

### Die Entwicklung der Wohnungspolitik bis zum Ersten Weltkrieg

Gransche, Elisabeth

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gransche, E. (1986). Die Entwicklung der Wohnungspolitik bis zum Ersten Weltkrieg. *Historical Social Research*, 11(4), 47-71. <https://doi.org/10.12759/hsr.11.1986.4.47-71>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## DIE ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSPOLITIK BIS ZUM ERSTEN WELTKRIEG

Elisabeth Gransche (')

Abstract: The delay of public measures in the housing sector and the dilatory development of self-help organizations are due to structures of political power and can be explained by different possibilities of political participation. Decision-makers in housing policy were the communal parliaments and the access was regulated by a special suffrage depending on landed property ("Dreiklassen-Wahlrecht"). This implied full scope of action for house- and land-owners, both as political participants and housing suppliers, to modify housing policy in accordance with their interests. On the contrary, demanders had a deficit of political power. And the socialists as potential supporters of people's lodgings interests had an ambivalent relationship towards the housing reform because of ideological reservations. In addition, they did not show much interest in communal elections before World War I. The development of self-help organizations accelerated at the end of the 19th century because of an improved legal situation. Also could the new established insurance companies ("Landesversicherungsanstalten") be claimed for loans. However, the socio-political effects of non-profit housing policy was reduced as self-help organizations did not intend to reach the poor because of the lack of own capital.

### I. EINLEITUNG

Diese Arbeit handelt von den Bemühungen, die Wohnungsfrage vor dem Ersten Weltkrieg zu lösen. Es geht um die soziale und politische Organisation der Angebots- und Nachfrageseite im Wohnungsbereich. Es sollen die Zugangschancen zu politischen Entscheidungsinstanzen und die Handlungsspielräume sowie die Konflikt- und Kooperationsfähigkeiten der beteiligten Akteure untersucht werden. Dabei sind neben den Parteien, den üblichen politischen Entscheidungsträgern, die Interessenorganisationen der Haus- und Grundbesitzer und der Mieter sowie die Baugenossenschaften als organisierte Selbsthilfe von Bedeutung.

Es gibt zu dieser Thematik relativ wenig neuere Veröffentlichungen. Nach wie vor sind hier als verhältnismäßig umfassende Monographien die Arbeiten von HARING (1974), BLUMENROTH (1975) und BERGER-THIMME (1976) zu nennen. Während sich HARING und BLUMENROTH in ihren Beiträgen nur zu einem Teil den historischen Ereignissen widmen, greift BERGER-THIMME die Epoche vor dem Ersten Weltkrieg explizit auf. Allen drei Arbeiten ist gemeinsam - und das unterscheidet sie u.a. von meinen eigenen Forschungen -, daß sie sich nahezu ausschließlich mit der Wohnungspolitik auf Reichsebene, d.h. mit Maßnahmen der Reichs- und Staatsregierung befassen.

(\*) Address all communications to: Elisabeth Gransche, Sonderforschungsbereich 3, Universität Mannheim, Seminargebäude A5, D-6800 Mannheim

HARINGS Schwerpunkt ist zeitlich die Bundesrepublik und inhaltlich die sozialpolitische Komponente der Wohnungspolitik. BLUMENROTHS Ansatz ist eher wirtschaftstheoretisch. Beiden Arbeiten geht es um die Problematik der Staatsintervention als Promotor der Wohlfahrtsentwicklung (HÄRLIN'G) oder als ambivalenter Faktor im Wirtschaftsablauf (BLUMENROTH). BERGER-THIMME beschreibt die Entwicklung der Wohnungsreform vor dem Ersten Weltkrieg. Sie analysiert Sozialstruktur, Herkunft, Motivation und Organisationsform der beteiligten (bürgerlichen) Vereine und die Rolle des Staates im Gesetzgebungsprozeß. Neben der Monographie von BERGER-THIMME ist vor allem eine umfangreiche Arbeit neueren Datums (BRANDER 1984) von Bedeutung. Inhaltlich und zeitlich kommen diese beiden Arbeiten meinen Intentionen am nächsten. BERGER-THIMME berücksichtigt aber wesentliche Akteure der Wohnungspolitik überhaupt nicht oder nur unzureichend. Ihre Überregional ausgerichtete Arbeit vernachlässigt z.B. die politischen Konstellationen auf kommunaler Ebene, die für die Anfänge der Wohnungspolitik nicht unerheblich waren. So kann NIETHAMMER noch 1979 behaupten: "Eine Geschichte der Wohnungspolitik fehlt, ebenso neuere Untersuchungen über die Haus- und Grundbesitzer und über die Mietervereine sowie über die Baugenossenschaften." BRANDER schildert die historische Entwicklung der Wohnungspolitik als Teilbereich der theoretischen und praktischen Sozialpolitik aus vorwiegend handlungstheoretischer Sichtweise. Trotz anderer Quellen- und Literaturauswahl und unterschiedlicher Prioritäten tangiert und bestätigt BRANDERS Beitrag meine Arbeit in mancher Hinsicht.

Historiker und Geographen sind im Rahmen der Urbanisierungsforschung auf die politischen Aspekte im Wohnungswesen aufmerksam geworden. 1983 erschien ein Sammelband der Städteforschung, der unter dem Titel "Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert" (Hg. TEUTEBERG, Münster) die Arbeit des Sfb 164 "Vergleichende geschichtliche Städteforschung" der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster betrifft. Dieser Sammelband enthält einen Beitrag von Walter STEITZ, der explizit die kommunale Wohnungspolitik im Kaiserreich, allerdings nur für die Stadt Frankfurt/Main und in einem formal kommunalwissenschaftlichen (finanztechnischen) Rahmen behandelt. Weitere Veröffentlichungen zu diesem Thema sind als Ergebnis einer interdisziplinären Konferenz (Münster, Mai 1983) über die Sozialgeschichte des Wohnens geplant.

## 2. ETAPPEN DER WOHNUNGSPOLITIK VOR DEM ERSTEN WELTKRIEG

### 2.1 Wohnungspolitische Anfänge

Die Geschichte der Wohnungspolitik steht in engem Zusammenhang mit dem Wandel der Kompetenzverteilung zwischen Stadt und Staat. Der Machtzugewinn der Territorialstaaten brachte einen Bedeutungsverlust der mittelalterlichen Städte. Zwischen dem Ende des Dreißigjährigen Kriegs und dem Anfang des 19. Jahrhunderts wuchs der Einfluß der Landesherren, die als Repräsentanten des Staates für wohnungspolitische Anfänge zuständig waren. Absolutismus und Merkantilismus, geprägt durch starre verfassungsrechtliche und wirtschaftliche Reglementierungen, setzten Maßstäbe im Städtebau. Es gab noch keine Planungshoheiten der Gemeinden, der Staat allein stellte Bebauungspläne auf und griff mittels Enteignungsrechten und Detailvorschriften in den städtischen Wohnungsbau ein. Erste Anfänge der staatlichen Wohnungsbauförderung (Bereitstellung von Baumaterialien etc.) gab es in Preußen bereits unter König Friedrich Wilhelm I. im 17. Jahrhundert (PERGANDE 1973, S. 23 ff).

Das 19. Jahrhundert brachte im Rahmen des Liberalismus eine Abkehr von staatlichen Reglementierungen im Wohnungswesen wie im wirtschaftlichen Bereich generell. Wohnung und Boden waren Produktionsmittel und dem "freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte" und dessen angeblich regulierender Funktion ausgesetzt. Genau zu dieser Zeit der extremen staatlichen Zurückhaltung im Wirtschaftsablauf entstand aufgrund der bekannten demographischen Ereignisse im Rahmen von Industrialisierung und Urbanisierung die sog. Wohnungsfrage, die den Ruf nach staatlicher Intervention wieder lauter werden ließ.

## 2.2 Wohnungspolitische Marksteine

Nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 gehören Wohnungsbaugesetzgebung und -förderung in den Zuständigkeitsbereich der Bundesstaaten und Gemeinden. Diese machten aber erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts allmählich von ihrer wohnungspolitischen Funktion - im Rahmen von Empfehlungen und Verordnungen - Gebrauch.

Einer der ersten wohnungspolitischen Marksteine, oft auch als "Magna Charta" der Wohnungspolitik bezeichnet, war der "Gemeinsame Erlaß der preußischen Minister für Handel und Gewerbe, für Geistliche-, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten sowie des Inneren vom 19.3.1901". Seine Bedeutung liegt mehr in der rhetorischen Anerkennung der Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs in die Wohnungsfrage als in seinen praktischen Konsequenzen. Obwohl dieser Erlaß wichtige - und heute noch gültige - wohnungspolitische Prinzipien enthielt, war er nur eine Empfehlung an die Kommunen, die gemeinnützige Bautätigkeit zu unterstützen. Es war kein Gesetz und die Wirkung nach dem heutigen Stand der Forschung daher relativ unbedeutend (HARING 1974, S. 25; JASCHINSKI 1969, S.12; PERGANDE 1973, S. 36 ff.). Chronologisch gingen diesem Erlaß einige die Wohnungsgesetzgebung tangierende Ereignisse voraus, die ebenfalls den Weg zur Wohnungspolitik ebneten sollten. Dies war für Preußen das Enteignungsgesetz vom 1.6.1874, das die Enteignung für Wohnungsbauzwecke prinzipiell ermöglichte, aufgrund der vorgeschriebenen Mittel aber kaum angewandt wurde. Außerdem das preußische Fluchtliniengesetz von 1875 (1), das den wohnungspolitischen Kompetenzen der Gemeinden in der Festlegung von Bebauungsplänen und baupolizeilichen Verordnungen Gesetzeskraft gab.

Ein eigentliches Wohnungsgesetz gab es auf Landesebene aber erst 1918, also nicht vor dem Ersten Weltkrieg. Diesem Gesetz gingen neben einer Fülle von Anstrengungen intermediärer Gruppen auch eine Reihe parlamentarischer Vorgänge voraus. Ein erster Entwurf datiert bereits auf 1891, dann gab es Zwischenfassungen von 1904 und 1913, Verhandlungen im Landtag 1914 und 1916 und schließlich die Annahme der Vorlage im Landtag im März 1918. Parallel dazu wurden 1900, 1903/04, 1907 und 1912 Anträge für ein Reichswohnungsgesetz eingebracht.

## 2.3 Wohnungspolitischer Wegbereiter

An dieser Stelle seien einige Daten zusammengefaßt, die für die wohnungspolitische Entwicklung im weitesten Sinne von Bedeutung waren. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts erfolgten die Gründungen wichtiger Vereine, die aus unterschiedlichen Motiven zur 'Lösung' der Wohnungsfrage beitragen wollten und die wohnungspolitische Entwicklung indirekt beeinflussten. Die zeitgenössische Literatur bezeichnet sie als "Schrittmacher der parlamentarischen Behandlung des Wohnungsproblems" (WÖLZ 1930, S. 583) oder - bezogen auf die Sozialdemokratie - als "Geburtsheiferische Zange, um

den längst gereiften Kinde einer reformatorischen Wirtschaftspolitik großen und nationalen Stiles zum Leben zu verhelfen"(2). 1873 wurde der 'Verein für Socialpolitik'(3) und 1888 der 'Bund für Bodenbesitzreform'(4) gegründet. 1898 folgte die Gründung des 'Vereins Reichswohngesetz'(5) und 1890 die Aufhebung (bzw. Nichtverlängerung) des Sozialistengesetzes, das über zwölf Jahre die politische Partizipation der Sozialdemokratie behindert hatte(6).

Als Wegbereiter der Wohnungsreform kann man auch die Selbsthilfeorganisationen bezeichnen; sie lieferten Beispiele für bessere Standards im Kleinwohnungsbau und entwickelten sich zum Adressaten wohnungspolitischer Maßnahmen. Ihre Verbreitung wurde durch das Haftpflichtgesetz von 1889 und die Einführung der Sozialversicherung in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts begünstigt. Die Versicherungsanstalten dienten als Darlehensgaranten für den gemeinnützigen Wohnungsbau.

