungswürdiger Tatbestände im Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz. Häufig wird auch die — statistisch einfacher meßbare — Ausstattung mit Sammelheizung, Bad/Dusche und WC herangezogen.

Legt man dieses Maß der Ausstattungsqualität zugrunde, so waren 1978 im Bundesgebiet noch 13,7 % der Wohnungen ohne Bad und/oder ohne WC ausgestattet. Dabei waren kleinere Haushalte schlechter ausgestattet als große: 22,7 % der Einpersonenhaushalte lebten in Wohnungen ohne Bad. Während also wohnflächenmäßig gerade die großen Haushalte unterversorgt waren, waren umgekehrt ausstattungsmäßig die kleinen (dabei insbesondere solche, deren Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter war) Haushalte schlechter versorgt als der Durchschnitt²⁷⁾. Die Wohnungen ohne Bad werden hauptsächlich von besonders Einkommenschwachen bewohnt. Die Ausländer waren nicht nur flächenmäßig, sondern auch ausstattungsmäßig sehr viel schlechter versorgt als die Deutschen: 35,1 % der Ausländer lebten 1978 in Wohnungen ohne Bad und/oder WC und nur 38,1 % in Wohnungen mit Bad und Sammelheizung²⁸⁾.

Das Hauptproblem der Wohnungspolitik sind gegenwärtig aber untragbare *Mietbelastungen*. Als Mietbelastungsquote wird das Verhältnis zwischen Miete und Haushaltseinkommen bezeichnet. Für alle Einkommensgruppen liegt die Mietbelastungsquote bei 14 %. Diese Quote gilt jedoch nicht für alle Einkommensklassen gleichermaßen: vielmehr ist die Mietbelastungsquote bei den Haushalten mit ge-

²⁷⁾ Ebda., S. 395.

²⁸⁾ Ebda., S. 393—396.

ringsten Einkommen extrem hoch: Die ca. 240 000 Mieterhaushalte in der Bundesrepublik, die 1978 ein Einkommen von weniger als 450 DM monatlich angaben, zahlten *durchschnittlich* ca. 34 % ihres Einkommens für Miete. Die ca. 430 000 Mieterhaushalte, die zwischen 450 und 600 DM zur Verfügung hatten, gaben immerhin noch durchschnittlich 27,6 % ihres Einkommens für die Miete aus. Und die ca. 800 000 Haushalte, die zwischen 600 und 800 DM angaben, zahlten 22,7 % ihres Einkommens für die Miete. In den neun Einkommensklassen ab einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 2 000 DM lag die durchschnittliche Mietbelastung demgegenüber jeweils unter dem Gesamtdurchschnitt von 14 %, ab 4 000 DM lag sie unter 10 %. Geht man einmal von der recht rigorosen Norm aus, die Mietbelastung solle nicht mehr als 25 % eines Einkommens betragen, so waren 1978 im Bundesgebiet 17 % der Hauptmieterhaushalte zu stark belastet. Heute dürfte diese Quote eher höher liegen.

Bei den Ausländern wird die Schlechterversorgung nach Flächen und Ausstattung allerdings auch mit einer geringeren Mietbelastung „vergolten“: nur 10,8 % der ausländischen Hauptmieterhaushalte waren nach der 25 %-Norm zu stark belastet. Bei den Haushalten mit einem Haushaltsvorstand von 65 und mehr Jahren war der Anteil der zu stark Belasteten dagegen überproportional hoch: er betrug 22 % gegenüber 16 % bei den übrigen (jüngeren) Haushalten. Ganz schlecht geht es, was die Mietbelastung betrifft, Haushalten mit einem weiblichen Haushaltsvorstand von 65 und mehr Jahren: 30 % dieser Haushalte waren 1978 zu stark belastet. Eine besondere Problemgruppe stellen ferner sogenannte unvollständige Familien mit Kindern dar, deren Zahl rasch zunimmt und 1978 auf ca. eine halbe Million angewachsen war: 40 % (1972 lediglich 25 %) waren nach der 25 %-Norm zu stark belastet. Im Laufe der siebziger Jahre stark verschlechtert hatte sich schließlich auch die Mietbelastung der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand von unter 30 Jahren: 21 % dieser Haushalte waren zu stark belastet gegenüber nur 13 % im Jahre 1972²⁹⁾.

Man muß bei der Beurteilung dieser Mietbelastungsquoten allerdings berücksichtigen, daß das *Wohngeld* die Belastung teilweise senkt. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung reduziert das Wohngeld jedoch die tatsächliche Belastung nicht überall auf tragbare Maße.

²⁹⁾ Alle Zahlen nach DIW, Abschwächung der Wachstumsimpulse, a. a. O., S. 396—406 (Berechnungen aufgrund der IVH-Wohnungsstichprobe 1978).

Was die *regionalen* Disparitäten in der Wohnungsverorgung betrifft, so war die Wohnflächenversorgung in ländlichen Regionen zwar mit 31,3 m² *pro Person* etwa gleich gut wie in hochverdichteten Regionen (31,6 m²); *pro Haushalt* betrachtet waren allerdings die Wohnungen in den ländlichen Regionen bei jeder Haushaltsgröße etwas größer als in den hoch verdichteten Regionen. Umgekehrt, nämlich zugunsten der Verdichtungsgebiete, gab es Versorgungsdisparitäten zwischen Stadt und Land in der Ausstattung der Wohnungen³⁰⁾.



Das eigentliche Problem der Ballungsgebiete liegt aber im zu geringen Bestand an billigen Wohnungen. Die Zahl der einkommensschwachen Wohnungssuchenden nimmt in den Ballungsgebieten laufend zu, wobei besonders junge Haushalte, Rentner und Unterstützungsempfänger betroffen sind. In Frankfurt am Main beispielsweise erhöhte sich von Anfang 1975 bis Ende 1978 die Zahl der Wohnungssuchenden von 8 400 um 140 % auf 20 000³¹⁾. Die Länge der „Warteschlangen“ vor den Wohnungsämtern nimmt so bedrohliche Ausmaße an, daß man in der Tat wieder von einer neuen Wohnungsnot sprechen kann. Dementsprechend verwundert es nicht, daß schon 1978 in allen Baualterklassen die m²-

³⁰⁾ Sachverständigenkommission „Wohnungspolitik“ beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, bes. Tabellenanhang 4/4.

³¹⁾ Stadt Frankfurt am Main, Jahresbericht 1978 der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle, S. 3.

Miete in Hamburg und München über dem Bundesdurchschnitt lag; gerade diese Mietpreise dürften inzwischen noch erheblich überdurchschnittlich weiter angestiegen sein³²⁾.

Bei der bisherigen Disparitätenanalyse handelt es sich lediglich um eine Analyse des Nachholbedarfs: Wie viele Wohnungen welcher Größe und Ausstattung hätten wir 1978 zusätzlich haben müssen, damit der Normbedarf gedeckt gewesen wäre, und wie hätten die Mietpreise sein müssen?

Eine durchdachte Wohnungspolitik muß darüber hinaus aber auch den Neubedarf berücksichtigen, also den Bedarf, der sich ergibt infolge von Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen. Der Neubedarf kann sicher vielfach auf dem Markt selbst gedeckt werden, aber wegen der Besonderheiten des Wohnungsmarktes hat der Staat hier auch eine Investitionsanreizfunktion, die neben die sozialpolitische Funktion des Disparitätenausgleichs tritt. Beim Neubedarf wird nun von vielen folgende These vertreten:

Da von 1965 bis 1980 die Geburtenrate erheblich abgenommen habe, sei etwa ab Anfang bis Mitte der neunziger Jahre, wenn diese Gruppen ins Alter kommen, wo sie eigene Haushalte gründen, mit einer erheblichen Abnahme der Haushaltsneugründungen zu rechnen. Somit seien Investitionen in den Wohnungsbau Fehlinvestitionen, da langfristig der vorhandene Wohnungsbestand durchaus ausreiche.

Diese These leidet genau wie die These vom ausgeglichenen Wohnungsmarkt unter einer unzulässigen Pauschalierung der erwarteten Entwicklung für die Zukunft. Drei Aspekte sollen hier besonders herausgegriffen werden:

a) *Der „Altenberg“*: Das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu Personen im Erwerbsalter beträgt zur Zeit 1 : 3. In fünfzig Jahren wird dieses Verhältnis 2 : 3 betragen³³⁾. Das Verhältnis der Alten zu den Erwerbsfähigen wird also ganz anders aussehen als heute. Bisher gingen die Theorien über großräumige Bevölkerungswanderungen von der These aus, die Bevölkerung wandere tendenziell zu den Orten, wo geeignete Arbeitsplätze, Berufsbildungsmöglichkeiten und höhere Verdienstmöglichkeiten geboten würden.

³²⁾ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Die Wohnungsmarktlage in den Großstädten, Pressemitteilung 22/1981.

³³⁾ Volker Meinhardt, Verlängerte Lebenserwartung — zusätzliche Probleme für die Alterssicherung, in: DIW-Wochenbericht 28 (1981) S. 323f.

Wenn knapp die Hälfte der Haushalte aus Rentnern und Pensionären besteht, spielen aber ganz andere Faktoren eine Rolle: Der Wohnwert und der Freizeitwert rücken in den Vordergrund; schon in den siebziger Jahren erlebten die USA dramatische Wanderungsbewegungen aus dem „frost belt“ des Nordostens in den „sun belt“ des Südwestens. Bei einigermaßen stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen würden unter diesen Voraussetzungen München, Freiburg, das Alpenvorland, der Schwarzwald immer Wohnungsknappheit behalten. Zwar dürften die Renten ihr jetziges Wachstumsniveau relativ verlieren, aber viele unter den Alten werden auch über Vermögensreserven verfügen. Dabei stellt sich dann die Frage, wie die Alten der Gesellschaft künftig leben werden oder sollen.

Lehnt man die großen ‚Sterbefabriken‘ ab und setzt sich statt dessen für eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips ein, so könnten sich für den Staat Wohnungssubventionen an Familien lohnen, die sich verpflichten, dafür ihre Eltern mit zu versorgen; das ist nicht nur humaner, sondern es könnte billiger sein als Altenheime mit immensen Folgekosten.

b) *Die Arbeitslosenquote*: Eine Zunahme der Arbeitslosenquote in den achtziger Jahren wurde von den großen Wirtschaftsforschungsinstituten schon seit mehreren Jahren vorhergesagt³⁴⁾. Insbesondere werden es Jugendliche ohne Hauptschulabschluß und ohne abgeschlossene Berufsausbildung immer schwerer haben, einen dauerhaften Arbeitsplatz zu bekommen. Unklar ist, ob der für die neunziger Jahre erwartete Rückgang des Arbeitskräfteangebots die Arbeitslosigkeit *aller* beseitigen wird. Denkbar ist auch die dauerhafte Herausbildung eines Arbeitsmarktes, auf dem ein Teil der Erwerbsspersonen stets potentiell arbeitslos bleibt und bei dem der Anteil der informellen Arbeit, der Schwarzarbeit usw., höher ist als heute. Diese Prozesse könnten wohnungs- und siedlungsstrukturell in einer verstärkten sozialen Segregation ihren Niederschlag finden, vielleicht auch in der Verslumung von Stadtquartieren und der Verarmung bestimmter Regionen.

c) *Der Ausländeranteil*: Die Ausländerpolitik wird zur Zeit sehr kontrovers erörtert. Aber selbst, wenn dem Ausländerzustrom im großen und ganzen Einhalt geboten würde, würden Eheschließungen und Kinderzahl der

³⁴⁾ Vgl. etwa Eduard Pestel, Rolf Bauerschmidt, Michael Gottwald, Peter Möller und Wolfgang Oest, Das Deutschland-Modell, Stuttgart 1978, bes. S. 129f.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenberichte, H. 15 (1978), bes. S. 150ff.

Ausländer ein Ansteigen ihres Anteils an der Bevölkerung bewirken. Für Frankfurt etwa wird prognostiziert, daß selbst bei gegebener Ausländerpolitik der Ausländeranteil bis zum Jahr 2 000 von zur Zeit 21,4 % auf knapp 50 % steigen werde³⁵⁾. Die Integration der Ausländer ist zwar hauptsächlich ein Problem der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, aber die Wohnungspolitik könnte gewiß auch in der Ausländerfrage eine wichtige Rolle spielen, es sei denn, wir nähmen Entwicklungen wie im New Yorker Stadtteil Bronx in Kauf, wo sich der Staat einschließlich Polizei und Wohnungspolitik aus bestimmten Stadtteilen einfach herauszieht und diese Stadtteile samt ihrer Bewohnerschaft schlicht verkommen läßt.

3. Investitionsanreize

Es handelt sich bei der Wohnung um ein langlebiges Wirtschaftsgut. Die Baukosten verdoppeln sich alle sieben bis acht Jahre. Die älteren Mietwohnungen, deren Herstellungskosten niedrig waren und bei denen die Hypotheken bereits getilgt sind, können schon bei einem relativ niedrigen Mietpreis Gewinn abwerfen.

Demgegenüber liegen — wie wir oben sahen — typischerweise die Aufwendungen für die Mietwohnung in den ersten ca. zehn bis fünfzehn Jahren nach ihrer Errichtung — zur Zeit vielleicht sogar noch länger — über den Erlösen. Eine Rentabilität des Gutes Mietwohnung ergibt sich somit erst bei einer langfristigen Kalkulation. Bei hohen Zinssätzen und kurzfristigen Zeithorizonten der Investoren sowie bei unsicheren Zukunftserwartungen, wie sie bezeichnend für die Gegenwart sind, leidet die Investitionsneigung in den Wohnungsbau ganz unvermeidlich.

Ähnlich in der Eigenheimförderung: Die hohe Anfangsbelastung hindert gerade junge Familien mit mittlerem Einkommen am Eigentumserwerb, selbst wenn das Eigentum langfristig für diese Familie auch wirtschaftlich vorteilhafter ist als die Mietwohnung. Hier hat der Staat in den letzten Jahren völlig falsche Akzente gesetzt: er hat vor allem die gut verdienenden Eigentümer subventioniert. Im Bundesbauministerium wird der Anteil der Mitnehmereffekte bei den Steuervergünstigungen nach § 7b Einkommensteuergesetz auf 90

³⁵⁾ Bernd Hausmann, Nicht die Konzentration, sondern das Getto verhindern, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 195 vom 25. 8. 1981, S. 7f.; vgl. auch: Herwig Birg, Simulationsrechnung zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland für Deutsche und Ausländer bis zum Jahre 2030, in: DIW-Wochenbericht, H. 24 (1981), S. 263ff.

bis 95%³⁶⁾ geschätzt; diese 90 bis 95 % der Bauherren und Erwerber hätten auch ohne Förderung Eigentum erworben. Außerdem ist die Eigentumsförderung in den siebziger Jahren großenteils in ländliche Räume geflossen und nicht in Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf³⁷⁾.

Darüber hinaus wurden, besonders durch die Ausweitung der Steuervergünstigungen nach § 7b und durch die Modernisierungs- und Energiesparförderung, gerade Einkommensstarke zu sehr ermuntert, statt neu zu bauen ihre zusätzliche Wohnungsnachfrage im Bestand zu befriedigen. Die Akzente hätten statt dessen auf der Neubauförderung liegen müssen.

Stark kontrovers, auch zwischen den politischen Parteien, wird zur Zeit die Frage erörtert, welche Investitionsanreize für den Staat, d. h. für den Arbeitsmarkt wie für die Mieter, am effizientesten seien.

Die eine Richtung meint, da die öffentlichen Kassen leer seien, solle man vor allem die Gelder privater Investoren in den Wohnungsmarkt lenken und damit auch zugleich die Baukonjunktur anreizen; das könne am besten geschehen durch Gewährung zusätzlicher Steuervergünstigungen für den Mietwohnungsbau und — vor allem — für den Eigenheimbau.

Die andere Richtung will die Disparitäten direkter beseitigen, insbesondere durch Wiederbelebung des Sozialen Mietwohnungsbaus, aber auch durch gezielte Eigentumsförderung zugunsten von mittleren Einkommenschich-



³⁶⁾ Ulrich Pfeiffer, Wohnungsmarkt, Wohnungspolitik und Zinsexplosion, in: Bundesbaublatt, H. 8 (1981), S. 524.

³⁷⁾ Zum Ausmaß der regionalen Disparitäten vgl. Hartmut Meuter und Jutta Schmidt-Bartel, Regionale Unterschiede in der Wohnungsversorgung von Haushalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6 (1981), S. 389ff. und H. 7/8 (1981), S. 579ff.

ten unter Vermeidung von Mitnehmereffekten. Zwar ist dieser Ansatz zielgerichteter, er erfordert aber auch einen wesentlich höheren Einsatz an öffentlichen Mitteln pro Wohneinheit.

Welche der beiden Richtungen wirklich die besseren Resultate bringen würde, hängt z. T. wohl von ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen ab, z. T. aber auch von der Wirksamkeit des „Sickereffekts“: Werden durch die aufgrund von Steuervergünstigungen zugunsten von Einkommensstarken zusätzlich errichteten Wohnungen „Umzugsketten“ so initiiert, daß sich auch rasch die Versorgungslage der Einkommensschwachen verbessert, oder besteht der Wohnungsgesamtmarkt aus einer Vielzahl voneinander mehr oder weniger unabhängiger regionaler und sozialer Teil-

Angesichts der knappen öffentlichen Mittel kann die öffentliche Hand ihr Subventionsvolumen, das zur Zeit noch ca. 20 Mrd. DM jährlich ausmacht, nicht mehr gießkannenmäßig verteilen. Betrachtet man die Struktur dieses Subventionsvolumens, so zielen gegenwärtig ca. drei Viertel dieser Mittel auf Wohnungseigentum, während nur die restlichen 25 % direkt den Mieterhaushalten zugute kommen, die immerhin über 60 % aller Haushalte umfassen.

Die größten Anteile am jährlichen Förderungsvolumen haben heute nach Schätzungen des IFO-Instituts die Breiche

- sozialer Wohnungsbau mit ca. 28 %,
- erhöhte Abschreibung nach § 7b EStG mit ca. 26 %,
- Wohngeld mit ca. 15 % und
- Bausparförderung mit ebenfalls ca. 15 %⁴⁰⁾.

³⁸⁾ Vgl. u. a. Reinhold Weissbarth und Matthias Thomae, Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.003, 1978; Helmut Westphal, Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik, in: Leviathan, H. 4 (1978), S. 536—557; Detlev Ipsen, H. Glasauer und W. Heinzel, Teilmärkte und Wirtschaftsverhalten privater Miethausbesitzer, Kassel: Fachbereich für Stadt- und Landschaftsplanung der Gesamthochschule, 1980.

³⁹⁾ Vgl. Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V., Warteschlangen vor den Wohnungsämtern, Hamburg 1980.

⁴⁰⁾ Karin Behring, Sparen an Wohnungssubventionen?, in: ifo-Schnelldienst, H. 22 (1981), S. 12.

märkte, so daß etwa eine Vermehrung des Wohnungsangebots auf einem Teilmarkt für Einkommensstarke auf dem Lande nicht zur Beseitigung der Wohnungsnot etwa von Studenten oder Ausländern in Großstädten beiträgt?

Die Antworten durch theoretische und empirische Analysen sind keineswegs eindeutig³⁸⁾. Vieles deutet allerdings darauf hin, daß Anfang der achtziger Jahre die „Teilmarkttheorie“ stärker zu belegen ist als im Jahrzehnt davor; offensichtliche Indizien dafür sind die zunehmenden Warteschlangen vor den Wohnungsämtern³⁹⁾ und das Phänomen der Hausbesetzungen. Vieles spricht also für eine gewisse Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus. Ist dieser aber noch finanzierbar?

III. Wohnungspolitik am Ende?

Am wenigsten umstritten ist dabei noch das Wohngeld. Es erfüllt eine wichtige sozialpolitische Funktion⁴¹⁾, wengleich es die Mietbelastung der unteren Einkommenschichten lediglich um etwa ein Drittel senkt. Auch gehen vom Wohngeld wenigstens unmittelbar keine Investitionsanreize für den Neubau aus.

Das bisherige System der Steuervergünstigungen zur Eigentumsförderung läßt sich nicht anders als Verschwendung öffentlicher Gelder bezeichnen, wenn es tatsächlich 90—95 % „Mitnehmereffekte“ beinhaltet, wie vom Bundesbauministerium postuliert.

Die Bausparförderung hat gute Wirkungen, nur sollten gerade einkommensschwächere junge Haushalte und große Familien besonders begünstigt werden.

Der traditionelle soziale Wohnungsbau birgt, wie wir sahen, viele Ungerechtigkeiten wie Mietverzerrungen und Fehlbelegungen, obwohl er in der Lage wäre, auf den Teilmärkten Erleichterungen zu schaffen, auf denen die Versorgungsdisparitäten noch besonders groß sind. Auf jeden Fall ist das notwendige Subventionsvolumen pro Neubauwohnung doch recht hoch.

Angesichts dessen macht sich gerade auf Bundesebene zur Zeit eine eher resignative Haltung breit: vom Wohngeld abgesehen, wird wenigstens mittelfristig ein Rückzug aus der Wohnungspolitik angestrebt. Diese Rückzugs-

⁴¹⁾ Jörn Barnbrock, Stephen Mayo, Eugen Dick, Subventionswirkung von Wohngeld, Bauwelt 48, 71. Jg. (1980), S. 2162—2167.

absichten erhalten durch Kompetenzprobleme bei der „Mischfinanzierung“ der Wohnungsbausubventionen zwischen Bund und Ländern noch weitere Nahrung. Die Verlagerung der Wohnungspolitik auf die untere Ebene wäre zwar insofern plausibel, als die Probleme von Gemeinde zu Gemeinde ganz unterschiedlich ausgesprägt sind. Im Gegensatz zur Nachkriegszeit, wo es darauf ankam, überall so viele Wohnungen wie möglich zu errichten, sind die Wohnungsprobleme heute sehr vielfältig und reichen von der Beseitigung sozialer Diskriminierung über den Denkmalschutz bis zum Management von Baulandknappheit. Die Kommunen könnten also am ehesten die Ineffizienz des „Gießkannenprinzips“ überwinden und die Mittel so einsetzen, daß sie direkt an den jeweiligen Engpässen wirken.

Allerdings mangelt es den Gemeinden zur Zeit

— an ausreichenden aktuellen Daten für eine umfassende Lageanalyse; der Bund besitzt da auf seiner Ebene mit der 1vH-Wohnungsstichprobe eine bessere Datengrundlage;

— an der Verfügungsmöglichkeit über nicht allzu eng zweckgebundene Finanzmittel, die jeweils der Problemlage entsprechend würden eingesetzt werden können;

— an der Kenntnis über die Wirkungsweise alternativer Maßnahmen und vor allem an einer wohnungspolitischen Gesamtkonzeption;

— an den institutionellen Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung, so daß die wohnungspolitischen Strategien in der Praxis nicht durchgeführt werden könnten.