### 3. RAHMENBEDINGUNGEN DER KOMMUNALEN WOHNUNGSPOLITIK

#### 3.1 Die Heterogenität der kommunalen Selbstverwaltung

Eine Analyse der kommunalen Wohnungspolitik wird erschwert durch den deutschen Föderalismus mit seiner regionalen Vielfalt. Sowohl die wohnungsstatistische als auch die wohnungspolitische Kompetenz war - zumindest seit der Reichsgründung - eine Domäne der Kommunen und Bundesstaaten. Die regionalen Besonderheiten im Rahmen der Wohnungsverhältnisse, die schon immer eine komparative Wohnungsstatistik behinderten, übten auch einen unterschiedlichen Problemdruck auf die Ausgestaltung der kommunalen Wohnungspolitik aus. Hinzu kamen ortsspezifische Konstellationen von Interessensgruppen und Parteienlandschaft, deren unterschiedliche Strukturen ebenfalls die wohnungspolitische Entwicklung beeinflussten. Die mangelnde Zuständigkeitserklärung bei Einzelaspekten zwischen Landes- und Gemeindeebene, die auch noch nach dem Ersten Weltkrieg auf nationaler Ebene im ständigen Wechsel zwischen verschiedenen Ministerien und Reichsämtern zum Ausdruck kam, macht bereits in den wohnungspolitischen Anfangsstadien einen überregionalen Vergleich kaum möglich. Die unterschiedliche Sozialstruktur der Städte, die uneinheitlichen Machtverhältnisse, Koalitionen, Hierarchien und Konflikte beeinflussten die Ausgestaltung von regionalen Wahlrechtsnodi und Bürgerrechtsordnungen der einzelnen Städte und Länder, was erneut die Heterogenität der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen im Deutschen Reich vergrößerte. Es ist daher nicht verwunderlich, daß es in der Literatur eher Abhandlungen über wohnungspolitische Maßnahmen einzelner Städte oder Länder (7) als über die Genese der kommunalen Wohnungspolitik schlechthin gibt.

#### 3.2 Die Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung

In der kommunalen Selbstverwaltung hatten gegen Ende des 19. Jahrhunderts nahezu überall die Berufsbeamten die Honoratioren abgelöst, die ihr Tätigkeit ehrenamtlich ausgeübt hatten, sich deshalb aus vermögenderen Bevölkerungskreisen rekrutierten und auf dem Standpunkt standen, Politik und Parteien gehörten nicht ins Rathaus. Mit der Ablösung der Honoratioren und der Ausbreitung der Parteien in der Kommunalpolitik vollzog sich eine 'Politisierung der Gemeinden' (CROON 1971, S. 16). Auf gesellschaftlicher Ebene entsprach diesem Veränderungsprozeß ein Strukturwandel inner-

halb der Städte, deren Dominanz in den städtischen Entscheidungsgremien durch ein Gemeindewahlrecht gestützt wurde, das wirtschaftliche Selbstständigkeit, Hausbesitz und Leistung einer direkten Steuer (ab einer bestimmten Einkommenskategorie) zur Wahlvoraussetzung machte.

Trotz der wachsenden Präsenz der Parteien im Gemeindeparlament waren einheitliche parteipolitische Entscheidungen nicht an der Tagesordnung, da immer wieder Koalitionen aus einzelnen Abgeordneten - unabhängig von Parteizugehörigkeit - zugunsten aktueller kommunalpolitischer Themen der parteipolitischen Einheit entgegenstanden (CROON 1971, S. 36 ff). Dieser Umstand hatte zur Folge, daß bei wohnungspolitischen Entscheidungen z.B. die Hausbesitzer unter den Abgeordneten (und das war meistens die Majorität), unabhängig von dem jeweiligen Programm ihrer Partei, eine Front bildeten. Generell war die Parteienlandschaft in den Kommunen ein Abbild der Wahlrechts-, Zensus- und Bürgerrechtsvorschriften, die in erster Linie die vermögenden Bevölkerungskreise und damit die Nationalliberalen begünstigte; Zentrum und Sozialdemokratie fanden trotz unterschiedlicher Provenienz nur schwer Zugang zur Kommunalpolitik.

### 3.3 Das Wahlrecht zur kommunalen Selbstverwaltung

Bis zur politischen Lösung der Wahlrechtsfrage nach dem Ersten Weltkrieg waren die Wahlrechtsmodalitäten ein gefügiges Instrument, machtpolitische Interessen zu verteidigen. Dies galt nicht nur für das Dreiklassenwahlrecht (8) (Steuerklassen) in Preußen und Sachsen, sondern auch für alle kommunalen Wahlrechtsregelungen, die zudem ständig den sich verändernden politischen Verhältnissen angepaßt werden konnten. Die Wahlvoraussetzung war außerdem in vielen Städten an das Bürgerrecht und/oder an eine bestimmte Steuerleistung (Zensus) geknüpft. Das Bürgerrecht setzte vielerorts einen mehrjährigen Aufenthalt in der betreffenden Stadt vor dem Erwerb des Rechts, 'untadeligen Lebenswandel' und Bürgerrechtsgebühren voraus. Bürgerrechtsgebühren konnten ganze Gruppen der Bevölkerung aus finanziellen Gründen von dem Erwerb des Rechts und damit von der Wahlvoraussetzung ausschließen (9). Als Anwälte der 'Minderbemittelten' gründeten die Sozialdemokratische Partei und später auch das Zentrum 'Sparvereine', die die Finanzierung der Bürgerrechtsgebühren u.a. durch Spenden ermöglichen sollten. "Das Bürgerrecht galt in weiten Kreisen als Privileg der Wohlhabenden" (CROON 1971, S. 43). Preußen kannte kein Bürgerrecht, knüpfte aber die Wahlvoraussetzung an die preußische Staatsangehörigkeit, an die Selbstständigkeit, an eine Mindeststeuerleistung und an eine Mindestaufenthaltsdauer. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts konnten in Preußen nur 50 - 65 % der Reichstagswähler bei Gemeindewahlen wählen (CROON 1971, S. 41 ff).

Generell war es möglich, durch Ortsstatut einen Zensus festzusetzen und durch gezielte Steuersätze, die das Wahlrecht ermöglichten, in bestimmten regionalen Strukturen ganze Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht auszuschließen (10). Mit einer Herabsetzung des Zensus in Baden konnten in den 60er und 70er Jahren durch hinzukommende weitere Wahlberechtigte der Einfluß der Honoratiorenfamilien beschränkt werden. Als gegen Ende der 70er Jahre das Vordringen der Sozialdemokratie zu befürchten war, wurde der Zensus wieder angehoben (CROON 1971, S. 27). Ebenso verschlechterte Sachsen seine Wahlrechtsbedingungen, um die Sozialdemokratie einzuschränken. Das Wahlalter wurde heraufgesetzt, und drei Viertel der Abgeordneten durften ab 1884 nur noch von ortsansässigen Haus- und Grundbesitzern gewählt werden. In den Gemeinden waren alle Ortsansässigen, in den Städten nur die Bürger wahlberechtigt; deshalb verlor man zunehmend den In-

dustriegemeinden die Stadtrechte und schränkte dadurch die Wahlberechtigung ein. Die sächsischen Städte konnten durch Ortssatzung das Wahlrecht im einzelnen regeln. Leipzig führte 1894 ein Dreiklassenwahlrecht ein, so daß 80% der Bürger nur in der dritten Abteilung wählen konnten. Die Aufteilung von Wahlbezirken diente u.a. auch dazu, die Mehrheiten der Sozialdemokratie zu verhindern, indem man die Wahlbezirke nach bestimmten sozialstrukturellen Zusammensetzungen (Wohngebieten) der Bevölkerung einteilte. Chemnitz führte 1898 ein berufsständisches Wahlrecht (Berufs- und Einkommensklassen) ein, "um nicht Intelligenz und Besitz der Kopfzahl zum Opfer zu bringen" (CROON 1971, S.34). Diesem Beispiel folgten nicht nur die großen, sondern auch die meisten mittleren Städte in Sachsen (11). Auch in Schleswig-Holstein konnten die Städte ihr Wahlrecht durch einen Zensus regeln. Kiel erhöhte 1891 aus Furcht vor den Sozialdemokraten seinen Zensus derart, daß "mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten, vornehmlich Arbeiter" (CROON 1971, S. 35), das Stimmrecht verlor. Altona, Neumünster und Flensburg folgten dem Kieler Beispiel. Auch in Frankfurt/M. gab es ein Zensuswahlrecht, dennoch hatte es 1901 einen sozialdemokratischen Stadtverordneten. Dreiklassen- und Zensuswahlrecht begünstigten einseitig das Besitzbürgertum und vernachlässigten neben anderen auch das Bildungsbürgertum. In Köln (90er Jahre) gehörten z.B. der Oberlandesgerichtspräsident und der Regierungspräsident zu den 'Minderbemittelten', die nur in der dritten Abteilung wählen konnten. Außerdem gab es das Wahlrecht für juristische Personen, d.h. in Industriegemeinden waren Berg- und Hüttenwerke die einzigen Wähler der ersten Abteilung, sie konnten ein Drittel der Stadtverordneten ernennen. In der zweiten Abteilung wählten die Direktoren und Angestellten der Werke (CROON 1971, S. 41).

Wahlrechtsreformen wurden sowohl von den Sozialdemokraten als auch vom Zentrum gefordert. Während die Sozialdemokraten als einzige Partei für das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht eintraten, stellte das Zentrum das eingeschränkte Wahlrecht generell nicht in Frage. "Die Bestimmungen der Städteverordnungen, daß die Hälfte oder mehr der Stadt- und Gemeindeverordneten Hausbesitzer sein mußte, waren (um die Jahrhundertwende, E.Gr.) fragwürdig geworden. Hausbesitz war nicht mehr ein Zeichen des seßhaften, bodenständigen Bürgers, seitdem große Mietshäuser in den Städten gebaut wurden und die Hausbesitzer tatsächlich oft nur Verwalter für die Hypothekengläubiger waren" (CROON 1971, S. 40). Es kam daher in Preußen und in den süddeutschen Städten zwischen 1900 und 1914 zu Wahlrechtsreformen, die mit der Einführung des Verhältniswahlrechts das Zentrum und die Sozialdemokratie zu Lasten der Liberalen begünstigten. Bayern hielt bis 1919 an den hohen Bürgerrechtsgebühren fest.

#### 4. AKTEURE DER WOHNUNGSPOLITIK

##### 4.1 Parteien

###### 4.1.1 Allgemeines

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mußten sich die Parteien - wie bereits erwähnt - in der Kommunalverwaltung erst auf Kosten der Honoratioren etablieren. Ihr Augenmerk war zu dieser Zeit (vor allem seit den 70er Jahren) auf die Reichs- und Landtagswahlen gerichtet, wo sie sich in der 'großen Politik' zu profilieren versuchten. Die kommunalpolitischen Programme der Parteien vor der Jahrhundertwende waren unterent-

wickelt; sie hatten erst recht keinen wohnungspolitischen Teil. Die Nationalliberalen bevorzugten auf kommunaler Ebene eher den losen Zusammenschluß von Interessenvertretungen und trugen zur wohnungspolitischen Entwicklung nur negativ bei, indem sie die Haus- und Grundbesitzermajorität im Rathaus mit allen Mitteln zu verteidigen und jeden Interventionsversuch der Gemeinde im Wohnungssektor abzublocken suchten.

Fortschrittliche Volkspartei und Konservative sprachen sich für die Beseitigung der allerschlimmsten Mißstände im Wohnungswesen, für eine kommunale Unterstützung der Selbsthilfeorganisationen und für eine Wohnungsreform in architektonisch/technischer Hinsicht (Flachbau etc.) aus. Im Gegensatz zu den anderen Parteien traten das Zentrum und die Sozialdemokratie für mehr parteipolitisches Engagement in der Kommunalpolitik ein, das ihrer Meinung nach mehr dem Gemeinwohl und weniger einzelnen Sonderinteressen diene.

Das Zentrum rekrutierte - ähnlich wie die Sozialdemokraten - seine Anhänger aus den breiten Schichten der 'Minderbemittelten' und des Mittelstandes; regional war es vor allem in West- und Süddeutschland (Rheinprovinz und Westfalen) und in Schlesien vertreten. Das preußische Kommunalwahlrecht und vor allem das preußische Einkommensteuergesetz von 1891 waren für das Zentrum ein großes Hindernis. Programmatisch bekannte sich das Zentrum zur kommunalen Sozialpolitik, plädierte aber nicht explizit für eine kommunale Wohnungspolitik.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: In den Städten hatten meistens die Liberalen (kraft Besitz und Zensus) die Mehrheit. Die wirtschaftliche Führungsschicht war liberal und evangelisch, während das Zentrum z.B. im Ruhrgebiet die Arbeiterschaft und das katholische Bürgertum vertrat. Die eigentliche Vertreterin der Arbeiterschaft in den evangelischen Teilen des Reiches war die Sozialdemokratie.