Kurz- und mittelfristig wäre ein Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik also nicht sinnvoll; auf jeden Fall bleibt eine Rahmenfinanzierung „von oben“ unerlässlich.

Künftige Förderungssysteme im sozialen Wohnungsbau müssen so gestaltet werden, daß Mietverzerrungen vermieden werden und Mietvorteile gezielt sozial Schwachen zufließen. Die Erlöse aus der Wegnahme der Mietvorteile höherer Einkommenschichten müßten zur Finanzierung des Neubaus herangezogen werden. Das Institut Wohnen und Umwelt hat in diesem Zusammenhang einen Vorschlag für einen „lastengerechten Wohnungsbau“ entwickelt⁴²⁾.

⁴²⁾ Rudi Ulbrich, Rudolf Halberstadt, Rolf Niederberger und Uwe Wullkopf, Grundsätze für die künftige Wohnungspolitik, Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt, 1980. Vgl. auch Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Wohnungspolitik am Ende?, Opladen 1981.

Klar ist auch, daß der notwendige Abbau in den Disparitäten nicht nur und noch nicht einmal hauptsächlich durch Wohnungsneubau erfolgen kann — das wäre für den Staat viel zu teuer —, sondern auch und hauptsächlich durch eine Wohnungsbestandspolitik. Am naheliegendsten ist dabei eine neue Politik des Sozialwohnungsbestandes, weil hier der Staat den Bau wesentlich (schon) finanziert hat und dieser Bestand den Preis- und Belegungsbindungen im Prinzip schon unterliegt. Allerdings werden die Lösungen zur Zeit auch kontrovers gesehen. Einige meinen, man solle den Mietwohnungsmarkt möglichst vereinheitlichen und deshalb den Bestand zumindest der privaten und sonstigen Bauherren und der freien Unternehmen aus den Bindungen befreien, indem man die Eigentümer zur vorzeitigen Ablösung der öffentlichen Darlehen — z. B. durch Zinsanhebungen — anreizt⁴³⁾; die Gelder könnte man zur Aufstockung des Subventionsvolumens für den Neubau nutzen. Andere dagegen argumentieren, daß die vorzeitige Ablösung der Darlehen eine einseitige Bevorzugung der Bauherren darstelle, denen der Staat dann in der Anfangsphase nach Errichtung der Wohnungen das Verlustrisiko genommen habe, die erst später sich entwickelnden Mietvorteile könnte der Eigentümer nun selbst erzielen; es komme vielmehr darauf an, die Wohnungen so lange wie möglich in den Bindungen zu halten, weil dann erst Mietvorteile gegenüber marktmäßig angebotenen Wohnungen zur Geltung kommen und für sozialpolitische Ziele nutzbar gemacht werden könnten⁴⁴⁾.

Eine Möglichkeit für Vermieter, die Bindungsvorschriften sowie die Nachwirkungsfrist — die bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Darlehen die Bindungswirkungen in einigen Gebieten verlängert — zu umgehen, ist die Umwandlung der Sozialmietwohnungen: denn im Kaufpreis können die zukünftigen Marktmieten (oder, bei Gemeinnützigem, der Wiederbeschaffungspreis) schon sofort realisiert werden und zudem noch vom Erwerber Steuervorteile bei Kauf (§ 7 b EStG), Modernisierung und Instandsetzung. Hinzu kommt, daß viele ältere Sozialmietwohnungen nicht ausreichend instandgehalten worden waren und die dafür vorgesehenen Pauschalen im

⁴³⁾ So z. B. der Bundesminister für Wirtschaft Otto Graf Lambsdorff anlässlich des F.D.P.-Fachkongresses „Liberales Wohnungs- und Städtebaupolitik für die 80er Jahre“ am 16. 11. 81 in Osnabrück (Manuskript S. 25).

⁴⁴⁾ So z. B. Bernd Bartholmai und Rudi Ulbrich, Freigabe der Sozialwohnungen?, in: DIW-Wochenbericht, H. 1/2 (1979), S. 1—5; ebenso „Zur Problematik der Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes“, in: Bundesbaublatt, H. 4 (1979), S. 195—198.

Rahmen der „Kostenmiete“ praktisch über Jahrzehnte hin wie ein Gewinn verwendet worden waren. Bevor die Mängel sichtbar werden und aufwendige Renovierungen anstehen, lohnt sich ein Verkauf besonders.

Wohnungspolitisch drohen aber Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen das Angebot an preiswerten Mietwohnungen zu verteuern und zu verknapfen. Hinzu kommt, daß trotz aller Beteuerungen der Vermieter die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen fast immer zu erheblichen Verdrängungen der angestammten Mieter führt: besonders verdrängungsgefährdet sind untere Sozialschichten, ältere Menschen und ausländische Arbeitnehmer. Diese Mieter kennen ihre Rechte auch vielfach zu ungenügend. Und wenn Mieter kaufen, dann zeigt die Erfahrung, daß viele von ihnen den Kaufentschluß bei gründlichen Überlegungen und weniger Außendruck nicht getroffen hätten⁴⁵⁾.

Damit ist zu den Zielen des sozialen Wohnungsbaus neben der Angebotsausweitung zugunsten breiter Schichten der Bevölkerung zunehmend das Ziel der Erhaltung des Sozialwohnungsbestandes insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen getreten. Das gilt insbesondere angesichts der neuen Wohnungs-

⁴⁵⁾ Nach einer Untersuchung von Infratest für das BMBau (bisher unveröffentlicht).

not⁴⁶⁾ in den Städten, für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf⁴⁷⁾, in denen die Erhaltung und der Ausbau des Bestandes an Sozialmietwohnungen m. E. die geeignetste und fiskalisch langfristig günstigste Strategie ist, um sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen auf Dauer akzeptable Wohnverhältnisse zu sichern.

Die Weichen für die künftige Wohnungspolitik werden gegenwärtig gestellt. Die Richtung und der Umfang der künftigen Maßnahmen werden zunehmend von den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hände diktiert. Ein „Ei des Kolumbus“ zur Lösung der wohnungspolitischen Probleme wird wohl niemandem einfallen; doch kann die Lösung weder in der Subventionierung nahezu aller Bevölkerungsgruppen nach dem „Gießkannenprinzip“ noch in der uneingeschränkten Überführung der Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft ohne soziale Absicherungen liegen.

⁴⁶⁾ Vgl. dazu auch: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Neue Wohnungsnot in unseren Städten (Neue Schriften des deutschen Städtetages, H. 41), Stuttgart 1980, sowie Michael Müller, Verknapfung des preiswerten Wohnungsbestandes als Hauptproblem der Wohnungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 9 (1980), S. 525—534.

⁴⁷⁾ Dazu Heinz Sautter und Uwe Wullkopf, Festlegung von Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf nach dem Wohnungsbindungsgesetz, in: Der Gemeinderat, H. 12 (1980), S. 18—19.

Haben wir wieder eine Wohnungsnot?

Die Situation am Wohnungsmarkt

Geänderte Verhaltensmuster in der Bevölkerung

Monate- oder gar jahrelang leerstehende Häuser in oft noch hervorragendem baulichen Zustand haben vor zehn Jahren allenfalls die kommunalen Baureferate gestört. In einer regen Neubautätigkeit und Baulandausweisung in den sechziger und siebziger Jahren war in breiten Bevölkerungskreisen und kommunalen Ämtern wenig Interesse an alter Bausubstanz vorhanden. Die Situation hat sich Ende der siebziger Jahre geändert:

— Einmal stieg im Zeichen der Nostalgiewelle das Interesse an historischer Bausubstanz und Ornamentik im allgemeinen, die Beliebtheit der Jugendstilhäuser, neoklassizistischer- und neobarocker Stadthäuser im besonderen.

— Zum anderen richtete sich das Interesse einkommensstarker Bevölkerungsschichten auf die Kerne der Großstädte, die früher eher verlassen wurden, was zur berühmt-berüchtigten Monostruktur der Innenstädte (Geschäfte, Banken) geführt hatte. Die Nachfrage nach historisch-liebenswert gewordener Bausubstanz stieg aber auch bei der Jugend. Viele sehnten und sehnen sich nach einem Wohnumfeld und einem Milieu mit stärkeren Identifikationsmöglichkeiten, als dies in den oft monotonen Neubaugebieten möglich ist.

Angesichts dieser geänderten Verhaltensmuster und des jetzt seit drei Jahren in manchen Städten ansteigenden Wohnraum Mangels¹⁾ wurden leerstehende und noch dazu in der Wertschätzung gestiegene historische Stadthäuser zu einem Ärgernis. Weil leerstehende Häuser in manchen Stadtkernen keine Seltenheit sind, nützen Hausbesetzer die allgemeine Stimmung und den Mißmut vieler Wohnungssuchenden für ihre spektakulären Aktionen aus, um auf eine Wohnungsnot hinzuweisen.

Absehbare tatsächliche Wohnungsmängel in den Städten

Nun stellt sich die berechnete Frage: Haben wir, gemessen an der Einwohner-Wohnflä-

¹⁾ Siehe u. a. Wolfram Engels, Das Schlagwort von der Wohnungsnot, in: FAZ v. 7. 3. 1981.

chen-Relation, objektiv eine Wohnungsnot? Die Frage, so gestellt, läßt sich mit ja und nein beantworten: Es gibt mit Sicherheit keine Wohnungsnot wie nach dem Zweiten Weltkrieg, als z. B. 1950 jeder 3. Haushalt über keine eigene Wohnung verfügte. Heute gibt es den Wohnungsmarkt, wie er in der sechziger Jahren bestand, nicht mehr. Es gibt dafür Teil-

märkte,

— also Gebiete mit ausgeglichener Wohnversorgung beispielsweise im ländlichen Raum, in den Mittelzentren und meisten Oberzentren;

— Gebiete, in denen für bestimmte, finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen wie kinderreiche Familien, Teile der Studentenschaft, ältere Menschen und ausländische Arbeitnehmer nur schwer eine erschwingliche Wohnung zu bekommen ist. Dies ist meist in den Verdichtungsgebieten der Fall. Freilich gibt es auch in den Verdichtungsgebieten für doppelverdienende Ehepaare ohne Kinder und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt problemlos eine gute Wohnung, sehen wir von der extremen Situation des Wohnraum Mangels in München und Berlin einmal ab.

In den Verdichtungsgebieten bestimmt eine gegenläufige Entwicklung von Angebot und Nachfrage die Entwicklung: Die Zahl der Wohnungssuchenden steigt, das Angebot preisgünstiger Altbauwohnungen nimmt ständig ab²⁾. Hinzu kommt, daß die Auftragsvergabe an das Bauhauptgewerbe seit 1980 durch einen spürbaren konjunkturellen Rückgang gekennzeichnet ist. 1980 wurden um ca. 10% weniger Aufträge vergeben als 1979. Die Entwicklung im Ausbaugewerbe ist dagegen wegen der großen Bedeutung der Altbauerneuerung und Energieeinsparung günstiger verlaufen. Hohe Zinsen, horrend hohe Baulandpreise (1979 lag der durchschnittliche Preis für baureifes Land im Bundesgebiet bei 69,09 DM/m², 1980 bereits 87,89 DM/m²) und Baukosten ließen die Wohnungsbauinvestitionen auch 1981 um etwa 4% abnehmen³⁾. Wurden 1980 noch

²⁾ Siehe Antwort des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dieter Haack, auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 9/341 zu Ziff. I.

³⁾ Vgl. dazu: Verstärkter Produktionsrückgang im Baugewerbe, in: Wochenbericht 13/81 des DIW, 48. Jg. v. 26. 3. 1981, S. 148.