#### 4.1.2 Sozialdemokratie

Aufgrund wachsender Wahlrechtsmodalitäten war die sozialdemokratische Partei trotz wachsender Erfolge im Vergleich zur Reichstagswahl auf kommunaler Ebene relativ bedeutungslos (12). Selbst wenn sie die Wahlrechtshürden mit Hilfe eines bürgerlich/sozialdemokratischen Wahlbündnisses nehmen konnte, wurde ihr die Bestätigung ihrer Magistratsmitglieder (z.B.) von der preußischen Regierung versagt. Eine Nichtbestätigung gewählter sozialdemokratischer Bürgermeister durch den preußischen König war die Regel (13). "Die ersten sozialdemokratischen Gemeindeverordneten wurden im gewerbe- und industriellen Sachsen gewählt: 1868 in einigen Industriedörfern mit starker Arbeiterbevölkerung, zu Beginn der 70er Jahre in den dicht bevölkerten Vororten der großen Städte" (14) (CROON 1971, S. 30). Neben den formellen Hindernissen, denen die Sozialdemokratie auf kommunaler Ebene begegnete, waren auch die parteiinternen gegensätzlichen Auffassungen über das eigene Selbstverständnis von der kommunalpolitischen Tätigkeit ein nicht unerhebliches Handicap bezüglich ihres wohnungspolitischen Engagement. Während Teile der Partei die kommunalpolitische Kleinarbeit und die oft notwendigen Koalitionen mit bürgerlichen Gruppen als Verrat am Klassenkampf auffaßten, waren vor allem die süd- und südwestdeutschen Sozialdemokraten weniger dogmatisch und grundsatztreu. Sie plädierten gegen den Widerstand in den eigenen Reihen für eine Mitarbeit in den Stadt- und Gemeindevertretungen.



Die Zeitgenossen stritten sich in der Bewertung dieser Angelegenheiten. Besonders *HERKNER* (*HERKNER* 1908, S. 329/330; *HARING* 1974, S. 19; *JAGER* 1902, S. 155/168) kritisiert in seinem viel gerühmten Beitrag zur Arbeiterfrage die sozialdemokratische Haltung gegenüber der Kommunalpolitik massiv. Dagegen bestreitet der 'kommunale Chefideologe' der sozialdemokratischen Partei, Paul *HIRSCH* (1924, S. 30), die Geringschätzung des kommunalpolitischen Forums seitens der Sozialdemokratie. Generell tauchen bis zur Jahrhundertwende weder kommunalpolitische Teile noch wohnungspolitische Forderungen in sozialdemokratischen Parteiprogrammen auf. Explizit äußert sich die Sozialdemokratie zur Wohnungsfrage erstmals auf ihrem nationalen Parteitag in Lübeck (1901), auf dem *SÜDEKUM* (15) die bürgerlichen Reformbestrebungen als untauglich zurückweist und sich gegen Baugenossenschaften, Werkswohnungsbau und Wohltätigkeitseinrichtungen ausspricht. Der Parteitag plädiert für ein Reichwohnungsgesetz, also nicht für die kommunale, sondern für die nationale 'Lösung' der Wohnungsfrage. Nach diesem Schlüsselereignis entstehen nach und nach regionale Kommunalprogramme, die auch wohnungspolitische Teile enthalten (16). Die nationalen Parteitage in München (1902) und Bremen (1904) befassen sich unter der Federführung von *LINDEMANN* (17) erneut mit kommunalpolitischen Fragen. Damit war aber der programmatische Beitrag zur Kommunal- und Wohnungspolitik seitens der Sozialdemokratie erschöpft. Alle weiteren Parteitage bis zum Ersten Weltkrieg thematisierten nichts dergleichen. Neben diesen offiziellen Parteiprogrammen gab es natürlich andere Veröffentlichungen zur Wohnungsfrage seitens renommierter Sozialdemokraten.

So setzte sich z.B. Paul *HIRSCH* 1906 mit der kommunalen Wohnungspolitik öffentlich auseinander. Er forderte als einzige wirksame Abhilfe in der Wohnungsnot: "Erstellung einer genügenden Anzahl gesunder, preiswerter Wohnungen" (*HIRSCH* 1906, S. 49) durch kommunalen Wohnungsbau, kommunale Unterstützung der Baugenossenschaften und Privaten. Überall sei es "die Rücksicht auf die privaten Besitzer an Grund und Boden, die die Kommunen abhält, selbst Hand anzulegen, um auf diese Weise die Wohnungsnot zu mindern" (*HIRSCH* 1906, S. 49). Der Gesinnungswandel gegenüber der ablehnenden Haltung *SÜDEKUMS* auf dem Lübecker Parteitag (1901) scheint offensichtlich. Es wird das inhaltliche Dilemma der Sozialdemokratie deutlich, die im Rahmen des Marxismus und der Äußerungen *Friedrichs ENGELS* zur Wohnungsfrage (*ENGELS* 1872-73, S. 209-287) systemimmanente Reformbestrebungen in diesem Bereich ablehnen muß, andererseits aber dem Wohlergehen der Arbeiterschaft Scheinlösungen (Verurteilung von Werkswohnungsbau und Baugenossenschaften) und die Wohnungsnot nur eine Frage der Umverteilung mittels machtpolitischer Umwälzungen. Seit der Jahrhundertwende gewann der Pragmatismus in der Partei und damit der Revisionismus an Boden. Geschickt versuchten die revisionistischen Parteideologen (18), sich aus der theoretischen Klemme zu winden, indem sie zwei Positionen parallel gelten ließen. Sie unterschieden zwischen dem Endziel, der Abschaffung des Kapitalismus und der Lösung der Wohnungsfrage einerseits, und dem Nahziel, den Reformen zur Beseitigung der schlimmsten Auswüchse des kapitalistischen Systems und den (prinzipiell unlösbaren) Wohnungsfragen andererseits.

*HIRSCH* forderte konkret die Beseitigung des Hausbesitzerprivilegs bei den Kommunalwahlen als unerläßliche Voraussetzung jeder kommunalen Wohnungsreform, die Erweiterung des Selbstverwaltungs- und des Expropriationsrechts der Gemeinden sowie die allgemeine Einführung einer kommunalen Wohnungsstatistik, Wohnungsinspektion und eines Wohnungsamtes. Außerdem sprach er sich für Steueränderungen (Wertzuwachssteuer bei Grund und Boden) und revidierte Bauordnungen aus.

## 4.2 Vereine

### 4.2.1 Reformvereine

Wie bereits eingangs erwähnt, hatten die Reformvereine im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts einen wachsenden Einfluß auf die Umorientierung der herrschenden Meinung in sozialpolitischer Richtung. Als direkte Reaktion auf das Manchestertum, dessen Vertreter den Wirtschaftsablauf als eine vom staatlichen und gesellschaftlichen Leben losgelöste Erscheinung (wirtschaftlicher Egoismus) verstanden, formierten sich die sog. Kathedersozialisten (19). Diese Männer rekrutierten sich aus dem bürgerlichen Lager, waren größtenteils Professoren der Nationalökonomie und hatten den Anspruch, in theoretisch-wissenschaftlicher Weise (mittels Tagungen und Schriften) auf die Notwendigkeit einer sozialpolitischen Wende aufmerksam zu machen. Ihr Plädoyer für soziale Reformen wurde von ethischen Motiven getragen und hatte die Züge einer Konfliktvermeidungsstrategie. Sie sahen aufgrund der sozialen Spannungen die Kontinuität des Gesellschaftssystems gefährdet und richteten ihre Agitation sowohl gegen das "sozialreaktionäre" Verhalten der Manchesterleute als auch gegen die "**Sozialrevolutionären**" (LINDENLAUB 1967, S. 3) Ideen der Marxisten bzw. Sozialdemokraten. Die Vermittlung zwischen diesen beiden Polen war ihr Anliegen; sie sahen darin eine Möglichkeit zur 'Lösung' der sozialen Frage (20).

Der Verein für Socialpolitik versuchte während der ersten Dekade seines Bestehens mittels konkreter Resolutionen die sozialpolitische Gesetzgebung zu beeinflussen. Gemessen an der Gegenreaktion in Parlament und Presse war seine Wirkung in der Öffentlichkeit groß. Seit den 80er Jahren war der Verein internen Richtungskämpfen ausgesetzt und mußte aufgrund mangelnder Geschlossenheit eine politische Neutralisierung und damit eine Wirkungseinbuße in Kauf nehmen. Man sollte aber die rhetorische und theoretische Wegbereitung des Vereins für Socialpolitik nicht unterschätzen und seine Pionierleistung gebührend würdigen.

Während sich der Verein für Socialpolitik nur unter anderem der Wohnungsfrage widmete und sein sozialpolitisches Engagement zunehmend auf breitere Bevölkerungskreise ausdehnte (21), waren die Vereine für Wohnungs- und Bodenreform wesentlich konkreter in ihrer Zielrichtung. Der deutsche Verein für Wohnungsreform setzte sich mit mühsamer Kleinarbeit (22) für eine nationale Wohnungsgesetzgebung ein. Dieser Verein entstand 1898 aus einem Frankfurter Freundeskreis um Karl von MANGOLDT (23). Was die soziale Zusammensetzung des Vereins betrifft, so waren erneut die akademischen Berufe in der Majorität. Forderung und Zielsetzung des Vereins war ein Reichswohnungsgesetz analog zur Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung. Er war um eine einheitliche Regelung der Wohnungsproblematik mittels einer Integration der einzelnen regionalen und kommunalen Bestrebungen auf Reichsebene bemüht. Man versprach sich von der nationalen Behandlung der Wohnungsfrage und der Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaft (Reichstag) eine Überwindung der wohnungspolitisch hemmenden regionalen Machtverhältnisse (Majorität der Haus- und Grundbesitzer in den kommunalen Parlamenten).

Ahnlich wie beim Verein für Socialpolitik, hatte auch dieser Verein die Schwierigkeit, die Heterogenität der Auffassungen in einer relativ klaren Zielsetzung unterzubringen. Die konkreten Forderungen und Gesetzesinitiativen machten nach der Jahrhundertwende (1904) eher wissenschaftlichen Publikationen und Agitationen auf Kongressen Platz. Das "Bündel sehr disparater Einzelbestrebungen" und der "Gegensatz zwischen Stadtverwal-

tungen und Vertretern von Reichseingriffen, neoliberalen Ökonomen und Kathedersozialisten, Hausbesitzern und Mietervereinen" (BERGER-THIMME 1976, S. 46/49) behinderten ein geschlossenes Auftreten und damit die politische Wirkung des Vereins außerordentlich. Das Ziel der Vereinsarbeit, die Einführung einer nationalen Wohnungsgesetzgebung, wurde unter den politischen Machtkonstellationen vor dem Ersten Weltkrieg nicht erreicht.

Der Bund deutscher Bodenreformer, unter der prominenten Führung von A. DAMASCHKE (seit 1898), ist aufgrund seiner sozialen Zusammensetzung (zwei Drittel Beamte und freiberufliche Akademiker) und seiner Vertretung mittelständischer Interessen ebenfalls im bürgerlichen Lager anzusiedeln. Seine Ursprünge lassen sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen, und seine seit der Jahrhundertwende ständig an Bedeutung und Mitgliederzahl expandierende Organisation scheint eher Selbstzweck als politisches Forum gewesen zu sein (BERGER-THIMME 1976, S. 113 ff.). Die Bodenreformer versuchten einen dritten Weg neben Kapitalismus und Sozialismus, sie plädierten für eine Sozialisierung der Grundrente, gegen eine Monopolisierung des Bodens und hatten große Ressentiments gegenüber dem Banken- und Börsenkapital.

Der Rheinische Verein zur Förderung des Arbeiterwohnungswesens (gegründet 1897) betonte vor allem die Hilfe zur Selbsthilfe, verstand sich ebenfalls als dritte Kraft zwischen Arbeiterbewegung und Wirtschaftsliberalismus und hatte patriarchalische, mittelständische Grundzüge. Seine Mitglieder rekrutierten sich zu einem Drittel aus den rheinischen Unternehmerkreisen. Sie sahen ihre Aufgabe in der Verbreitung von Genossenschaften mit Erwerbshäusern, was einen Großteil der Arbeiterschaft als Klientel ausschloß (24).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die bürgerlichen Sozialreformer, die sich im Rahmen der genannten Reformvereine für die Wohnungsfrage engagierten, weit davon entfernt waren, sich durch altruistische Motive leiten zu lassen. Ähnlich der Begleitumstände bei der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, wurden im Umfeld der Wohnungsfrage auch Loyalitätskriterien ins Feld geführt. Nicht nur die Absicht, den Zulauf zur Sozialdemokratie abzuwehren, indem man ihr mittels einer Wohnungsreform den Nährboden, die unzufriedenen Wohnungsnotleidenden, nehmen wollte (25), sondern auch die Sorge um den moralisch-sittlichen Verfall der Gesellschaft, die zunehmende Wehruntauglichkeit der ärmeren Bevölkerungskreise (26), und die gesundheitlichen Gefahren, die in direkten Zusammenhang mit der Wohnungsnot standen, bestärkten die bürgerlichen Kreise in ihren Wohnungspolitischen Aktivitäten.