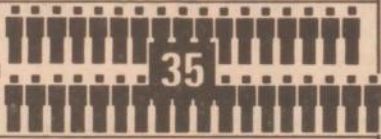
So wohnen die Mieter

Von je 100
Mieter-Haushalten
wohnen in:

Sozial-
wohnungen



Frei
finanzierten
Wohnungen



Altbauten
(bis 1948)



380 000 Wohnungen fertiggestellt, waren es 1981 nur mehr 350 000 Wohnungen⁴⁾. 1973, im Jahr der ersten Energiekrise, waren noch 710 000 Wohnungen gebaut worden⁵⁾. Von 1970 bis 1979 wurden im Bundesgebiet rund 5 Mio. Wohnungen gebaut, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um etwa 1 Mio. abnahm⁶⁾. Das heißt: Die Wohnungsversorgung hat sich gegenüber 1970 um 25 % verbessert.

Auf den ersten Blick scheint es übertrieben, von einer Wohnungsnot zu sprechen. In der Tat: Man kann denn auch allenfalls von einer *partiellen Wohnungsnot* in einigen Verdichtungsgebieten und Universitätsstädten sprechen. Zum Thema „Wohnungsnot in den Großstädten“, das seit Wochen mit zunehmender Heftigkeit diskutiert wird, hat das Wohnungsbauministerium (BMBau) in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Wohnungsmarktlage in den Großstädten“⁷⁾ folgendes herausgefunden:

Die Zahl der fertiggestellten Neubauwohnungen ist von 1975 bis 1978 in den Verdichtungsgebieten um 36 %, im gesamten Bundesgebiet aber nur um 16 % zurückgegangen⁸⁾. Der

⁴⁾ Siehe: Wohnungsbau, in: DIW-Wochenbericht 41/81, 48. Jg. v. 8. 10. 1981, S. 466.

⁵⁾ Siehe: Baurezession in Westeuropa, Ergebnisse einer EURO-CONSTRUCT-Konferenz, in: Ifo-Schnelldienst 5/81, S. 18.

⁶⁾ Siehe dazu: Wolfram Engels, Das Schlagwort von der Wohnungsnot, in: FAZ v. 7. 3. 1981.

⁷⁾ Siehe BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 1 und 2.

⁸⁾ BT-Drs. 9/341, Ziff. I.

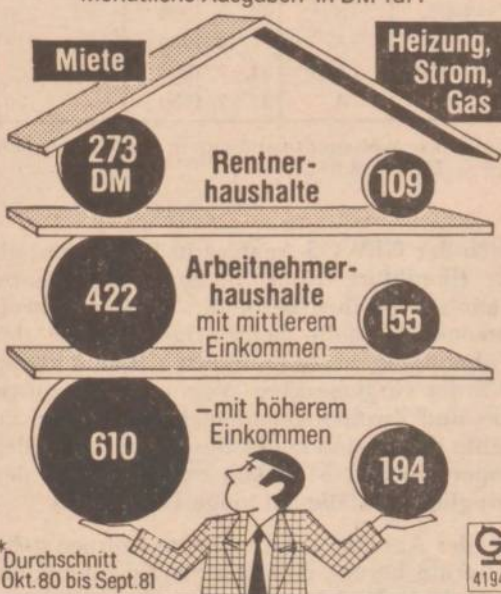
Rückgang der Wohnungsproduktion ist also eindeutig zu Lasten der städtischen Wohnungsmärkte gegangen. Allerdings konnte die Wohnungsnachfrage bis in das Jahr 1979 hinein noch in gewissem Umfang aus restlichen Überschubbeständen gedeckt werden, die durch die weit über die Nachfrage hinausgehende Bautätigkeit der Jahre 1972 bis 1974 entstanden waren.

Die GEWOS-Analyse

Die Antwort auf die Kleine Anfrage (BT-Drs. 9/341), eine bereits 1976 abgeschlossene regionale Wohnungsmarktanalyse in zehn Großstädten sowie eine von der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (GEWOS) in Zusammenarbeit mit dem BMBau, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund durchgeführte Analyse der Warteschlangen vor den Wohnungsämtern sind die derzeit einzigen greifbaren Datenunterlagen für eine quantitative Ermittlung „echter Wohnungsnotstände“ oder nur scheinbarer Wohnungsnot. Die gestellte Frage, ob — gemessen an Einwohnerzahl, Wohnungsneubau und Belegungsdichte pro Wohneinheit — heute eine Wohnungsnot herrscht, ist daher nicht eindeutig zu beantworten. Die oft in der Presse genannte Zahl von einem rechnerischen Fehlbestand an Wohnungen im Bundesgebiet in der Größenordnung von 500 000 bis 800 000 Wohnungen ist sicher nicht richtig!

Miete und „zweite Miete“

Monatliche Ausgaben* in DM für:



Einziger jüngster Datenanhaltspunkt ist die GEWOS-Analyse der Warteschlangen vor den Wohnungsämtern. Denn das quantitative Verhältnis von Haushalten zu vorhandenen Wohnungen kann nicht angegeben werden, weil es noch keine laufende Fortschreibung der in der letzten Volkszählung von 1970 ermittelten Zahl der Privathaushalte gibt. Für den Wohnungsbestand gibt es zwar eine Fortschreibung der in der letzten Gebäude- und Wohnungszählung (1968) ermittelten Wohnungszahlen. Da jedoch im Rahmen der Fortschreibung nur ein Teil erfaßt werden kann, entfernt sich das Bild, das die statistischen Daten vermitteln, mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der letzten Totalzählung immer weiter von der Realität.

In keiner Stadt wird außerdem die Gesamtzahl der Wohnungssuchenden erfaßt. Dies gilt vor

allem für die große Zahl der Wohnungssuchenden, die sich eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt suchen. Die nach der GEWOS-Analyse aus einzelnen Städten bekannten Daten über die Warteschlangen vor den Wohnungsämtern beziehen sich auf verschiedene Typen von Dringlichkeitsfällen⁹⁾:

Typ A = Warteschlangen beim Amt für Wohnungswesen ohne Kennzeichnung von Wohnungsstand oder Dringlichkeit durch die Bewerber.

Typ B = Warteschlangen mit Registrierung der Bewerber um eine Wohnung mit Dringlichkeit oder anerkannter Notstandsdringlichkeit.

Typ C = Warteschlangen aus registrierten und als Dringlichkeitsfälle anerkannten Bewerbern.

Tabelle 1: Wohnungssuchende in einigen Großstädten und Gemeinden

Stadt	Typ der Warteschlange	Stichtag	Länge der Warteschlange	Registrierte Bewerber um eine Wohnung		
				Anerkennung als Wohnungsnotstands-Dringlichkeitsfall	ohne Anerkennung als Wohnungsnotstands-Dringlichkeitsfall	Antragsteller auf Wohnberechtigungsschein gem. § 5 WoBindG
Hamburg	C	30. 6. 1980	41 138	7 077		34 061
München	B	30. 9. 1980	16 219	14 540	1 673	
Köln	B	31. 3. 1980	15 849	10 100	ca. 5 900	
Frankfurt	B	31. 12. 1979	ca. 20 500	4 083	16 417	
Nürnberg	A	31. 12. 1979	5 257		5 257	
Bielefeld	C	31. 12. 1979	4 350	3 747		603
Mannheim	C	30. 6. 1980	6 500	2 000		4 500
Velbert	B	31. 8. 1980	1 700	749	951	
Ratingen	B	8. 7. 1980	940	250	690	
Herten	B	1. 4. 1980	712	200	512	
Fellbach	B	30. 4. 1980	250	60	190	
Seelze	A	1. 10. 1980	277		277	
Paderborn	A	31. 7. 1980	ca. 700		700	
Coesfeld	A	31. 7. 1980	20		20	

Quelle: Die Wohnungsmarktlage in den Großstädten, Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion BT-Drs. 9/341.

Nach der GEWOS-Analyse in fünf Großstädten (Frankfurt, Köln, Bielefeld, Paderborn, Mannheim) haben besonders Ein- und Zweipersonenhaushalte Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche. In Frankfurt z. B. sind knapp 70 % der vorgemerkten Wohnungssuchenden Ein- und Zweipersonenhaushalte. Knapp die Hälfte davon sind Leute, die 30 Jahre alt oder jünger sind. In München entfallen 22% der Dringlichkeitsfälle auf junge Familien¹⁰⁾.

Aus der Antwort auf die Kleine Anfrage geht weiterhin hervor, daß sich die Kostenmieten im sozialen Wohnungsbau immer weiter von

den Marktmieten entfernen. Das bedeutet, daß der Staat zunehmend mehr Mittel aufwenden muß, um die davoneilenden Kostenmieten auf die Sozialmieten herunter zu subventionieren. Die Bundesregierung gibt die Gesamtproduktionskosten je qm Wohnfläche im sozialen Wohnungsbau mit 2 500—3 000 DM an. Bei dem derzeitigen Zinsniveau von rund 10,5% effektiv errechnete das BMBau Kostenmieten, die mit 21 bis 25 DM je qm doppelt so hoch

⁹⁾ Siehe: BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 4.

¹⁰⁾ Siehe BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 5.

sind wie die am Markt orientierten Vergleichsmieten (12—15 DM/qm).

In allen Baualtersklassen liegt die Miete pro Quadratmeter in den genannten Großstädten über dem Bundesdurchschnitt. Auffallend ist darüber hinaus, daß die Miete in schlecht ausgestatteten Altbauwohnungen in Großstädten relativ hoch ist: Während sie im Bundesgebiet im Durchschnitt 2,97 DM beträgt, liegt sie in München bei 3,35 DM und in Hamburg bei 3,83 DM.

Weitere Kennzeichen des Wohnungsmangels

Weiter geht aus der Antwort des BMBau auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion als

besonders markantes Kennzeichen der derzeitigen Situation am Wohnungsmarkt in den Ballungsgebieten hervor:

- Dramatischer Rückgang des Mietwohnbaus; Versicherungen ziehen sich vom Wohnungsmarkt zurück;
- hoher Fehlbestand an Wohnungen für sozial Schwache;
- hohe Fehlbelegung (20—40%) in Sozialwohnungen;
- Verfall der Altbauten. Gründe: Schlechte Rendite, schlechtes Wohnumfeld (Verkehr);
- 49 % aller Miethaushalte mit drei Kindern sind unterversorgt;
- 59 % aller Miethaushalte mit vier und mehr Kindern sind unterversorgt.

Die Gründe für die Wohnungsnot in den Innenstadt- und Stadtrandgebieten

Der wachsende Flächenanspruch großer Bevölkerungsteile

Der steigende Wohnflächenanspruch der Bundesbürger — nicht unzutreffend als „Wohlstandseffekt“ bezeichnet — schlägt wiederum auf jene zurück, die gegenüber der Angebotsituation am Wohnungsmarkt ohnehin stark benachteiligt sind¹¹⁾. Die statistische Verbesserung der Wohnungsversorgung ist etwa zu vier Fünftel den Bürgern zugute gekommen, deren stetig gestiegenes Einkommen den hohen Standard der Neubauwohnungen maßgeblich bestimmt hat.

Woher kommt nun dieser wachsende Flächenanspruch? Viele Faktoren wirken hier wiederum zusammen. Es soll versucht werden, einige wichtige Gründe herauszufinden.

Noch in den sechziger Jahren waren fast alle Funktionen des Familienlebens auf die Woh-

nung konzentriert und vor allem in der Heizungsperiode auf nur wenige Räume. Oft wohnten zwei oder drei Generationen in einem Haushalt. Dann kam es immer mehr zur Funktionstrennung, die von Sozialforschern, Pädagogen und Architekten befürwortet wurde: Essen, Schlafen, Freizeit, eigenes Kinderzimmer usw. Die Funktionstrennung war aber mit einem immer höheren Flächenverbrauch verbunden. Die Motorisierung brachte zusätzliche Mobilität in Form von Zweitwohnbesitz. Möbelindustrie und Wohn-Zeitschriften haben die Funktionstrennung ebenfalls beeinflusst. Hinzu kommen — im Gegensatz etwa zur mediterranen Gesellschaft — das Abstandsdenken zum Nachbarn und der Trend zum Abkapseln in der eigenen geräumigen Wohnung.

Geburtenstarke Jahrgänge drängen auf den Wohnungsmarkt

Aber nicht nur höhere Flächenansprüche, wachsender Wohlstand und Isolierung unseres internen Lebensraumes tragen zur Entwicklung unserer Wohnungsnot bei, sondern auch die Tatsache, daß in den nächsten Jahren geburtenstarke Jahrgänge volljährig werden und damit in das „Selbständigenalter“ vorrücken¹²⁾. Junge Menschen lösen sich heute mit 18 Jahren vom Elternhaus und beanspruchen dann sofort eine Wohnung, wenn möglich so-

¹¹⁾ Wachsende Wohnflächenansprüche der Bevölkerung sind der wichtigste Grund der partiellen Wohnraumverknappung. Das läßt sich sogar statistisch belegen: 1973 beanspruchten die Münchner Bürger 24,55 qm, 1978 waren es 27,08 qm, 1981 ist nach vorläufigen Berechnungen der Bedarf pro Einwohner auf 30,00 qm angestiegen. Siehe dazu: Egon Dheus, Leiter des Statist. Amtes München, Gründe für die Wohnungsnot, in: Münchner Stadtanzeiger, Nr. 36 v. 12. 5. 1981, S. 1 und S. 19. Eine ganz ähnliche Steigerung der Wohnraumsprüche wird für Stuttgart nachgewiesen: Schätzungen aus dem Jahre 1960 beziffern den Wohnraumbedarf pro Einwohner auf 20 qm. Somit hat sich der Wohnflächenbedarf in den letzten 20 Jahren um 10 qm je Einwohner gesteigert. Siehe dazu: Lothar Späth, Wieder mehr Mut zum Markt, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 6. 3. 1981, S. 19.

¹²⁾ In München werden es beispielsweise in den nächsten fünf Jahren jährlich etwa 15 000 bis 16 000 junge Menschen sein. Siehe E. Dheus, a. a. O.

gar eine abgeschlossene eigene Wohnung (Ein-Zimmerwohnung). Verhaltensmuster und Wohlstandsdenken der Erwachsenen färben hierbei zweifelsohne auf die Jugend ab¹³⁾. Hier wird eine Entwicklung sichtbar, die den betroffenen Kommunalpolitikern großes Kopfzerbrechen bereitet. Denn durch den Fortzug aus der elterlichen Wohnung wird ja nicht Wohnraum dadurch frei, daß die Eltern den Wohnraum an Studenten oder Auszubildende vermieten, sondern er wird von ihnen und den noch zu Hause verbleibenden Kindern selbst weitergenutzt.

Die rasche Zunahme der Scheidungen trägt ebenfalls dazu bei, die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu verschärfen: Bezug einer Ein- oder Zweizimmerwohnung durch den weichen Ehepartner. Vor allem am Problem der ausziehenden Kinder und der zurückbleibenden Familienangehörigen wird deutlich, daß vor allem die Bautechniken neu überdacht werden müssen. Dies wird heute schon ein immer dringenderes Problem, da zusätzlicher Bauboden immer seltener wird. Wie knapp Bauboden mittlerweile geworden ist und noch wird, signalisiert nicht nur der hohe Preis von 400 bis 600 DM/qm im Raum München und

Oberbayern — eines Raumes, der wegen seines hohen Freizeitwertes, seiner guten Dienstleistungen und zahlreicher Wachstumsbranchen aus dem ganzen Bundesgebiet besonders nachgefragt wird.

Ausmaß und Gründe für leerstehende Wohnungen in den Großstädten

Die Zahl der leerstehenden Wohnungen ist nicht bekannt. Wie die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Frage 12 darlegt¹⁴⁾, liegen jedoch für die einzelnen Länder Angaben über den Grund und die Dauer des Leerstehens von Wohnungen vor, die auf der 1%-Wohnungsstichprobe 78 beruhen (vgl. Tabelle 2).

Zum Leerstehen von Wohnungen kommt es aus verschiedenen Gründen¹⁵⁾. Oft handelt es sich um kurzfristige oder langfristige Leerstände

- bei Einzug der Nachfolgebewohner;
- kurz bevor die Wohnungen gerade modernisiert bzw. ihre Modernisierung konkret geplant oder terminiert ist;

¹³⁾ Allein durch das stärkere Drängen dieser geburtenstarken Jahrgänge auf den Wohnungsmarkt werden beispielsweise in München bis 1985 Jahr für Jahr etwa 7 000 bis 8 000 Wohnungen benötigt; siehe Egon Dheus, a. a. O., S. 19.

¹⁴⁾ BT-Drs. 9/341, Frage 12.

¹⁵⁾ Siehe Bericht über „Wohnungs- und städtebauliche Hintergründe der Hausbesetzungen“ v. 4. 2. 1981 des Bundesministeriums für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen.

Tabelle 2: Leerstehende Wohnungen in nichtlandwirtschaftlichen Wohngebäuden

Land	zusammen	Grund des Leerstehens			Dauer des Leerstehens			Anteil der länger als 3 Monate leerstehenden Wohnungen an allen Wohnungen in nichtlandwirtschaftl. Wohngebäuden
		noch nicht bezogene Neubauwohnung	Eigentümer oder Mieterwechsel	Modernisierung, Renovierung, Umbau	bis zu 3 Monate	länger als 3 Monate	unbekannt	
		1 000	% von Spalte 1			% von Spalte 1		
	1	2	3	4	5	6	7	8
Schleswig-Holstein	23,5	3,8	86,0	10,2	52,8	45,1	2,1	1,2
Hamburg	13,0	0,8	81,5	17,7	63,1	23,8	13,1	0,4
Niedersachsen	80,3	5,1	82,9	12,0	45,0	28,5	26,5	0,9
Bremen	10,1	8,9	58,1	32,7	24,7	71,3	4,0	2,4
Nordrhein-Westfalen	128,0	2,0	83,1	14,9	32,3	29,1	38,6	0,6
Hessen	51,1	3,5	86,1	10,4	49,9	37,8	12,3	0,9
Rheinland-Pfalz	46,1	5,4	79,8	14,8	47,1	39,3	13,6	1,4
Baden-Württemberg	151,6	4,6	89,4	6,0	15,6	19,6	64,8	0,9
Bayern	116,3	6,2	81,6	12,2	23,6	31,4	45,0	1,0
Saarland	7,9	6,3	70,9	22,8	19,0	51,9	29,1	1,0
Berlin (West)	27,2	11,8	73,5	14,7	46,3	43,4	10,3	1,2
Bundesgebiet	655,1	4,7	83,4	11,9	32,5	30,6	36,9	0,9

— vor allem bei beabsichtigtem Abriß etwa infolge von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder wegen des Baus von Infrastruktureinrichtungen;

— infolge der Erwartung einer höheren Rendite durch den Neubau nach Abriß oder durch öffentlich geförderte umfassende Modernisierungen;

— bei ungesicherter Finanzierung einer Baumaßnahme nach Erteilung der Abrißgenehmigung;

— bei Verzögerung der Umsetzung einzelner Mieter in ein anderes, teilweise schon leerstehendes Gebäude wegen mangelnder Ersatzwohnungen;

— bei Nichterteilen einer Abrißgenehmigung trotz bereits erfolgter Räumung;

— infolge Änderung der Planung einer Gemeinde;

— infolge Nichtbereitstellung oder Verzögerung öffentlicher Fördermittel;

— bei spekulativen Verkaufserwartungen.

Der Bericht des Bundesbauministers „Wohnungs- und städtebaupolitische Hintergründe von Hausbesetzungen“ beziffert die leerstehenden Wohnungen im Bundesgebiet ungefähr auf 10 000, davon etwa 7 200 in Stadterneuerungsgebieten.

Neben der besonders gespannten Lage in Berlin wurden Häuser in etwa 20 Städten des Bundesgebietes besetzt. Darunter sind Großstädte, wie Frankfurt, München, Stuttgart, Köln,

Nürnberg, Fürth, Freiburg, Münster und Göttingen sowie mittlere und kleinere Städte und Gemeinden wie Detmold, Herford, Marburg, Esslingen, Kirchheim/Teck und Memmingen¹⁶⁾.

Besonders schlimm ist die Lage in Berlin (West). Nach dem „Bericht einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe des Senats“ vom 15. 1. 1981 sind von den 585 000 Altbauwohnungen in Berlin über 300 000 Wohnungen aufgrund ihrer schlechten Bausubstanz modernisierungsbedürftig. Die Investitionsbereitschaft der Eigentümer — so der Bericht — sei aufgrund der häufig hohen Investitionssummen und aufgrund mangelnder Rentabilität der Investitionen sehr niedrig. Wenn Eigentümer aber investieren, ziehen sie renditeträchtige, durchgreifende Modernisierungsinvestitionen vor. Nach vorliegenden Informationen führen die hiermit verbundenen „Blockentkernungen“ zu einem jährlichen Verlust von 3 000 Wohnungen durch Abriß. Dieser Verlust an preiswerten Wohnungen durch Abriß oder Modernisierung wird auf dem Berliner Wohnungsmarkt wegen der außerordentlich geringen Neubautätigkeit kaum ausgeglichen.

In den Städten des Bundesgebietes kommt es jedoch erfreuerlicherweise mehr und mehr zur Umorientierung in der Sanierungspolitik: Statt Abriß und Flächensanierung, sprich Kahlschlag, geht man jetzt weitgehend zur „erhaltenden Stadterneuerung“ oder „Haus für Haus-Sanierung“ über.

Instrumente und Wege zur Beilegung der Krise

Wenn man eine Art Bilanz der hier vorgenommenen Untersuchung über die Wohnungssituation ziehen will, so könnte man grob zu folgendem Resümee gelangen: *Nicht Wohnraum, sondern billige Wohnungen sind knapp.* Schon die hier aufgezeigten wenigen Beispiele zeigen, wie differenziert die Situation betrachtet werden muß. In Anbetracht des akuten Wohnungsengpasses insbesondere in den Ballungsräumen sollte alles versucht werden, leerstehende und vor allem zusätzliche Wohnungen wieder dem Markt zuzuführen. Aber wie?

Mit einem Verfechten der reinen marktwirtschaftlichen Position auf der einen und dem irrealen Wunsch nach totaler sozialer Absicherung auf der anderen Seite sind die komplizierten Probleme nicht zu lösen. Zwar gibt das bestehende gesetzliche Instrumentarium den Gemeinden ausreichend Mittel in die Hand,

ein Leerstehen von Wohnungen zu verhindern. Aber ausschließlich dirigistische Bestimmungen und Zwangsmaßnahmen — das sei gleich vorweg gesagt — sind wohl der falsche Weg, Eigentümer zur Vermietung ihrer Wohnungen anzuhalten. Was wir dagegen brauchen, ist ein stufenweises, in seinen Zielprojekten und Maßnahmekatalogen sorgfältig aufeinander *abgestimmtes Gesamtkonzept*, das sowohl die Wiederbelebung der Marktkräfte herbeiführt als auch die Beachtung der sozialen Komponenten bei der Wohnungsvorsorgung sicherstellt.