Abgesehen vom Rheinischen Verein für Arbeiterwohnungswesen (27), waren sich die Reformvereine darüber im klaren, daß nur der Staat als oberste Autorität im Rahmen einer Gesetzgebung der regionalen Willkür im Wohnungssektor Einhalt gebieten und eine wirkungsvolle Wohnungspolitik gewährleisten konnte. Dennoch hatten sie wenig Erfolg; ihr Engagement mündete bis zum Ersten Weltkrieg nur in unbedeutenden Gesetzesvorlagen und Erlassen.

#### 4.2.2 Hausbesitzervereine

Während die Reformvereine, verbal dem Gemeinwohl verpflichtet, sich für eine Wohnungsreform einsetzten, verteidigte die Organisation der Hausbesitzer aus egoistischen Motiven den Status quo. Der Typ des mittelständischen Hausbesitzers, der einst den Privilegien im Gemeindeparlament zugrundelag, hatte sich gewandelt (GLEICHMANN 1979). Im Rahmen der Bauspekulation der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die 'ehrbaren' Hauseigentümer nach und nach von meist mittellosen "Vermietungsgewerbetreibenden"(28) abgelöst. Sie übten Besitz und Verwaltung von Mietshäusern berufsmäßig aus und standen in einem großen Abhängigkeitsverhältnis zu den Hypothekengläubigern (29). Diese Gruppe von Hausbesitzern hatte in der Regel mit einer Beteiligung von durchschnittlich 10% an ihrem 'Vermietungsgewerbe' ein äußerst geringes Finanzpolster und war ständig gezwungen, durch Mieterausbeutung und häufigen Besitzwechsel sich gegenüber den konjunkturellen Schwankungen zu behaupten. Das Schlagwort des 'Hausbesitzerproletariats'(OO) hat hier seinen Ursprung.

Die Homogenität der Interessen, das gemeinsame konkrete Feindbild und die Einsicht, Konfliktfähigkeit und Monopolcharakter durch kollektives Handeln zu stärken, vereinigte die Hausbesitzer auf regionaler Ebene schon relativ früh (31). Ihre Monopolstellung ermöglichte ihnen Mietpreis- und -Vertragsabsprachen, schwarze Listen über unerwünschte Mieter sowie Einflußnahmen auf wohnungspolitische Entscheidungen und Bebauungspläne in den Gemeindevertretungen (HERRMANN 1925, S. 4).

Die Gründerkrise mit ihren einschneidenden Folgen für den Hausbesitz machte eine überregionale Organisation auf Reichsebene erforderlich. 1879 wurde in Dresden der 'Zentralverband der Haus- und Grundbesitzervereine Deutschlands' gegründet. Zusammenschlüsse auf Landesebene waren bereits früher erfolgt; sie waren auch zukünftig in mancher Hinsicht effektiver als der Zentralverband. Die Heterogenität der regionalen Verhältnisse in politischer, rechtlicher und soziokultureller Perspektive erschwerte oft ein einheitliches Vorgehen des Zentralverbandes und wahrte die Autonomie der einzelnen Mitgliedsvereine auf Orts- und Landesebene. Die Politik des Verbandes richtete sich gegen die Auswüchse des Großkapitals und gegen die öffentlichen Belastungen des Hausbesitzes (32). Für die organisierten Hausbesitzer war die Wohnungsfrage eine Lohnfrage, der Wohnungsmarkt aufgrund der Leerwohnungsziffern ausgeglichen und die Notwendigkeit einer Wohnungsreform ein Hirngespinnst der Sozialisten. Aufgrund ihrer Privilegien in den politischen Entscheidungsgremien und ihres organsiatorischen Vorteils konnten sie ihre Position bis zur politischen Wende nach dem Ersten Weltkrieg uneingeschränkt behaupten und tiefgreifende wohnungspolitische Maßnahmen erfolgreich verhindern (33).

#### 4.2.3 Mietervereine

Die Organisation der Mieter auf Orts-, Landes- und Reichsebene (34) war eine direkte Reaktion auf die Zusammenschlüsse der Hausbesitzer. Die Vertretung der Mieter-Interessen war aufgrund der Heterogenität ihrer Mitglieder (35), ihrer geringen Machtmittel (36) und des Übergewichts des Gegners außerordentlich schwierig. Erst mit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches (1900) und der dort verbesserten Rechtslage für die Mieter, erhielten die Vereine einen relativ späten Auftrieb (37). Ähnlich wie in den Reformvereinen, engagierten sich in der Mieterbewegung Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und viele Angehörige bürgerlicher Schichten, die ihre diesbezügliche Aktivität nicht auf subjektive Be-

troffenheit, sondern auf ethische Motive gründeten. Die Mieterbewegung war aufgrund ihrer organisatorischen, politischen und materiellen Unterlegenheit besonders auf das rhetorische Gewicht dieser Persönlichkeiten angewiesen (38). In ihren Forderungen unterschieden sich die Mietervereinigungen kaum von den Reformvereinen, was aufgrund der Personalunion in manchen Fällen nicht verwunderlich war. Neben den globalen Zielen wie nationale Wohnungsreform und Abschaffung des Hausbesitzer-Privilegs in den Gemeindevertretungen sahen die Mietervereine ihre Aufgabe auch im Mieteralltag. Ihre Zuständigkeit erstreckte sich auf Wohnungsnachweise. Rechtsbeistand in Mietstreitigkeiten und allgemeine Aufklärungsarbeit für die Betroffenen (MÜLLER 1908, S. 111).

#### 4.3. Selbsthilfeorganisationen

Die organisierte Selbsthilfe als Kompromiß zwischen Wirtschaftsliberalismus und Staatsintervention erschien gegen Ende des 19. Jahrhunderts der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich viele Vertreter unterschiedlicher Provenienz einigen konnten. Obwohl das Prinzip der Gemeinnützigkeit erst 1930 gesetzlich verankert wurde, lag es doch viele Jahre der Selbsthilfebewegung als Maßstab zugrunde (39). Gemeinnützige Wohnungsunternehmen mußten gute und billige Kleinwohnungen unter dem Verzicht der Kapitalbildung (Spekulation) erstellen und sie zur Kostenmiete den minderbemittelten Bevölkerungskreisen überlassen bzw. ihren Erwerb zu günstigen Bedingungen ermöglichen (40). Die Selbsthilfe bezieht sich dabei auf das Engagement der Betroffenen. Im Rahmen von Gesellschaften und Genossenschaften haben die Mitglieder die Möglichkeit, sich an Finanzierung und Geschäftsführung ihrer Organisation zu beteiligen. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wurden aber nicht nur von ihren Mitgliedern über Anteilsscheine (41), sondern auch von bürgerlichen 'Gönnern' und öffentlichen Institutionen finanziert. Vor allem die Landesversicherungsanstalten und städtischen Sparkassen dienten als Darlehensgaranten und Geldgeber. Die Gemeinden selbst konnten sich durch Bürgschaften, Steuer- und Gebührenermäßigungen sowie durch Baulandbeschaffungen für die gemeinnützigen Bautätigkeit nützlich machen. Den ersten Aufschwung für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen brachte die gesetzliche Einführung der beschränkten Haftung (1889), wodurch das Risiko der Fehlinvestition reduziert wurde. Im gleichen Jahr ergaben sich mit der Einführung der Individualversicherung und der Landesversicherungsanstalten für die gemeinnützige Bautätigkeit neue Finanzierungsmöglichkeiten, die 1899 durch eine Gesetzesnovelle noch erweitert wurden (42).

Man bewertete die Bedeutung der Selbsthilfeorganisationen für die Wohnungsreform unterschiedlich. Während ihre quantitative Verbreitung eher als marginal (43) angesehen wird, ist man sich über ihren Vorbildcharakter in qualitativer Hinsicht relativ einig (44). Die Selbsthilfeorganisationen haben - vor allem als Genossenschaft - dazu beigetragen, die Eigeninitiative der Betroffenen zu mobilisieren, was lange Zeit, nicht zuletzt aufgrund der Reformabneigung der Sozialdemokratie (vgl. JAGER 1902, S. 270 ff.), für aussichtslos gehalten wurde. Als Solidargemeinschaft der Betroffenen bildeten sie ein Forum, wo Bedürfnisse artikuliert, Ansprüche entwickelt und wohnungspolitische Forderungen erhoben wurden (vgl. JAGER 1902, S. 335-339; BRANDER 1984, S. 227). Mit der Expansion der gemeinnützigen Bautätigkeit seit der Jahrhundertwende wurden neue Maßstäbe im Kleinwohnungsbau gesetzt, die die Privatwirtschaft auf Dauer nicht ignorieren konnte (45). Das Qualitäts- und Mietenniveau des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens konnte bei kurzfristigen Entspannungen einzelner regionaler Wohnungsmärkte ein Konkurrenzfaktor für die

privaten Hausbesitzer darstellen. Daß die organisierten Haus- und Grundbesitzer diesen Einfluß fürchteten, zeigt sich daran, wie massiv sie jede staatliche Unterstützung der Selbsthilfe (vor allem die Darlehen) in den politischen Gremien zu blockieren versuchten (46). Die sozialpolitische Bedeutung der Selbsthilfe ist offensichtlich; wenn auch nicht die ärmsten Bevölkerungskreise (JAGER 1902, S. 335/338) aufgrund der geringen Kapitalbeteiligung (47) angesprochen werden konnten, so waren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen doch konkret einer sozialen Zielgruppe (besser gestellte Arbeiter, kleine Angestellte) und einem entsprechenden Wohnungstyp (Kleinwohnungen) verpflichtet. Die Selbsthilfeorganisationen waren wichtige Bestandteile und Wegweiser der Wohnungsreform vor dem Ersten Weltkrieg, aber ihr marginaler Anteil am Gesamtwohnungsbau (48) und die gespannte Wohnungsmarktlage weisen dennoch auf ein wohnungspolitisches Versäumnis hin (49). Erst die Kriegerheimstättenbewegung und deren allgemeine Unterstützung durch den Staat ebnete den Weg für eine Selbsthilfe in großem Umfang (vgl. HARZ 1916, S. 19 ff.).

#### 4.4. Bürokratien

Von allen denkbaren politischen Gremien waren die kommunalen Institutionen (legislative und exekutive) kraft überregionaler Bestimmungen am meisten prädestiniert, eine praktische Wohnungspolitik zu leisten und unter Umständen eine nationale Wohnungspolitik überflüssig zu machen (50). Wie das Vorbild einzelner Kommunen zeigt, waren die Gemeinden formell in der Lage, in ihrem Zuständigkeitsbereich Entscheidendes zur Verbesserung der Wohnungssituation beizutragen. Vorbildlich in der kommunalen Wohnungspolitik waren vor allem die Städte Ulm und Freiburg i.Br.; aber auch Straßburg und Frankfurt/M. werden in diesem Zusammenhang positiv erwähnt (51). In den meisten Fällen entzog die Stadt durch den großzügigen Ankauf potentiellen Baulandes der Bauspekulation den Boden. Mit diesen städtischen Grundstücken, die bebaut oder mit speziellen Bauauflagen dem Kleinwohnungsmarkt in Erbpacht überlassen wurden, leisteten die genannten Kommunen einen beispielhaften Beitrag zur Wohnungspolitik.

Wie oben bereits erwähnt, erschwerte die Heterogenität der kommunalen Selbstverwaltung und die föderative Struktur des Deutschen Reiches ein annähernd einheitliches Vorgehen der Bürokratien im Wohnungssektor. Entsprechend schwierig ist es auch, einen Überblick über deren Aktivitäten zu geben, ohne auf die regionalen Unterschiede einzugehen. Denn nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesstaaten bestimmte den Wirkungskreis der Kommunen, sondern die (macht-)politischen Verhältnisse in den lokalen Gemeindevertretungen begrenzten auch die Bandbreite der möglichen Aktivitäten. Die überregionalen Richtlinien hatten oft keinen bindenden Gesetzescharakter, sie ließen im Rahmen von Empfehlungen einen großen Spielraum für lokale Besonderheiten (Machtverhältnisse). Die unterschiedliche Effizienz der örtlichen Verwaltung war ein zusätzlicher Modifikationsfaktor. Die Elastizität der Rahmenbedingungen ließ es zu, daß Anweisungen nach persönlichem Gutdünken der Verwaltungsbeamten befolgt, verändert oder unterlassen werden konnten (52).