Zunächst soll kurz aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten nach dem Städte-

¹⁶⁾ Siehe auch die Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg zu einem Antrag der SPD im Landtag, Lt-Drs. 8/1035 v. 20. 2. 1981, S. 2 („Nutzung leerstehender Wohnungen“).

bau- und Wohnungsrecht für die Gemeinden bereits bestehen. Danach sollen Lösungsmo- delle bzw. konkrete Vorschläge zur langfristigen Beseitigung des partiellen Wohnungsmangels unterbreitet werden.

Wenden wir uns zuerst dem Instrumentarium zu, mit dem den unterschiedlichen Ursachen des Leerstehens von Wohnungen und damit den Anlässen von Hausbesetzungen begegnet werden kann.

Möglichkeiten zur Verhinderung des Leerstehens von Wohnraum

Zweckentfremdungsverordnung

Das Leerstehenlassen von Wohnungen ist eine Zweckentfremdung, die nach Art. 6 des Mietrechtsverbesserungsgesetzes vom 4. 11. 1971 in den von den Landesregierungen bestimmten Gemeinden der Genehmigung bedarf. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat die überwiegende Zahl der Länder bis auf Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Saarland Gebrauch gemacht.

Als Zwangsmaßnahme zur Beseitigung einer Zweckentfremdung ist ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 20 000 DM zugelassen. Die Frage, ob — über die Verhängung eines Bußgeldes hinaus — das Gebot, die Wohnung als Wohnraum wieder zu nutzen, verfügt und damit auch durchgesetzt werden kann, hat inzwischen der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 17. 12. 1980 — 6 S 722/80 — bejaht. Das Innenministerium in Stuttgart wird dieses Urteil zum Anlaß nehmen, um die Gemeinden nochmals auf diese Möglichkeit hinzuweisen¹⁷⁾.

Beratung durch die jeweilige Stadt

Anknüpfend an die oben getroffene Feststellung, wonach in ausgewiesenen Stadterneuerungsgebieten allenfalls kurzfristige Wohnungsleerstände festzustellen sind, läßt sich verallgemeinernd festhalten, daß ein Weg zur Vermeidung problematischer Leerstände darin besteht, daß die jeweilige Stadt sich planend, beratend und betreuend der Innenstadtbereiche annimmt, in denen aufgrund der schlechten Gebäudesubstanz, der Bevölkerungsstruktur oder der Immissionsbelastung Leerstände entstehen können.

Den Kommunen erwächst hier eine zusätzliche Aufgabe: Es genügt nicht mehr, allein durch Bebauungspläne eine geordnete und

sinnvolle städtebauliche Entwicklung vorzuzeichnen; geboten ist in kritischen innerstädtischen Quartieren — oft ganz unabhängig von der Bauleitplanung — ein kommunales Tätigwerden. Das Erfordernis eines aktiven Engagements ist aus den förmlichen Stadterneuerungsverfahren bekannt. Dieses Engagement der Städte sollte aber — wie die Entwicklung zeigt — über die geförderten und in Gesetz und Richtlinien umschriebenen Stadterneuerungsmaßnahmen ausgedehnt werden, um Wohnungsleerstände und andere Fehlentwicklungen zu minimieren.

Die Innenministerien können hierbei die Städte bei der Bewältigung dieser nach Art und Umfang relativ neuen Aufgabe beraten und unterstützen, indem z. B. unter Einschaltung der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien und in Zusammenarbeit mit dem Städtetag sowie dem Gemeindetag jährlich mehrere Fortbildungsveranstaltungen angeboten werden, in denen rechtliche, finanzielle und praktische Durchführungsprobleme unter Einbeziehung der im Antrag genannten Rechtsinstrumente erörtert werden.

Darüber hinaus gibt es die Instrumente des Bauaufsichtsrechts und Wohnungsaufsichtsrechts, das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, die Möglichkeit von der Erhaltungssatzung nach dem Bundesbaugesetz sowie das Verkaufsrecht nach dem BBauG. Diese Instrumente anzuwenden, ist oft schwierig, weil jede gegebene Situation wiederum nur individuell lösbar erscheint und die Gesetze somit schlecht anwendbar sind.

Vorschläge für die Linderung der Wohnraumbeschaffungsprobleme in den Ballungsräumen

Zur Belebung der vorhin angesprochenen Marktkräfte bei der Wohnraumversorgung sind mehrere Maßnahmen erforderlich. Die erforderliche Kurskorrektur nach diesem „Sowohl-als-auch-Prinzip“ muß folgende Ziele in Auge haben:

- Mehr Entfaltungschancen für die marktwirtschaftlichen Kräfte durch Schaffung vernünftiger, unbürokratischer und langfristig berechenbarer Rahmenbedingungen;
- mehr Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne einer verbesserten Eigentumsförderung;
- mehr soziale Treffsicherheit durch eine zielgruppenorientierte Mischung aus Objekt- und Subjektförderung;
- eine auf städtebauliche und siedlungsstrukturelle Erfordernisse ausgerichtete Mobilisierung von Baulandreserven, die das vor-

¹⁷⁾ Siehe Stellungnahme „Nutzung leerstehender Wohnungen“, Lt.-Drs. 8/1035 v. 20. 2. 1981, S. 3 (Baden-Württembergischer Landtag).

handene bodenrechtliche Instrumentarium durch Anwendung auf die vorhandenen Möglichkeiten der Siedlungsstrukturen konsequent nützt.

Die Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen kann im Grunde nur in der Aufhebung des unpraktikablen Vergleichsmietensystems bestehen. In ihrem „Kommentar zu den mietrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und zum Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz“ kommen die Professoren Dr. Volker Emmerich (Bielefeld) und Professor Dr. Jürgen Sonnenschein (Kiel) zu der Schlußfolgerung, es wäre besser gewesen, der Gesetzgeber hätte 1975, anstatt das mißglückte Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz zu verlängern, die Mietzinsbildung wieder ganz dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen, dafür aber die inflatorischen Tendenzen energisch bekämpft und vor allem alles getan, um das Angebot an Mietwohnungen zu vermehren: „Die bloße Verwaltung des Mangels hat noch nie dazu geführt, daß auch nur eine einzige Wohnung auf den Markt kommt.“

Praktikables Mieterhöhungsverfahren nötig

In der Wohnungsversorgung bestehen regionale und zielgruppenbezogene Engpässe, obwohl der Wohnungsmarkt an sich statistisch ausgeglichen ist. Andererseits stehen derzeit in großer Zahl Wohnungen leer — sei es als Zweitwohnungen für das eventuelle Studium der Kinder für spätere Zeit vorgehalten (in München ca. 20% Zweitwohnungen) oder zum Übernachten für auswärtige Wohnende z. B. nach einem Theaterbesuch in der Großstadt. Wohnungen also in Reservehaltung — oder fehlbelegt. Der frei finanzierte Mietwohnbau ist zum Erliegen gekommen. Der private Eigenwohnbau, derzeit die einzige Konjunkturstütze im Wohnungsbau, kann die Bau- und Bedarfspreissteigerungen nur noch schwer verkraften. Daher ist es notwendig, durch einen stufenweisen Übergang in eine sozial abgesicherte Wohnungswirtschaft die Staatsquote im Wohnungsbau zu senken. Hierzu sind die Verbesserung des Investitionsklimas und die Rendite im Mietwohnbau unverzichtbar. Folgende Maßnahmen stehen bereits in der Diskussion oder sind denkbar:

— An die Stelle des Vergleichsmietensystems sollte die Einführung eines für Mieter und Vermieter nicht mit unzumutbaren Risiken behaftetes Mieterhöhungsverfahren treten, das es dem Vermieter ermöglicht, aufgrund freier vertraglicher Vereinbarungen die

jeweilige Marktmiete für seine Wohnung zu erzielen, die er nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers auch erzielen darf. Dabei muß es zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens aber genügen, wenn der Vermieter eine auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und auf die Erfordernisse des Mietobjekts bezogene Grundlage gibt, die nicht abwegig ist und die im Streitfall einer richterlichen Nachprüfung standhält.

— Es kommt hinzu, daß dem sozialen Frieden zwischen Mietern und Vermietern durch die jetzige Regelung schon allein deswegen nicht gedient ist, weil die Fristen des Gesetzes den Vermieter geradezu zur Klageerhebung zwingen. Den juristischen Erwägungen, die dieser Konstruktion des Gesetzes zugrunde liegen, stehen nicht nur die Mietparteien zunehmend verständnislos gegenüber. Den Erfordernissen eines auf Partnerschaft gerichteten Mietrechts wird das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz ebenfalls in keiner Weise gerecht.

Von einem Verzicht auf das Vergleichsmietenprinzip ist keineswegs eine besonders starke Steigerung der Mieten zu befürchten. Die Bundesregierung hat selbst immer wieder die Auffassung vertreten, vor allem die Marktsituation bremse die Aufwärtsentwicklung der Mieten. Wenn das so ist, kann die Aufhebung des jetzigen Mietanhebungsverfahrens aber nicht bedeuten, daß damit ein untragbares Risiko für die Mieter verbunden ist. Auf der anderen Seite kann es nach übereinstimmender Meinung in der Wohnungswirtschaft keinen Zweifel daran geben, daß dem Vermieter durch das Mietrecht praktisch die Chance verwehrt wird, die wirklich marktgerechte Miete auch nur suchen zu können. Genau dies aber muß gewährleistet sein, wenn sich private Anleger wieder dem Gedanken zuwenden wollen, Geld in den Bau von Wohnungen für andere zu stecken.

— Konzentration der Förderung neuer Sozialwohnungen auf kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Schwerbehinderte, Spätaussiedler und ältere Menschen, die nur schwer in der Lage sind, sich am Markt zu zumutbaren Preisen mit Wohnraum zu versorgen.

— Kombination der Möglichkeiten für steuerpflichtige Bauherren (Bauherrenmodell) mit öffentlichen Wohnungsbaufördermitteln unter Beibehaltung der Bindungen des sozialen Wohnungsbaus.

Die Diskussion in den Parteien, Gegensatz Bundesregierung — Opposition

Unbestritten ist in der derzeitigen Diskussion, auch unter den politischen Parteien, der Mi-

sere am Wohnungsmarkt durch eine stärkere Hinwendung zum Markt zu begegnen. So ist es nicht verwunderlich, daß die Vorschläge der Bundesregierung in vielen Details denen der Opposition im Bundestag ähneln, wenn sie auch in ihrer Grundkonzeption mehr dem Staat als dem Markt vertraut¹⁸⁾. Dennoch bestehen Differenzen zwischen der CDU/CSU und FDP einerseits und der SPD andererseits.

Während die Bundesregierung 60 000 neue Wohnungen über ein Sofortprogramm bauen lassen möchte — wobei die Finanzierung angesichts der angespannten Haushaltslage und der starken öffentlichen Verschuldung völlig fraglich ist —, befürworten die Union und die FDP vor allem die

— Erhöhung der degressiven Abschreibung für Wohngebäude in der ersten 12jährigen Absetzungsperiode von 3,5 auf 5% (Bayr. Staatsregierung: auf 8% in den ersten 4 Jahren);

— eine Verdoppelung der Abschreibungshöchstbeträge nach § 7b EStG in der Weise, daß Ehegatten mit mindestens einem Kind die ihnen für insgesamt zwei Objekte zustehenden Höchstbeträge auf ein Objekt konzentrieren können;

— eine Beseitigung der Stichtagsgrenzen für die Förderung von Ausbauten und Erweiterungen nach § 7b Abs. 2 EStG und Einführung einer Fristenregelung, wonach Ausbau und Erweiterungen dann begünstigt sind, wenn seit der Anschaffung und Fertigstellung des Gebäudes mindestens acht Jahre vergangen sind;

— eine Erhöhung des kinderbedingten Prämiensatzes bei der Wohnungsbauprämie um einen Prozentpunkt für jedes Kind.

Die degressive Abschreibung von 3,5% auf 5% ist auch ein Gesetzesinitiativ-Vorhaben der Bundesregierung¹⁹⁾. Mit dem wohnungspolitischen Gesetzespaket beschloß die Bundesregierung u. a. auch die Einführung der „Staffelmiete“, die von den Verbänden der Wohnungswirtschaft und des Kreditgewerbes begrüßt wird. Dieser Schritt allein reicht jedoch nach Auffassung dieser Verbände nicht aus, um das gestörte Investitionsklima nachhaltig zu verbessern. Sie sprechen sich daher für die Staffelmiete nicht nur für Neubau, sondern auch

¹⁸⁾ Vgl. dazu: „Unions-Programm für den Wohnungsbau“, in: SZ v. 15. 5. 1981; „FDP will ein anderes Wohnungsbau-Konzept, gegen ein Sonderprogramm für 60 000 Sozialwohnungen“, in: SZ v. 14. 5. 1981, S. 29; „Bis 1985 rund 60 000 zusätzliche Wohnungen“, in: SZ v. 7. 5. 1981, S. 25; Handelsblatt v. 6. 4. 1981: „Bayer. Vorschläge für Investitionsschub“.

¹⁹⁾ Siehe dazu: „Ein Sonderprogramm von 30 000 Wohnungen oder Erhöhung der Abschreibung“, in: FAZ, Nr. 100 v. 30. 4. 1981, S. 13.

für den Wohnungsbestand aus. Der Deutsche Mieterbund befürchtet dagegen, daß mit der Zulassung periodischer Mietsteigerungen das Vergleichsmietenprinzip umgangen wird.

Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen

Das Bonner Institut für Städtebau und Wohnungswirtschaft plädiert für eine Rückkehr zur Vertragsmiete, die in Anlehnung an das Erbbaurecht erhöht werden soll²⁰⁾. Im Bundesrat hat das Land Berlin eine von allen Parteien des Abgeordnetenhauses getragene Gesetzesinitiative ergriffen, den Mieterschutz für bestimmte Personengruppen in Mietwohnungen, die in Eigentumswohnungen umgewandelt werden sollen, zu verstärken²¹⁾. Was in Berlin besonders dringlich geworden sei, meinte der Senator für Bau- und Wohnungswesen, treffe auch auf die großstädtischen Ballungsräume im Bundesgebiet zu. Den Mietern müsse die Angst genommen werden, durch eine Eigenbedarfskündigung des Wohnungseigentümers aus der Wohnung verdrängt zu werden. Dem widersprach der rheinland-pfälzische Finanzminister Gaddum im Bundesrat. Er bezweifelte, daß der vorgeschlagene Weg die Probleme lösen werde, vielmehr verschärfe er sie. Auch die Hauseigentümer wie die Banken haben gegen die Berliner Bundesrats-Initiative Bedenken. Damit — so meinen sie — werde der Eigentumsbegriff ausgehöhlt; sie argumentieren, daß mit einem derartigen Pauschalschutz der Mieter ohne Rücksicht auf deren finanzielle Verhältnisse eine neue Art von Fehlbelegung geschaffen werde²²⁾.

Die Bundesregierung hat mittlerweile beschlossen — wie übrigens in der Regierungserklärung auch angekündigt²³⁾ —, den Mietern die Möglichkeit einzuräumen, mit Hilfe von Bausparverträgen ihre eigenen Wohnungen zu modernisieren.

Lösungsvorschläge gegen die Fehlbelegung von Sozialwohnungen

Am heftigsten umstritten ist unter den Parteien die Lösung des Fehlbelegungsproblems von Sozialwohnungen, in denen mittlerweile

²⁰⁾ Dazu: „Rückkehr zur Vertragsmiete vorgeschlagen: Städtebauinstitut: Mieten sollen nach dem Erbbaurecht erhöht werden“, in: SZ v. 22. 4. 1981.

²¹⁾ Vgl. dazu: „Berliner Initiative im Bundesrat gegen Spekulation mit Wohnungen“, in: Das Parlament, Nr. 19 v. 9. 5. 1981, S. 1.

²²⁾ Siehe: „Ein Sonderprogramm von 30 000 Wohnungen“, in: FAZ Nr. 100 v. 30. 4. 1981, S. 13.

²³⁾ Vgl. dazu: Parl. Staatssekretär Rolf Böhme, Aktuelle Probleme der Finanz- und Steuerpolitik, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 43 v. 13. 5. 1981, S. 373.

gut verdienende Mieter ohne Entwicklung einer Sozialverpflichtung ihres Gewissens wohnen. Innerhalb der Koalition denkt man an eine Fehlbelegungsabgabe auf Sozialwohnungen. Die Opposition wiederum schreckt der gewaltige Verwaltungsaufwand, der damit verbunden wäre.

In der Tat wäre nach einhelliger Auffassung wegen der angespannten Haushaltslage und der hohen Staatsquote eine Fehlbelegungsabgabe die schlechteste Lösung²⁴⁾. Sie wäre eine Art Zusatzsteuer und schon deshalb abzulehnen, weil die öffentlichen Kassen damit wieder ein bißchen mehr vom privaten Sektor für ihre Zwecke abzweigten. Der soziale Wohnungsbau bedarf vielmehr einer grundlegenden Änderung: Wie wäre es, wenn wir den Grundsatz des lebenslänglichen Sozialschutzes aufgäben und zu einer Sozialmiete auf Zeit kämen? Jeder Sozialmieter könnte nur eine bestimmte Zeitspanne von beispielsweise fünf oder zehn Jahren mit der verbilligten Miete rechnen. Danach läuft der Sozialtarif automatisch aus. Der Mieter hat die Wahl, sich auf dem freien Markt eine Wohnung zu suchen oder in der Sozialwohnung zu bleiben, dann aber die Marktmiete zu zahlen. Besteht die soziale Bedürftigkeit auch nach dem Zeitablauf weiter, kann der Mieter eine Verlängerung des Sozialtarifs beantragen. Praktisch liefe das nur auf eine Umkehrung der Beweislage hin: Nicht der Staat muß Einkommensprüfungen vornehmen, um seine Fehlbelegungsabgabe einzuziehen, sondern der Mieter muß, wenn er den automatisch auslaufenden Sozialtarif behalten will, unter Verlegung seiner Einkommens- und Familienverhältnisse einen Verlängerungsantrag stellen.

Die Probleme des Wohnraummangels sind besonders in den Großstädten evident. Lösungsansätze sind in der Diskussion, der Handlungsspielraum der öffentlichen Hände — was die Neufinanzierung von zusätzlichen Wohnbauprojekten großen Stils angeht — jedoch gering. Der Bauboden ist ebenfalls in dem Ausmaß nicht mehr vorhanden. Die ärgsten Versäumnisse können allerdings durch Ausbaumaßnahmen der Speicher in Wohnblöcken und Einfamilienhäusern sowie durch zügige Baulückenschließung in Angriff genommen werden. Dazu müßten baurechtliche Vor-

Die dadurch entstehende Unruhe auf dem Markt für Sozialwohnungen ist erwünscht. Sie führt auch nicht zu existentiellen Notlagen, weil die sozial Schwachen weiterhin ihren Sozialtarif behalten dürfen. Wohl aber kämen aus dieser Unruhe beträchtliche Impulse für den Wohnungsbau. Und wir hätten die Gewißheit, daß den Sozialtarif für Wohnungen dann wirklich nur noch wirklich Bedürftige in Anspruch nähmen.

Vorschlag Sozialpfandbrief

Um den Sozialwohnungsbau zu beleben²⁵⁾, wurde die Einführung des Sozialpfandbriefs erneut in die Diskussion gebracht. Zur Finanzierung des Sozialwohnungsbaus müssen beträchtliche Mittel aufgebracht werden. Der Sozialpfandbrief mit zehn bis fünfzehn Jahren Laufzeit könnte dazu ein wichtiges Finanzierungsinstrument sein: Einmal würden hier Mittel mobil gemacht, die die öffentliche Hand am geringsten belasten würde. Durch die wesentlich kürzere Laufzeit gegenüber früheren Pfandbriefen mit 30—35 Jahren Laufzeit ergibt sich eine höhere Effektivität.

Bei einer 80 qm großen Wohnung, die ca. 200 000 DM kostet und zu 80% mit Fremdkapital finanziert wird, errechnet sich bei 5,5% Zins für den Sozialpfandbrief eine monatliche Belastung für Kapitaldienst und Bewirtschaftungskosten von 14,83 DM je qm, wogegen es bei einer heute üblichen Fremdkapitalverzinsung von 11% runde 24 DM sind. Setzt man die beschäftigungspolitischen Effekte des Sozialpfandbriefes in die Rechnung ein und vergleicht man sie mit den Einbußen für den Fiskus, so fällt die Modellrechnung für den Fiskus unter dem Strich positiv aus.

Zusammenfassung

schriften geändert werden. Neben den steuerrechtlichen Maßnahmen zur Anreizschaffung, der Einführung der Staffelmiete und Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind zwei wesentliche Faktoren unerlässlich, soll die Wohnraumversorgung in den Verdichtungsgebieten sich bessern:

— Einmal müssen wir, wie unsere Vorfahren auch, bereit sein, mehr Einkommen für die

²⁴⁾ Der ehemalige Vorstandsvorsitzende des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaukonzerns Neue Heimat, Albert Vietor, nannte in einem SZ-Gespräch zur Behebung des Wohnungsmangels die erforderliche Anzahl von 100 000 Sozialwohnungen jährlich fünf Jahre lang. Siehe SZ: Nr. 93 v. 23. 4. 1981, S. 26.

²⁵⁾ Vgl. dazu etwa: Arno Surminski, „Umkehr in der Wohnungspolitik“, in: FAZ v. 18. 4. 1981.

Mieten und Einkommen

Anstieg 1975 – 1980 in %
(Bundesdurchschnitt)

Nettoverdienste
der
Arbeitnehmer

+30,1

Altbauwohnungen

Sozialwohnungen

Neubau-
wohnungen
(freifinanziert)



G
3798

Miete auszugeben. Der Sachverständigenrat fordert in seinem Jahresgutachten 1980 zu Recht, daß „auch für die Wohnung im Prinzip gelten soll, für ein Gut zu bezahlen, was es kostet und es bereitzustellen“. Nur ungern lassen sich die von wohlfeilen Wahlkampfparolen (das Wohnen sei ein „Gut besonderer Art“) verführten Betroffenen daran erinnern, daß beispielsweise unsere Großeltern in der viel zitierten und von den meisten Mitbürgern zum Maßstab aller Dinge erklärten „guten alten Zeit“ durchweg ein Viertel ihres monatlichen Nettoeinkommens für den Mietzins erübrigen mußten.

Demgegenüber nimmt sich die unlängst vom Statistischen Bundesamt für heute errechnete durchschnittliche Mietbelastung von unter 15 Prozent des Monatseinkommens noch geradezu bescheiden aus. Es soll und kann keineswegs in Abrede gestellt werden, daß es jenseits der genannten Durchschnittsbelastung hier und da mietwucherische Exzesse gibt, die jedoch von Mietern wie auch Vermietern gleichermaßen an den Pranger gestellt werden. Aber vielleicht trägt der Hinweis einer angesichts der Lohn- und Gehaltssteigerungen gegenüber früher nahezu halbierten durchschnittlichen Mietbelastung dazu bei, die von klassenkämpferischen Parolen begleitete gegenwärtige Diskussion um Wohnraum und Mietaufwand wieder auf den Boden sachlicher Wertvorstellungen zurückzuführen.