Wohnungspolitische Maßnahmen wie direkte Subventionen des Wohnungsbaus durch den Erlaß von Steuern und Gebühren und durch die Bereitstellung von Darlehen und Baugelände zu günstigen Konditionen sowie indirekte Unterstützung über Bauordnungen und Bebauungspläne, die den Kleinwohnungsbau begünstigten, wurden vielfach von den Gemeinden nicht genutzt. Die Einrichtung kommunaler Wohnungsämter und die Einführung einer Wohnungsaufsicht und -aufnahme zur Kontrolle der Einhaltung der wohnungs- und woh-

nungsbaupolitischen Vorschriften erfolgte nur vereinzelt etwa seit der Jahrhundertwende. JAGER (53) sieht im Vergleich zu dem europäischen Ausland (z.B. Belgien und England) das Hauptproblem der Wohnungsfrage in den (veralteten) Bauordnungen, die aufgrund einer unflexiblen Verwaltung den veränderten Verhältnissen nicht angepaßt wurden (54). Das Vorwiegen der Miethskaserne, der Ausschuß der breiten Volksmassen vom Hausbesitz wird einzig durch die Verwaltungspraxis herbeigeführt, die theils unbewußt und ohne Ahnung der Folgen, nur das schlechte Beispiel der Vergangenheit nachahmend, theils aber auch bewußt, im Interesse der Grund- und Geldbesitzer wirkt" (55). Wie stark das Wohnungswesen der Behördenwillkür (Bauordnungen) ausgeliefert war, zeigt vor allem das Berliner Beispiel. Im Berliner Bebauungsplan von 1861/63 waren breite Straßen und Plätze vorgegeben, deren Erschließungskosten von den Anliegern zu tragen waren. Dies führte zu einer maximalen Ausnutzung der einzelnen Grundstücke, um die Kosten auf möglichst viele Mieter abwälzen zu können. Die Berliner Bauordnung begünstigte mit unzulänglichen Vorgaben bezüglich Luft und Licht die engen Verhältnisse (56). Auch war es üblich, daß die organisierten Haus- und Grundbesitzer in den Gemeindevertretungen manipulativ städtebauliche Maßnahmen (Straßenbau, Kanalisation, Entscheidung über Ort und Zeitpunkt) einsetzten, um der Spekulation Vorschub zu leisten (57).

Auf bundesstaatlicher Ebene waren vor allem die Bayern und Hessen wohnungspolitische Vorreiter, während Preußen eher eine Schlußlichtposition einnahm (58). Generell kann man davon ausgehen, daß die gemeinnützige Bautätigkeit aufgrund der formellen Rahmenbedingungen (wohnungspolitische Bestimmungen, Leistungen der Landesversicherungsanstalten) im Westen des Deutschen Reiches verbreiteter war und u.a. zu den qualitativ besseren Wohnungsverhältnissen dort beigetragen hat (59). Vor allem die Landesversicherungsanstalten in der Rheinprovinz, in Westfalen, Hannover und Hessen-Nassau haben diesbezüglich Vorbildliches geleistet. Die süddeutschen Landesversicherungsanstalten (60) waren mit ihren finanziellen Mitteln weniger freigiebig als die westdeutschen und sächsischen, aber dafür bestanden in Süddeutschland mehr rechtliche Möglichkeiten für eine Wohnungspolitik (BLSCHING 1914, S.148-151). Hessen und Bayern hatten als einzige deutsche Staaten allgemeine Geldquellen zur Finanzierung des Kleinwohnungsbaus geschaffen (61), die übrigen Staaten konnten sich diesbezüglich nur auf die jeweiligen Landesversicherungsanstalten berufen. Wenig Unterstützung (Darlehen) erfuhr die gemeinnützige Bautätigkeit in Sachsen vermutlich nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß die organisierten Haus- und Grundbesitzer in Sachsen ihren vergleichsweise größten Einfluß hatten (KRUSCHWITZ 1914, S. 120 ff.; NAUMANN 1902, S. 80). "In Preußen wurden durch die Steuerreform von 1893 die Grund-, Haus- und Gewerbesteuer als Ertragssteuer den Gemeinden überwiesen und diesen die freie Ausgestaltung dieser Steuern überlassen. Man kann das als werthvolle Erweiterung der gemeindlichen Selbständigkeit preisen, uns erscheint es als ein Fehler, denn die meisten Gemeindevertretungen sind sozialpolitischen Gesichtspunkten nur schwer zugänglich, besonders bei dem plutokratischen Dreiklassenwahlsystem in Preußen" (JAGER 1902, S. 327). Im Gegensatz zu Preußen war in Bayern die Grund- und Haussteuer staatlich; sozialpolitische Manipulationen damit leichter und gegen den Widerstand der organisierten Haus- und Grundbesitzer in den Kommunalparlamenten durchzuführen (JAGER 1902, S. 330/331). Während die Wohnungsaufsicht überall Sache der Gemeinden war und weitgehend auf Empfehlungen beruhte, führte Hessen als erster deutscher Bundesstaat die Wohnungsaufsicht in allen Gemeinden per Gesetz (1893 bzw. 1902) ein (62). Es folgte Bayern mit einer ähnlichen Regelung 1900/1901. Seit 1909/1910 gab es einen Landeswohnungsinspektor in Württemberg, und seit 1912 auch in

Baden. "Eine gesetzliche Grundlage, Polizeiverordnungen über Wohnungspflege zu schaffen, hatten Preußen, Württemberg, Sachsen und Baden; sie waren aber zu allgemein und wurden auch entweder gar nicht oder ungenügend benutzt. Es fehlte der gesetzliche Zwang zum Erlaß örtlicher Vorschriften..." (JAGER 1902, S. 218). Die lokalen Behörden hatten das Recht, derartige polizeiliche Vorschriften (Verordnungen) zu erlassen, sie waren jedoch nicht dazu verpflichtet.

## 5. DER WOHNUNGSMARKT

Je weniger Personen Eigentümer ihrer selbstgenutzten Wohnung waren, um so mehr wurde das Gut Wohnung zum Tauschobjekt und unterlag in zunehmendem Maße den Marktbedingungen (63). Wohnungen sind knappe und schlecht substituierbare Güter; sie sind aufgrund des Herstellungsaufwandes nicht beliebig zu vermehren (vgl. GLATZER 1980, S. 20 ff.). Das existentielle Bedürfnis nach Wohnraum führte - zumindest in der Vergangenheit - zur konstanten, in Zeiten demographischer Veränderungen zu gesteigerten Nachfrage. Typisch für den Wohnungsmarkt ist zudem seine außerordentlich eingeschränkte Elastizität. Die Nachfrageseite unterliegt der begrenzten Kaufkraft der Wohnungssuchenden, die Angebotsseite (64) wird von unterschiedlichen Kapitalfluß im Rahmen konjunktureller Schwankungen determiniert. Die unflexiblen Produktionsbedingungen im Wohnungsbau gestatten nur mit einem 'Time-lag' auf Nachfrageschwankungen zu reagieren. Außerdem gestaltet sich die Preisbildung im Wohnungsmarkt nicht analog der üblichen Marktbedingungen. Eine günstige Konjunktur in der Industrie bewirkt einen Zustrom von Arbeitskräften und damit eine gesteigerte Nachfrage nach Kleinwohnungen. Da aber in solchen Zeiten der wirtschaftlichen Hochkonjunktur das Kapital rentierlicher in der Industrie angelegt ist, wird es trotz gesteigerter Nachfrage dem Wohnungsbau entzogen. "Bei fallender Konjunktur tritt der umgekehrte Fall ein. Das Kapital strömt dem Immobilienmarkt zu, da dessen geringe Verzinsung nunmehr durch die größere Sicherheit der Anlage als ausgeglichen angesehen wird" (BASCHWITZ 1909, S. 164). Nachfragesteigerung und Mieterhöhung verursachen, da bessere Renditen zu erwarten sind, einen Anstieg der Grund- und Bodenpreise und verhindern damit eine Vermehrung des Angebots. Ein erhöhtes Angebot an Wohnungen kann umgekehrt nicht zur Mietensenkung führen, da die erbauten Wohnungen zu Zeiten der gesteigerten Nachfrage, d.h. der Mieterhöhung, einen erhöhten Kostenaufwand mit sich brachten. Auch ein vermehrtes Angebot an Leerwohnungen wirkt sich kaum mietpreissenkend aus. "Wenn nämlich ein Hausbesitzer bei einer solchen Lage des Wohnungsmarktes seine Wohnung billiger vermietet, so fällt der Wert seines Anwesens entsprechend der geringeren Bodenrente. Bei einem Verkaufe (...) würde er also einen Verlust erleiden. Deshalb läßt man meist lieber die Wohnungen gänzlich leer stehen als daß man durch eine billigere Vermietung die Spekulationsaussichten schmälert" (BASCHWITZ 1909, S. 167). "Während also eine außer Verhältnis zum Angebot steigende Nachfrage die Preise der Mieten in die Höhe treibt, wirkt ein verhältnismäßig großes Angebot und selbst ein Überangebot direkt nicht ermäßigend auf die Preise" (BASCHWITZ 1909, S.168).

Die erste Möglichkeit der Mietensenkung ist indirekt die Zwangsversteigerung eines Hauses. Der neue Käufer erwirbt das Objekt relativ billig, die nachstehenden Hypotheken entfallen, die Mieten können gesenkt werden, da die Gesamtkosten geringer sind. Wechselwirkungen zwischen Mietpreiserhöhungen, strukturellen Umschichtungen in Altstadtbereichen, Ausbreitung der Gewerbezentren, die dem Mietenniveau gewachsen sind, und Mono-



polcharakter des innerstädtischen Bodens bedingten Bodenwertsteigerungen, Bebauungsverdichtungen und häufigen Besitzwechsel, der wiederum Gewinn, d.h. im Endeffekt Mieterhöhung, abwerfen mußte (vgl. JÄGER 1902, S. 82; ders. 1911, S.67/68). Nicht mehr das Vermieten von, sondern das gewerbsmäßige Spekulieren mit Häusern dominierte häufig am Wohnungsmarkt. "Das Gewerbsmäßige liegt noch besonders darin, daß die Mietpreissteigerung, sobald sie gelungen, sofort kapitalisiert und durch Verkauf des Hauses realisiert wird" (65). Der neue Besitzer verfährt analog: Mietsteigerung, Hausverkauf. Die überzogenen Mieten, die bei den ärmsten Bevölkerungskreisen häufig 20 - 30% des Haushaltseinkommens ausmachten, waren ein Hauptgrund für überfüllte Wohnungen, Untervermietung und Wohnungsnot (66).

Diese Sonderstellung der Ware Wohnung und die mit anderen Wirtschaftsgütern kaum vergleichbare Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage beeinträchtigte die Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes. Aufgrund der Gründerkrise wurde die "Skepsis gegenüber einem reibungslosen Funktionieren des sich selbst überlassenen Wirtschaftsablaufs" (HARING 1974, S. 24) aufgelockert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in bürgerlich-liberalen Kreisen der Staatseingriff als Garant für die Marktversorgung nicht nur geduldet, sondern sogar gefordert. Diese modifizierte Auffassung vom Wirtschaftsablauf begünstigte im Wohnungssektor die angeführten wohnungspolitischen Bestrebungen zweifellos; für grundlegende Veränderungen vor dem Ersten Weltkrieg war sie jedoch nicht ausreichend.

#### 6. DAS MIT- UND GEGENEINANDER DER BETEILIGTEN INTERESSEGRUPPEN

Kennzeichnend für die gesellschaftspolitische Situation im Vorfeld der sich etablierenden Wohnungspolitik war die Ambivalenz der Standpunkte. Konkretere Positionen hatten nur die institutionalisierten Kontrahenten, die Hausbesitzervereine einerseits und die Selbsthilfe- und Mieterorganisationen sowie im weitesten Sinne die Reformvereine andererseits. Die übrigen betroffenen und/oder beteiligten Gruppen unterlagen in der Festlegung ihrer Standpunkte temporären Schwankungen oder enthielten sich generell eines Votums.

Diese Heterogenität im Engagement in der Wohnungsfrage spiegelt sich auch in der Parteienlandschaft. Während Zentrum und Konservative aufgrund ihrer christlichen Eingebundenheit sich ethisch verpflichtet fühlten, dem moralischen Verfall der Gesellschaft durch sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen vorzubeugen, hatten die Sozialdemokraten aus theoretischen und ideologischen Erwägungen heraus ein ambivalentes Verhältnis zur Wohnungsreform. Im Gegensatz dazu bezog die liberale Partei eine klare Position gegen staatliche Eingriffe in das Wohnungswesen. Weniger deutlich war der Standpunkt des Staates und der Kommunen. Je nachdem, ob das Pendel der Entscheidung auf eine nationale oder regionale Lösung deutete (67), variierte die Brisanz der Problematik. Während Reichs- und Staatsregierung in der Regelung der Wohnungsprobleme eine Überwindung der 'sozialen Frage' und das damit verbundene Loyalitätsproblem sahen, fürchteten die Kommunen in der Regel eine Einschränkung ihrer Selbstverwaltung und Kompetenzeinbußen (vgl. BERGER-THIMME 1976, S. 227).

Die eigentlich Betroffenen der Wohnungssituation, die ärmeren Bevölkerungskreise einerseits und die Vollzugsorgane der öffentlichen Verwaltung andererseits, standen der Veränderung des Status quo in der Wohnungsfrage ebenfalls - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - skeptisch gegenüber. Die ersteren fürchteten Mieterhöhung und Obdachlosigkeit aufgrund

wohnqualitätssteigernder Auflagen. Eine Hebung des Mindeststandards für bewohnbare Wohnungen und Wohnungsschließungen durch die Wohnungsinspektion hatten für die Ärmsten zunächst einen unmittelbar negativen Effekt (68). Die letzteren fürchteten die Durchführung der Wohnungsinspektion, die konsequente Anwendung der Wohnungsvorschriften, da sie dem zu erwartenden Obdachlosenheer und dessen alternativer Unterbringung nicht gewachsen gewesen wären.

Generell bedingte wohl die Elastizität des Wohnbedürfnisses (vgl. JAGER 1902, S. 87) und die Heterogenität der Betroffenen ihren ambivalenten Standpunkt gegenüber der Wohnungsreform. Das Anspruchsniveau im Wohnungsbereich ist sehr unterschiedlich (69) und die Realisierung der Wohnwünsche und -bedürfnisse aufschiebbar und relativ leicht den gegebenen Verhältnissen unterzuordnen. Diese unterschiedliche Gewichtung der Wohnansprüche wird unterstützt durch eine große Heterogenität in der sozialen Zusammensetzung der Mieter. Die Gruppe der Betroffenen zeichnet sich aufgrund dieser Differenzen durch mangelnde Interessenkonvergenz, Organisations- und Konfliktfähigkeit (70) aus; ein solidarisches 'Miteinander' wird daher unmöglich und ein Machtdefizit (71) gegenüber der gut organisierten Minorität der Haus- und Grundbesitzer eindeutig sichtbar.

Der mangelnden Interessenidentität entsprach auch die Tatsache, daß sich die bürgerlichen Reformvereine jahrelang ein "Fischen im Trüben" (BERGER-THIMME 1976, S. 68) leisten konnten; d.h. die Aktiven in der Wohnungsreform diskutierten über Jahre hinweg mittelständische Leitbilder im Wohnungswesen, während die breite Masse der Betroffenen unverändert schlechte Wohnbedingungen in Kauf nehmen mußte und sich kaum Verbesserungen abzeichneten.

Das Verhältnis des Gesetzgebers den organisierten Haus- und Grundbesitzern gegenüber war ebenfalls nicht eindeutig festzumachen. Während den Haus- und Grundbesitzern aufgrund ihrer staatstragenden und systemerhaltenden Interessen viele Privilegien zugestanden wurden und sie sich Gesetze und Gesetzeslücken nutzbar machen konnten, wurde ihre Dominanz und ihr Einfluß in den Kommunalverwaltungen auch als Hemmschuh für notwendige überregional initiierte wohnungspolitische Maßnahmen betrachtet. Gesetzesinitiativen auf Reichsebene zur Verbesserung der verfahrenen Situation am Wohnungsmarkt scheiterten meistens an der Durchführung auf kommunaler Ebene an der von Haus- und Grundbesitzern blockierten Bürokratie.

Eindeutige Kontrahenten im wohnungspolitischen Vorfeld waren dagegen die Vertreter der Selbsthilfe und die organisierten Haus- und Grundbesitzer. Jede Initiative des Gesetzgebers, die Entwicklung der Selbsthilfe zu unterstützen, wurde von den Hausbesitzern aufs schärfste bekämpft (BASCHWITZ 1909, S. 173 ff.). Die Ausbreitung der Selbsthilfe war für die Haus- und Grundbesitzer unerträglicher als staatliche Maßnahmen im Wohnungssektor, auf die sie über die Kommunen filternd (abschwächend) einwirken konnten. Die Selbsthilfeorganisationen jedoch mit ihren qualitativen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt waren - erst einmal ausreichend etabliert - dem Zugriff (Einfluß) der organisierten Haus- und Grundbesitzer verschlossen (STÖCKER 1976, S. 136).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß von einem klar festgelegten Mit- oder Gegeneinander der beteiligten Gruppen keine Rede sein kann. Die Interessenslagen waren so heterogen, daß verschiedenerlei Koalitionen und wechselnde Annäherungen der Standpunkte eher die Regel waren.

## 7. SCHLUßBEMERKUNGEN

In dieser Arbeit wurde der Versuch unternommen, das Bündel von Akteuren und Meinungen in der Implementierungsphase der Wohnungspolitik vor dem Ersten Weltkrieg etwas zu entwirren. Als Resultat sind Machtstrukturen zu erkennen, die das gesellschafts- und wohnungspolitische Umfeld ziemlich stark determinierten. Den organisierten Haus- und Grundbesitzern mit ihren Drahtziehern im Hintergrund, den Hypothekenbanken und dem anonymen Kapital, hatten die 'abgehobenen' Reformvereine und die ohnmächtigen Mieter kein adäquates Machtmittel entgegenzusetzen, solange der Gesetzgeber nicht eindeutig Position bezog. Dies, so zeigt die Geschichte, konnte nur durch eine Katastrophe, in diesem Fall durch den Krieg, den totalen Zusammenbruch der Marktmechanismen und die Handlungsunfähigkeit der beteiligten Akteure erreicht werden (72).

## NOTES

- 1 Ähnliche Gesetze gab es auch in anderen Bundesstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten (vgl. BERGER-THIMME 1976, S. 334, Anm. 14).
- 2 Gustav SCHMOLLER, zit. von BERGER-THIMME 1976, S.122.
- 3 Wichtige wohnungspolitische Veröffentlichungen bereits 1886.
- 4 1898 umbenannt in 'Bund deutscher Bodenreformer'.
- 5 1904 umbenannt in 'Deutscher Verein für Wohnungsreform'.
- 6 Sozialdemokratische Abgeordnete forderten erstmals 1899 im Reichstag ein Reichswohnungsgesetz.
- 7 Vgl. hierzu als Auswahl drei Städte mit außerordentlicher kommunaler Wohnungspolitik: Frankfurt a.M., Freiburg i.Br. und Ulm (STEITZ 1983; ADLER 1905; MEVES 1904; EYCHMÜLLER 1915). Interessant ist auch München (KRABBE 1984).
- 8 "Der Erlaß örtlicher Bestimmungen über die Mindestmaße für Licht und Luft sowie von festen Vorschriften für die sittlichen Anforderungen stößt überall dort auf Schwierigkeiten, wo das Dreiklassenwahlssystem in den Gemeinden den Hausbesitzern eine in selbstsüchtiger Weise geübte Vorherrschaft gibt." (JAGER 1911, S. 138)  
"In Preußen und Sachsen aber und damit im größten Teile des Reiches ist das Dreiklassenwahlssystem hierfür (für die Wohnungsreform, E.Gr.) ein schweres Hindernis. Es legt die Entscheidung über Gesetzgebung und Verwaltung in die Hände einer kleinen Minderheit, etwa 12 bis 15 Prozent der Bevölkerung, und gerade in jene Kreise, die an Erhaltung der Mißstände großenteils interessiert sind." (JAGER 1911, S. 141).  
Vgl. hierzu auch NAUMANN 1902, S. 55 ff.
- 9 Dies galt vor allem für die bayerischen Städte.
- 10 "In dem von der Seidenindustrie geprägten Krefeld mit seiner mennonitisch-reformierten Oberschicht war ein niedriger Steuersatz, der einem Einkommen von 200 Talern im Jahr entsprach, ausreichend gewesen, um das katholische Kleinbürgertum auszuschließen." (CROON 1971, S. 22).
- 11 In Dresden gab es ab 1905 ein berufsständisches Wahlrecht, das vor allem die Hausbesitzer begünstigte.
- 12 "Im Bereich des preußischen und badischen Dreiklassenwahlrechts konnten Sozialdemokraten nur die Mandate der dritten Abteilung gewinnen, ihr Einfluß blieb infolgedessen begrenzt." (CROON 1971, S. 34)
- 13 Dieses Bestätigungsrecht in Preußen bestand bis 1933 (vgl. CROON 1971, S. 54 ff. und HIRSCH 1924, S. 30).
- 14 Erste Sozialdemokraten in den Gemeinderäten u.a.in: Fürth 1869; Mannheim 1878; Offenbach/M. 1880; Berlin 1893; Frankfurt/M. und Hamburg

- 1901 (vgl. CROON 1971, S.30).
- 15 SUDEKUM zählt wie HIRSCH und LINDEMANN zu den sozialdemokratischen Spitzenfunktionären; zwischen 1898 und 1917 ist er Delegierter zu allen SPD-Parteitag. Er ist Mitherausgeber des Kommunalen Jahrbuchs und des Handwörterbuchs der Kommunalwissenschaften.
  - 16 1901 gab es Kommunalprobleme der SPD in der Provinz Schleswig-Holstein, im Herzogtum Lauenburg, Fürstentum Lübeck, in der Freien und Hansestadt Hamburg, im westl. Westfalen und in München sogar mit wohnungspolitischen Teil.
  - 17 Vgl. hierzu Anm. 3), S. 10. LINDEMANN ist noch mehr als SÜDEKUM der kommunalwissenschaftliche Experte der Partei.
  - 18 So vor allem Paul HIRSCH in seinem erwähnten Beitrag. Vgl. HIRSCH 1906, S. 58.
  - 19 Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung von BOESE 1939
  - 20 LINDENLAUB (1967, S. 26) zielt in dieser Sache auf das prominente Vereinsmitglied L. BRENTANO: Das Ziel der Kathedersozialisten war das "Gemeinwohl, (...), die Interessen der Gesamtheit, nicht bloß einzelner Klassen zu wahren, haben sie eineiseits Forderungen im Interesse der Arbeiter an das Kapital gestellt, andererseits im Interesse des Kapitals Forderungen der Arbeiter zurückgewiesen."
  - 21 Der Verein ging dazu über, nicht nur die soziale Frage, sondern auch mittelständische Probleme zu diskutieren; er verlagerte sein thematisches Schwergewicht von der sozialpolitischen auf die gesellschaftspolitische Ebene. Über Themen und Methodenwahl des Vereins für Socialpolitik vgl. GORGES 1980.
  - 22 Vgl. hierzu vor allem die Ausführungen von BERGER-THIMME 1976. BERGER-THIMME schildert nicht nur die einzelnen Schritte der nationalen Wohnungsgesetzgebung, sie analysiert auch sehr ausführlich die diesbezüglichen Beiträge der Reformvereine.
  - 23 MANGOLDT wurde durch seine Tätigkeit im Frankfurter Mieterverein, im dortigen Institut für Gemeinwohl, seiner Mitarbeit, in der Zeitschrift 'Soziale Praxis' sowie durch die Schriften des Vereins für Socialpolitik in seinem Engagement für die Wohnungspolitik bestärkt.
  - 24 Die Erwerbshäuser mußten von ihren Bewohnern käuflich erworben werden. Vgl. BERGER-THIMME 1976, S. 69: "... die Zielvorstellung des Eigenheims für jeden Arbeiter entsprach weder dessen Bedürfnissen, noch den Möglichkeiten des modernen Städtebaus."
  - 25 Vgl. HARING 1974, S. 21. Zitat von G. SCHMOLLER: "Dennach sollten die staatlichen Aktivitäten dazu beitragen, mit Hilfe gesellschaftskonformer Maßnahmen die Ursachen sozialer Konflikte auszuräumen." Vgl. auch SCHMOLLER 1887, S. 448, und JAGER 1902, S. 103.
  - 26 JAGER (1911) behauptete, die Wehrtauglichkeit nehme mit wachsender Wohnungsnot ab. Außerdem war er der Meinung, daß "die Größe eines Ortes im umgekehrten Verhältnis zur Wehrhaftigkeit seiner Bewohner" steht (JAGER 1911, S. 15).  
Vgl. auch JAGER 1902, S. 99 bzw. S. 93 ff.  
Vgl. auch LINDECKE 1914, S. 146.
  - 27 Der Rheinische Verein für Arbeiterwohnwesen lehnte jede staatliche Regelung der Wohnungsfrage ab, obwohl er sich in der Praxis als "Treuhand des preußischen Staates" mit Hilfe der Darlehen von Landesversicherungsanstalten im Arbeiterwohnungsbau engagierte.  
Vgl. hierzu BERGER-THIMME 1976, S.69.
  - 28 "Hausbesitzer sein, heißt heute in der Regel: das Vermietungsgewerbe betreiben. Sie bilden einen eigenen Berufsstand (...), sie haben mit einem Worte gemeinsame wirtschaftliche Interessen." "Die Vorbedingungen zu einer Verständigung, zur Organisation, sind also gegeben, besonders wenn man noch bedenkt, welchen starken Antrieb hierzu die bevorzugte