— Zum anderen müssen wir mit dem Bauboden geizen: Eine Vielfalt von verschiedenen lockeren Siedlungseinheiten, die untereinander in keiner Beziehung stehen, können wir uns nicht mehr leisten. Das Recht leistet leider bei uns dieser ungunstigen Zersiedlung noch Hilfe: Durch Baustaffel und Bauordnung werden zwar Richtlinien zur Einhaltung des Umgebungscharakters gesetzt, doch sehen die Länderbauordnungen Abstandsflächen vor, die zur Grundstücksgrenze des Nachbarhauses eingehalten werden müssen. Anstatt die Gebäude untereinander in Beziehung zu bringen, werden sie flächenaufwendig auseinandergesetzt. Die Gestaltung des Einzelhauses erfolgt außer der festgelegten Höhe und Nutzungsziffern nach den Nachbarschaftsabständen. Eine schematisch definierte Festsetzung der Abstandsflächen zum Nachbarn bestimmt also unsere Bebauungspläne, ohne einer qualitativen räumlichen Zuordnung unter flächensparenden Aspekten Rechnung zu tragen. Nach dieser Wertorientierung ist ein Bebauungsplan dann gut, wenn alle Abstandsflächen korrekt eingehalten sind. Was Wunder, wenn gerade durch dieses flächenaufwendige Bebauen in der Vergangenheit Bauboden zu großzügig geopfert wurde.

Dieser Gedankengang und die Intention zu einem flächensparenden Bauen begegnen sich hier in der Möglichkeit der Kombination von Atriumbauweise mit preisgünstiger Gestaltung. Will ein junges Paar in den Genuß eines

Grundstückspreise

Ein Quadratmeter baureifes Land kostete in DM



eigenen Heimes gelangen, muß es aus Kostengründen ein einfaches Haus sein. Es kann dann getauscht werden gegen ein größeres, wenn später die Kinder größer sind, und es kann noch einmal getauscht werden gegen ein kleineres, bequemerer, wenn die Kinder aus dem Haus sind. Das totale Engagement einer Familie bis zum Lebensende nach dem „Burgdenken“ macht Wünschänderungen, die notwendigerweise im Laufe der Zeit gehegt werden, im allgemeinen unerfüllbar; denn ein junges Ehepaar kann nicht ein Haus unter dem Motto kaufen: „Wenn wir einmal Kinder haben, müssen wir mehrere Räume haben“ und später: „Wenn die Kinder aus dem Haus sind, wollen wir nicht mehr ein so großes Haus.“ Dieser Zustand führt zwangsläufig dazu, daß der Gedanke, ein Haus habe Generationen zu überdauern, überprüft werden sollte. Hand in Hand mit einer flexiblen Fertigbauweise muß der Trend zur Flächeneinsparung im Umland der Städte und Dörfer endlich in das Bewußtsein der verantwortlichen Kommunalpolitiker Eingang finden, soll Boden nicht mehr und mehr unwiederbringlich verschwinden. Um neue Lösungen zu flexibleren, den verschiedenen Generationsbedürfnissen adäquaten und landschaftsschonenden Bauweisen zu finden, könnten Wettbewerbe für Bauten hoher Wohndichte mit Mitteln der öffentlichen Hand unterstützt werden.

Alle diese Vorschläge sind nicht von heute auf morgen zu realisieren. Aber wir müssen damit

beginnen, die Probleme anzupacken, bevor sie uns in noch stärkerem Maße als bisher einholen.

Wir haben zwar nicht generell eine Wohnungsnot, aber partiell in einigen Ballungsräumen. Dort sind Hausbesetzungen als Signal der Unzufriedenheit von Teilen der Jugend und als eine Herausforderung für Bund, Länder und Gemeinden zu sehen. Das Problem darf nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Nicht nur die öffentlichen Hände können einen beträchtlichen Teil zur Problemlösung in den Ballungsräumen beisteuern, sondern auch die Bevölkerung selbst. Mehr Bescheidenheit bei den Wohnraumwünschen auf der einen Seite — vor allem unter der Jugend — und ein höherer solidarischer Beitrag durch die ältere Generation sind jetzt erforderlich. Viele alleinstehende oder ältere Menschen könnten — nachdem die Kinder aus dem Haus sind und eigene Haushalte gegründet haben — durchaus Wohnraum vermieten und damit zur Entlastung auf dem bedrängten Wohnungsmarkt beitragen. Wenn wir wieder mehr gegenseitiges Entgegenkommen und Gespräch statt Abkapseln zwischen den teilweise entfremdeten Generationen praktizieren und alle Beteiligten sich Mühe geben, braucht die derzeitige Engpaßsituation auf dem Wohnungsmarkt der großen Städte nicht unsere demokratische Ordnung zu erschüttern.

Dietrich Sperling: Gebaute Umwelt und soziales Verhalten. Die Bedeutung der gebauten Umwelt für das Zusammenleben der Menschen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 3—10

Die Gestaltung von Gebäuden und ihre Anordnung und Zuordnung zueinander sind nicht nur Ausdruck von Lebensweise und Kultur einer Gesellschaft, sondern beeinflussen auch das Verhalten der Menschen und ihre Lebensbedingungen. Diesem Wissen um die grundsätzliche Bedeutung der gebauten Umwelt für die Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens stehen jedoch keine entsprechenden Kenntnisse über Art und Umfang der Auswirkungen und über die Zusammenhänge von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten gegenüber. Viele große Massensiedlungen der Nachkriegszeit sind ohne sozialwissenschaftliche Überlegungen und Kenntnisse geplant worden.

Eine der häufig vertretenen, aber irreführenden Thesen ist die vom direkten Zusammenhang von Kriminalität und Hochhäusern. „Soziale Tatsachen“ haben jedoch immer eine Vielzahl von Ursachen und stehen in verflochtenen Wechselwirkungen. Forschungen haben z. B. ergeben, daß die soziale Integration der Bewohner nicht mit der Wohndichte in einem direkten Zusammenhang steht. Sie ist sowohl bei Hochhäusern als auch bei klassischen Siedlungen aus freistehenden Einfamilienhäusern geringer als im sogenannten verdichteten Flachbau auf kleinen Grundstücken. Auch die Qualität des Wohnumfeldes hat ganz entscheidende Bedeutung für die Bewertung der Wohnverhältnisse. So sind etwa die spezifischen Strukturen alter Wohngebiete für ihre einkommensbenachteiligten Bewohner bei der Bewältigung ihrer sozialen Lage hilfreich. Deshalb sollten bei Sanierungen unvermeidbare Umsetzungen innerhalb des Quartiers vorgenommen werden.

Für eine gezieltere und den Bedürfnissen besser entsprechende Städtebau- und Sanierungspolitik ist weitere Forschung unerlässlich. Die Beteiligung der Betroffenen und Nutzer bei Planungsprozessen muß verstärkt werden. Wesentliches Element von Wohnumfeldverbesserungen ist die Verkehrsberuhigung, die Rückgewinnung der Straße als Lebensraum für alle Generationen.

Städtebauliche Aufgaben sind heute weitgehend Stadtbau, Sanierung und Modernisierung als gemeinsame Gestaltung der gemeinsam zu nutzenden Umwelt durch die Bürger.

Uwe Wullkopf: Wohnungsbau und Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 11—25

Es gibt heute im Bundesgebiet ca. 14 Mio. Mietwohnungen und 9,5 Mio. Eigenheime. Von den Mietwohnungen wurden knapp 5 Mio. bis 1948 errichtet; von den danach gebauten Wohnungen sind etwa 4 Mio. Sozialmietwohnungen.

Dieser Wohnungsbestand reicht im großen und ganzen aus, um alle Haushalte mit Wohnungen zu versorgen. Allerdings gibt es noch sogar zunehmend Versorgungsengpässe auf einigen Teilmärkten, vor allem in Ballungsgebieten auf Märkten für Bezieher niedriger Einkommen. Auf diesen Engpaßmärkten besteht das Angebot vor allem aus Altbaumietwohnungen und Sozialmietwohnungen. Diese Wohnungen sind häufig für eine angemessene Wohnungsversorgung großer Familien zu klein. Besonders alte Menschen und Ausländer leben vielfach auch noch in zu schlecht ausgestatteten Wohnungen.

Zunehmend in den Vordergrund rückt darüber hinaus das Problem der zu hohen Mietbelastung bei unteren Einkommensschichten. Je niedriger das Einkommen eines Haushalts ist, desto höher ist der Durchschnitt seiner Mietbelastung: Bezieher höchster Einkommen zahlen im Schnitt weniger als 10 %, Bezieher niedrigster Einkommen mehr als 25 % ihres Nettoeinkommens für die Miete. Wohngeld vermag untragbare Mietbelastungen nur teilweise aufzufangen.

Da in den nächsten zehn Jahren die Zahl der Haushalte noch wachsen wird und insbesondere auf Gruppen wie Rentner, Arbeitslose und Ausländer besondere Wohnungsprobleme zukommen werden, müssen die Parteien wohnungspolitische Konzeptionen entwickeln, die einerseits das vorhandene Subventionsvolumen von ca. 20 Mrd. DM jährlich gezielt dort für Neubauanreize einsetzen, wo die Marktengpässe und Versorgungsdisparitäten besonders groß sind. Andererseits muß der Disparitätsabbau hauptsächlich durch eine Wohnungsbestandspolitik erfolgen, bei der insbesondere der Sozialwohnungsbestand, aber auch die Altbaumietwohnungen gezielt für sozialpolitische Ziele nutzbar gemacht werden.

Dietmar Görgrmaier: Haben wir wieder eine Wohnungsnot?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 26—37

Die Probleme des Wohnraummangels sind besonders in den Großstädten, aber vereinzelt auch in Mittelstädten in der letzten Zeit akut geworden. Die spektakulären Hausbesetzungen vor allem im Jahr 1981 haben gezeigt, daß die öffentlichen Verwaltungen der Problematik der Wohnungsnot und der leerstehenden Häuser bisher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben. Häufig wurden erst in den letzten Monaten die leerstehenden Häuser ermittelt und überprüft.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, daß das vorhandene Instrumentarium zur Behebung des Wohnraummangels häufig städtebaulich und nicht wohnungswirtschaftlich orientiert ist. Es muß daher im einzelnen überprüft werden, ob hier durch Rechtsänderungen eine Verbesserung erreicht werden kann (z. B. unter bestimmten Voraussetzungen befristete Mietverträge, vorübergehende Nutzung leerstehender Wohnungen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Nutzungsverhältnisse). Weiter werden in dem Beitrag eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten unterbreitet, die von der besseren Koordinierung kommunaler Entwicklungs- und Erneuerungsstrategien über den Wohnungsbau aktivierende Maßnahmen (Sozialpandbrief, Entgegenwirken der Fehlbelegung von Sozialwohnungen) bis zur kurzfristigen und nachhaltigen Verbesserung des Wohnungsangebots in Verdichtungsräumen reichen.

Aber auch das Zurückschrauben der Wohnraumsprüche in weiten Kreisen der Bevölkerung sowie ein höherer Solidarbeitrag durch die ältere Generation, nämlich Wohnraum zu vermieten, könnten zur Linderung der Wohnungsnot in bestimmten Ballungsräumen beitragen. Insgesamt ist festzustellen, daß man von einer Wohnungsnot nur in bestimmten Großstädten sprechen kann, von der Berlin, Hamburg, München und Stuttgart besonders betroffen sind.