- politische Stellung gibt, die diesem Stand in den einzelnen Gemeindegremien zu gemeinsamem Handeln geradezu aufmuntert." (BASCHWITZ 1909, S. 4).
- 29 HERRMANN zitiert im Rahmen dieser Thematik Friedrich NAUMANN wie folgt: "Oft sind es nicht die heutigen Hausbesitzer und Grundstücksinhaber, die den großen Verdienst haben. Viele von ihnen sind nichts anderes als Zolleinnehmer für ihre Gläubiger." (HERRMANN 1925, S. 24)
- Ähnlich hat sich auch MEISSGEIER aus Leipzig in seiner Funktion als Vorsitzender des Verbandes deutscher Mietervereine auf dem Verbandstag in Jena 1909 geäußert. HERRMANN zitiert ihn sinngemäß wie folgt: "Es hat sich ein Stand von Vermietern gebildet, die über größere Kapitalien nicht verfügen und sich deshalb in starker Abhängigkeit von ihren Hypothekengläubigern befinden, die aber alle Vorrechte, die das ansässige Element in den Gemeindegremien hat, für sich beanspruchen und trotz ihrer Mittellosigkeit großen Einfluß besitzen." (HERRMANN 1925, S. 52)
- 30 Vgl. hierzu BASCHWITZ 1909, S. 29; vgl. auch HARZ 1916, S. 7, er spricht sogar vom "Hausbesitzer als Hausknecht seiner Gläubiger und Mieter".
- 31 Erste Vereinsgründungen in Hamburg 1832 bzw. 1862 und in Berlin 1865, vgl. BASCHWITZ 1909, S. 4 ff.
- 32 Mit Parolen wie "Zinsknechtschaft" des Kapitals und "Vorurteil der großen Menge gegen die Besitzenden" verteidigten die Hausbesitzer ihre Position. Vgl. BASCHWITZ 1909, S. 11.
- 33\* Vgl. bezüglich der Hausbesitzer-Privilegien auch JAGER 1902, S. 202, und BINGNER 1901 generell.
- 34 Verband der deutschen Mietervereine e.V., gegründet Oktober 1900.
- 35 "Einer allgemeinen Mieterbewegung steht die Schwierigkeit im Wege, der Mietbevölkerung ein gewisses Solidaritätsbewußtsein einzupflanzen, denn die wirtschaftliche Lage, die soziale Stellung, die beruflichen Interessen gehen unter den Mietern weit auseinander." (NAUMANN 1902, S. 114).
- Vgl. auch NOVY/UHLIG 1983, S. 342
- 36 Ein Boykott der wuchertreibenden Vermieter als denkbare Druckmittel war bei der Situation auf dem Wohnungsmarkt ausgeschlossen.
- 37 Der Leipziger Universitätsprofessor Geheimrat Prof. Dr. SOHM, Mitschöpfer des BGB, sagt zur Ignoranz der Hausbesitzer bezüglich der gesetzlichen Bestimmungen des BGB im Rahmen ihrer Mietverträge folgendes: "Das von Reichs und Rechts wegen geltende Mietrecht steht tatsächlich nur auf dem Papier. Mächtiger als die Gesetzgebung des Deutschen Reiches sind die Hausbesitzervereine gewesen. Das gesetzliche Mietrecht ist verschwunden, hinter den Bestimmungen des von den Hausbesitzervereinen entworfenen Vertrages." Zitiert in: HERRMANN, J. 1925, S. 10.
- Vgl. auch FLESCHE/ZIRNDORFER 1901.
- 38 Auf dem Verbandstag in Erfurt (1901) z.B. gehörte ein großer Prozentsatz der Teilnehmer akademischen Berufen an. In der Mehrzahl waren es Redakteure, Schriftsteller und Handwerksmeister. Vgl. HERRMANN 1925, S. 29.
- Unter den erwähnten Persönlichkeiten waren der bereits erwähnte Professor SOHM, Adolfe DAMASCHKE und Dr. Friedrich NAUMANN, um nur eine Auswahl zu nennen.
- 39 Als geistiger Vater des Gemeinnützigkeitsgedankens im Wohnungswesen gilt der zeitgenössische Sozialpolitiker V.A. HUBER. Generell sind die Ursprünge dieser Idee in christlich-konservativen Kreisen des Bürgertums zu finden.

- 40 **Es wurde an dieser Stelle zu weit führen, die unterschiedlichsten Typen** der gemeinnützigen Bautätigkeit mit ihren vielen Sonderbestimmungen aufzuführen. Vgl. dazu ALBRECHT 1902; JACOBI 1913; JENKIS 1973; STÖCKER 1976; VOSSBERG 1905.
- 41 Um die Jahrhundertwende betrug in den meisten Baugenossenschaften der Mindestbeitrag an Anteilsscheinen der Mitglieder etwa 200 Mark, dies entsprach etwa einem Fünftel des durchschnittlichen Jahreslohnes eines gelernten Arbeiters. Die Anteile konnten meistens in mehrjährigen Raten, monatlich oder wöchentlich abbezahlt werden.
- 42 Ab 1899 konnten nicht mehr nur 25% - wie bisher -, sondern das gesamte Versicherungsvermögen als Darlehen an gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen gewährt werden (vgl. JAGER 1902, S. 315/317).
- 43 "Die Zahl der von den Baugenossenschaften hergestellten Häusern ist ungefähr 50.000 (1910, E.Gr.), für das ganze Reich von verschwindender Bedeutung, für den örtlichen Wohnungsmarkt manchmal von gutem Einfluß." (JAGER 1911, S. 104).  
Vgl. hierzu auch BERGER-THIMME 1976, S. 58; SAUL/FLEMMING et al. 1982, S. 121/124; NAUMANN 1902, S. 80; BASCHWITZ 1909, S. 171; WOLF 1896, S. 16 ff.; KRUSCHWITZ 1914, S. 112; NOVY/UHLIG 1983, S. 335 ff.
- 44 "So bilden gerade die Baugenossenschaften eine wahrhaftige Schule für die Erziehung auf dem Gebiete einer gesunden Volkswohlfahrt." (HANSEN 1914, S. 66).
- 45 Vgl. Die Wohnungsfrage in Deutschland 1914, S. 167; außerdem KAMPPF-MEYER 1900, S. 30.
- 46 Vgl. BASCHWITZ 1909, S. 173 ff; ebenso STÖCKER 1976, S. 136. Seit 1900 gab es bei der Organisation der Haus- und Grundbesitzer einen 'Ausschuß zur Überwachung der Wohnungs- und Baugenossenschaftsfrage'.
- 47 Vgl. Anmerkung 45. BRANDER (1984, S. 225) bezweifelt die sozialpolitische Bedeutung etwas.
- 48 Vgl. HARING 1974, S. 17, Anmerkung 39: 1903-1911 Anteil der öffentlichen Investitionen im Wohnungsbau nur 3% der Gesamtinvestitionen im Wohnungssektor.  
Vgl. auch Die Wohnungsfrage in Deutschland 1914, S. 15: 1914 waren 2,44% der vorhandenen Kleinwohnungen in Sachsen auf gemeinnütziger Grundlage errichtet (in einzelnen Orten steigt dieser Anteil bis auf 4,20%).  
Vgl. weiterhin: LÜTGE 1949, S. 354; v. SALDERN 1979, S. 346; KRUSCHWITZ 1930, S. 1-51; BRANDER 1984, S. 224 ff.
- 49 Von der regional unterschiedlichen Ausprägung und Verbreitung der gemeinnützigen Bautätigkeit, bedingt durch unterschiedliche Machtverhältnisse, ganz zu schweigen.
- 50 Lt. Reichsverfassung vom 16.4.1871 ist die Wohnungsbaugesetzgebung und -förderung im Zuständigkeitsbereich der Bundesstaaten und Gemeinden.
- 51 Vgl. JAGER 1911, S. 477 ff.; EYCHMÜLLER 1915; MEVES 1905.
- 52 Vgl. SCHWITZ 1993, S. 403. STEITZ sieht sogar einen Zusammenhang zwischen der Persönlichkeit der Kommunalpolitiker und ihrem jeweiligen wohnungspolitischen Durchsetzungsvermögen. Vgl. auch BASCHWITZ 1909, S. 134. BASCHWITZ beschreibt folgenden Umstand: Falls die organisierten Hausbesitzer eine wohnungspolitische Regelung nicht verhindern konnten, versuchten sie wenigstens, die entsprechenden Organe der Exekutive mit ihnen nahestehenden Leuten zu besetzen, damit die Durchführung mißliebiger Verwaltungsmaßnahmen in ihrem Sinne beeinflußt wurde.
- 53 Vgl. JAGER 1903, S. 6: "Besonders nach 1870 traf die ungeahnte rasche Entwicklung der Großstädte die Verwaltungen gänzlich unvorbereitet. (...) sozialpolitische Gesichtspunkte fehlten ganz. (...) Schon die

- äußere Buntscheckigkeit des deutschen Bauordnungswesens widerspricht der weitverbreiteten Gleichmäßigkeit der sozialen Verhältnisse in den größeren Städten."
- 54 Vgl. JÄGER 1911, S. 61: "Diese Gemeindeordnungen (Bevorzugung der Haus- und Grundbesitzer, E. Gr.) verkennen vollständig die Umschichtung der städtischen Bevölkerung; die Beseitigung des alten seßhaften Bürger-tums, besonders in den Großstädten, ist an ihnen spurlos vorübergegan-gen, und daher kommt die Wohnungsreform in den meistert großen Städten nicht vorwärts."
- 55 Vgl. JÄGER 1903, S. 8. Vgl. ebenda S. 9: "Wohl hat auch die sonstige Vernachlässigung des Kleinwohnungsbaus durch Gesetzgebung und Verwal-tung, die unterschiedslose Behandlung desselben bei der Festsetzung der Steuern und Gebühren zur Bildung der großen Miethkasernen mitgewirkt."
- 56 Vgl. KASTORFF-VIEHMANN 1979, S. 287: "Und eine Bauordnung, die fünf und mehr Geschosse im Wohnungsbau zuließ, Höfe von nur 5,3 m im Quadrat in Abhängigkeit vom Drehradius der Feuerspritze forderte und es erlaubte, Schlafräume allein über Lichtschächte zu belichten und zu belüften, stellte einer maximalen Grundstücksausnutzung keinen Widerstand entge-gen."
- 57 Vgl. dazu v. SALDERN 1979, S. 347-349; KASTORFF-VIEHMANN 1979, S. 286/287. JÄGER 1903, S. 18, äußert sich zu dieser Thematik wie folgt: "Es liegt auch nahe, daß die Gemeindeverwaltungen, in denen ja die Interessen des Grundbesitzers vorwiegen, die Kanalisation bestimmter Gelände hinauszuziehen suchen, bis gewisse andere Gelände theuer ver-kauft und bebaut sind. Bauordnung und Verwaltung helfen so zusammen, um den Wettbewerb des übrigen billigeren Baugeländes auszuschalten und den Monopolcharakter des Bodens zu verstärken."
- 58 Und dies, obwohl der preußische Erlass vom 1901 (vgl. Abschnitt 3/2 dieser Arbeit) in der Literatur als wohnungspolitischer Wegbereiter so viel Anerkennung gefunden hat. Vgl. auch JÄGER 1911, S. 137.
- 59 Vgl. LINDECKE 1914, S. 125, und JÄGER 1911, SS. 226: "Die westdeutschen Länder, obwohl von alters her durch Gewerbe dem Osten weit voraus und jetzt auch im Wachstum der Industrie und Bevölkerung an der Spitze, haben immer noch weit bessere und billigere Wohnverhältnisse als der Osten."
- 60 Unter Süddeutschland verstand man Bayern, Württemberg, Baden, Großher-zogtum Hessen und Elsaß-Lothringen; strittig war es, ob Frankfurt/M. (preußisch) noch zu Süddeutschland zählte.
- 61 Hessen 1902: Landeskreditkasse; Bayern 1908: Landeskultur-Rentenan-stalt.
- 62 7. August 1902: Errichtung einer Landeswohnungs-Inspektion in Hessen.
- 63 Vgl. JÄGER 1903, S. 20 ff. 1890 kamen in Berlin auf 1000 Haushaltungen 4 Hausbesitzer; in München war ihr Anteil 1895 8%.
- 64 Die Angebotsseite war primär von privaten Anbietern bestimmt, die Woh-nungen der Selbsthilfeorganisationen und der Arbeitgeber hatten quanti-tativ keinen Einfluß auf den Wohnungsmarkt.
- 65 Vgl. JÄGER 1911, S. 24. Besonders häufiger Besitzwechsel gab es vor allem in Berlin, dort wechselte in der Zeit von 1865-1890 jedes Haus durchschnittlich dreimal den Besitzer. Zwischen 1886 und 1890 hatte mehr als die Hälfte des gesamten Berliner Grundbesitzes den Eigentümer gewechselt.
- Vgl. auch BASCHWITZ 1909, S. 94.
- 66 Die 'Einfrierung' der Mieten war demnach ein erster Schritt der Woh-nungszwangswirtschaft nach dem Kriege. Über den Mietanteil am Einkommen vgl. JÄGER 1902, S. 66/67.
- 67 Kompetenzquerelen haben oft wichtige Entscheidungen verhindert. Vgl. hierzu BUSCHING 1914, S. 171: "Man wundert sich auch darüber, wie in

- manchen Gegenden die Erörterung der Streitfrage, ob Staat oder Gemeinden die Wohnungsreform zu machen haben, praktische Wohnungsfürsorge lange Zeit gehindert hat."
- 68 Vgl. BRAXDER 1984, S. 180 ff. und S. 232.
- 69 Das Anspruchsniveau im Wohnungsbereich variiert zudem im internationalen Vergleich. RUMPELT (1914, S. 13) berichtet, daß die englischen Arbeiter zum Beispiel wesentlich höhere Ansprüche als ihre deutschen Kollegen hatten.
- 70 Eine sehr gute Abhandlung über die 'Prozesse der Machtbildung' gibt POPITZ 1968; vgl. auch OFFE 1969.
- 71 Vgl. BRANDER 1984, S. 186/187.
- 72 KUCZYNSKI (1917, S. 8) charakterisiert die Vorkriegssituation im Wohnungssektor folgendermaßen: "Die Wohnungsnot erreichte einen bedrohlichen Umfang. Eine Katastrophe schien unabwendbar. Da kam der Retter - der Krieg."
- Im Gegensatz dazu argumentiert BURGSCHMIDT (1931, S. 243), der Krieg habe durch die anfängliche Nachfrageentlastung die im Werden begriffene Wohnungsreform aufgeschoben und sei deshalb Mitverursacher eines verspäteten Take-off in der Wohnungspolitik.

#### REFERENCES

- Adler, F. 1905: Die Wohnverhältnisse und Wohnungspolitik in Frankfurt a. M. Frankfurt/M.
- Albrecht, H. 1902: Die Entwicklung der Baugenossenschaftsbewegung in Deutschland, Berlin
- Baschwitz, K. 1909: Die Organisation der städtischen Haus- und Grundbesitzer in Deutschland, Stuttgart/Berlin
- Berger-Thimme, D. 1976: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873-1918). Frankfurt/Bern
- Bingner, H. 1901: Wohnungsfrage und Wohnungspolitik in ihren Beziehungen zur allgemeinen Sozialreform. Berlin
- Blumenroth, U. 1975: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Münster (Westf.)
- Boese, F. 1939: Geschichte des Vereins für Socialpolitik 1872-1932. Berlin
- Brander, S. 1984: Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum ersten Weltkrieg. In: Volkswirtschaftliche Schriften Heft 345. Berlin
- Burgschmidt, P. 1931: Das Wohnungswesen in Deutschland vor dem Kriege und während des Krieges. Dissertation. Erlangen
- Busching, P. 1914: Wohnungsfürsorgebestrebungen in Süddeutschland. In: Die Wohnungsfrage in Deutschland. Vorträge. Dresden
- Croon, H. 1971: Das Vordringen der politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. In: derselbe u.a. (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung. Stuttgart
- Die Wohnungsfrage in Deutschland. 1914: Vorträge, gehalten auf der Internationalen Baufach-Ausstellung in Leipzig. Dresden
- Engels, F. 1872-73: Zur Wohnungsfrage. Artikelserie im 'Volksstaat' (Leipzig). In: Marx-Engels-Werke, Bd. 18
- Eychmüller, F. 1915: Grundstücksmarkt und städtische Bodenpolitik in Ulm 1870-1910. Berlin/Stuttgart/Leipzig
- Flesch, K./Zirndorfer 1901: Das Mietrecht in Deutschland. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 95. Leipzig



- Glatzer, W. 1980: Wohnungsversorgung und Wohlfahrtsstaat. Frankfurt New York
- Gleichmanri, P.R. 1979: Wandlungen im Verwalten von Wohnhäusern. In: Niethammer, L. (Hg.): Wohnen im Wandel. Wuppertal
- Gorges, I. 1980: Sozialforschung in Deutschland 1872-1914: gesellschaftliche Einflüsse auf Themen- und Methodenwahl des Vereins für Socialpolitik. Königstein/Ts.
- Häring, D. 1974: Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor - Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland. Hamburg
- Hansen 1914: Die Wohnungsfürsorgebestrebungen in Nord- und Ostdeutschland. In: Die Wohnungsfrage in Deutschland. Vorträge. Dresden
- Harz, C. 1916: Die Lösung der Boden- und Wohnungsfrage durch Stadt und Gemeinde. Altona
- Herkner, H. 1908: Die Arbeiterfrage. 5. Auflage. Berlin
- Herrmann, J. 1925: Geschichte der deutschen Mieterbewegung. Dresden
- Hirsch, P. 1906: Kommunale Wohnungspolitik. In: Heft 4 Sozialdemokratischer Gemeindepolitik. Berlin
- Hirsch, P. 1924: Kommunalpolitik und politische Parteien - Sozialdemokratie. In: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Bd. 3. Jena
- Jacobi, D. 1913: Die gemeinnützige Bautätigkeit in Deutschland, ihre kulturelle Bedeutung und die Grenzen ihrer Wirksamkeit. In: Schmoller, G./Sering, M. (Hg.): Staats- und Sozialwissenschaftliche Forschungen. Heft 167. München/Leipzig
- Jäger, E. 1902: Die Wohnungsfrage. Bd. I. Berlin
- Jäger, E. 1903: Die Wohnungsfrage. Bd. II. Berlin
- Jäger, E. 1911: Grundriß der Wohnungsfrage und Wohnungspolitik. Mönchengladbach
- Jaschinski, H. 1969: Lehren aus der Geschichte der Wohnungspolitik. Münster (Westf.)
- Jenkins, H.W. 1973: Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. In: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Arnold-Knoblach-Institut). Bd. 24. Bonn/Hamburg
- Kampffmeyer, P. 1900: Die Baugenossenschaften im Rahmen eines nationalen Wohnungsreformplanes. In: Verein Reichswohnungsgesetz (Hg.): Die Wohnungsfrage und das Reich. Schriftenreihe, Heft 3. Göttingen
- Kastorff-Viehmänn, R. 1979: Kleinhaus und Mietskaserne. In: Niethammer, L. (Hg.): Wohnen im Wandel. Wuppertal
- Krabbe, W. 1984: Die Anfänge des "sozialen Wohnungsbaus" vor dem ersten Weltkrieg. In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 71, H.1, S. 30-58
- Kruschwitz, H. 1914: Gemeinnütziger Kleinwohnungsbau in Sachsen. In: Die Wohnungsfrage in Deutschland. Vorträge. Dresden
- Kruschwitz, H. 1930: Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 177. Leipzig
- Kuczynski, R. 1917: Wohnungsnot bei Friedensschluß? Berlin
- Lindenlaub, D. 1967: Richtungskämpfe im Verein für Socialpolitik. In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beiheft 52. Wiesbaden
- Lütge, F. 1949: Wohnungswirtschaft. 2. Auflage. Stuttgart
- Meves, W. 1905: Bodenwerte, Bau- und Bodenpolitik in Freiburg/Brs. während der letzten 40 Jahre (1863-1902). Karlsruhe
- Müller, P.G. 1908: Die deutschen Mietervereine. Leipzig
- Naumann, W. 1902: Zur Wohnungsfrage im Königreich Sachsen. Leipzig
- Niethammer, L. (Hg.) 1979: Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft. Wuppertal

- Novy, K./Uhlig, G. 1983: Zur Organisationsdynamik wohnungspolitischer Selbsthilfeorganisationen - Eine Problemskizze zur Geschichte lokaler Wohnungspolitik in Deutschland. In: Evers, A. u.a. (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. Basel
- Offe, C. 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, G. Senghaas, D. (Hg.): Politikwissenschaft. Frankfurt/Main
- Pergande, H.G. 1973: Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaus. In: Deutsche Bau- und Bodenbank AG 1923-73. Bonn-Bad Godesberg
- Popitz, H. 1968: Prozesse der Machtbildung. Tübingen
- Rumpelt, 1914: Wohnungsfürsorge im Königreich Sachsen. In: Die Wohnungsfrage in Deutschland. Vorträge. Dresden
- Saldern, A. v. 1979: Kommunalpolitik und Arbeiterwohnungsbau im Deutschen Kaiserreich. In : Niethammer, L. (Hg.): Wohnen im Wandel. Wuppertal
- Saul, K./Flemming, J. et al. 1982: Arbeiterfamilien im Kaiserreich. Düsseldorf
- Schmoller, G. 1887: Mahnruf in der Wohnungsfrage. Leipzig
- Steitz, W. 1983: Kommunale Wohnungspolitik im Kaiserreich am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. In: Teuteberg, H.J. (Hg.): Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte. Köln Wien
- Stöcker, H. 1976: Die Entwicklungsphasen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft unter dem Einfluß der Unternehmensformen. In: Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln. Bonn
- Vossberg, W. 1905: Die deutsche Baugenossenschaftsbewegung. Dissertation. Halle
- Wölz, O. 1930: Parlament und Wohnungsfrage. In: Albrecht, G./ Gut, A. u.a. (Hg.): Handwörterbuch des Wohnungswesens. Jena
- Wolf, J. 1896: Die Wohnungsfrage als Gegenstand der Sozialpolitik. Jena

## current research

---

### DIE PROTOKOLLE DES BREMER KAMMEREIGERICHTS VON 1600 BIS 1800

Peter Kottmann (\*)

**Abstract:** Based on an empiric research on lawsuits in an urban lawcourt of the preindustrial time the following aspects shall be discussed: the social profile of the parties, the form of the legal proceedings and the social, economic and political context of litigation.

Während die großen Bestände der deutschen Justizstatistik des 19. und 20. Jahrhunderts erste umfassende Auswertungen erfahren haben (1), fehlen noch grundlegende Kenntnisse über das Geschäftsvolumen der gewöhnlichen Gerichte in vorstatistischer Zeit (2). Eine Auswertung der Protokolle des frühneuzeitlichen Kammereigerichts in der norddeutschen Reichsstadt Bremen soll erste Aufschlüsse darüber geben, ob und warum das Prozessieren in der vorindustriellen Zeit stagnierte oder schon expandierte (3). Eine rechtsgeschichtliche Untersuchung der Bremer Kammereiverwaltung beschränkt sich weitgehend auf eine Rekonstruktion der gerichtlichen Organisation, Zuständigkeit und Verfahrensweise, so daß Struktur und Entwicklung der ausgetragenen Konflikte unbekannt bleiben (4). Wenn die alltägliche Gerichtspraxis quantitativ erfaßt wird, dann können die Ergebnisse der institutionellen Rechtsgeschichte präzisiert und ergänzt werden. Es geht auch darum, den Prozeß der Verrechtlichung, d.h. der zunehmenden rechtlichen Regelung alltäglicher gesellschaftlicher Beziehungen, in die Frühe Neuzeit zurückzuverfolgen (5).

Der Historiker hält gewöhnlich einen ungleichmäßig reduzierten Quellenbestand in Händen und hat Verzerrungen durch die weißen Flecken einzukalkulieren (6). Wie sehr könnte sich der Mittelwert des Prozessierens ändern, wenn noch die Protokolle aller Kriegszeiten auswertbar wären. In der Zeit der behördlichen Aktenführung kann immerhin ein vielfacher Vergleich der jährlichen Geschäftsvolumina und damit eine partielle Übersicht ihrer Schwankungsbreite geleistet werden. "Die Voraussetzung formaler Gleichartigkeit und massenhaften Vorhandenseins, nicht oder nur unvollkommen dagegen die Bedingung inhaltlicher Gleichartigkeit erfüllen" nach E. PITZ "die Prozeßakten der streitigen Gerichtsbarkeit, die seit dem 15. Jahrhundert bei den obersten Gerichten der europäischen Könige und Fürsten in unübersehbarer Zahl erhalten geblieben sind". Es erscheint bedenklich, die statistische Auswertung über enge juristische Daten hinaus zu erweitern, denn Prozesse dokumentierten weitere gesellschaftliche Sachverhalte niemals vollständig (7). Es kann nur darum gehen, engere

---

\*Address to all communications: Peter Kottmann, Sandweg 5, D-4802 Halle