

---

Hannes Siegrist/Bo Stråth

## **Wohnungsbau als Problem gesellschaftlicher Steuerung. BRD, DDR und Schweden in vergleichender Perspektive.**

Das vorliegende Heft präsentiert die Beiträge von zwei interdisziplinären deutsch-schwedischen Workshops zum Thema „Soziale Auswirkungen von Bürokratie, Planung und gesellschaftlicher Steuerung. Das Beispiel des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und Schweden 1945-1980“. Die Workshops in Kungälv (15.-16.4.1994) und an der Arbeitsstelle für Vergleichende Gesellschaftsgeschichte der Freien Universität Berlin (15.-16.9.1995) wurden von den Herausgebern zusammen mit Jürgen Kocka (Freie Universität Berlin) und Rolf Torstendahl (Universität Uppsala) vorbereitet und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem Schwedischen Forschungsrat für Human- und Gesellschaftswissenschaften finanziert. Ihnen sei dafür gedankt. Die Herausgeber danken den Autoren dieses Bandes, die bereit waren, das ebenso spannende wie schwierige Vorhaben einer vergleichenden Geschichte der gesellschaftlichen Steuerung am Beispiel des Wohnungsbaus mitzutragen. Danken möchten wir auch Sebastian Conrad (Arbeitsstelle für Vergleichende Gesellschaftsgeschichte) für seine engagierte Mitarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagungen.

Über den Wohnungs- und Städtebau existiert eine beachtliche wissenschaftliche Literatur für die einzelnen Länder.<sup>1</sup> Das Thema ist – unter verschiedensten Fragestellungen – mittlerweile so weit bearbeitet, daß man sich an eine international vergleichende Betrachtung heranwagen kann und sollte. Da Wohnen ein weites Feld ist, kommt man dabei nicht darum herum, sich auf ausgewählte Aspekte, Fragestellungen und Perspektiven zu konzentrieren.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt soll hier die Frage nach den Voraussetzungen, Formen und Folgen *politisch-sozialer Steuerungsprozesse* im Bereich des Wohnens und der Wohnungsbaupolitik in drei Nachbargesellschaften stehen; in Gesellschaften, zwischen denen hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Ordnung und Steuerungsprinzipien erhebliche Unterschiede bestanden, die aber vielfach von ähnlichen strukturellen und historischen Voraussetzungen ausgingen, über ausgeprägte bürokratische Traditionen verfügten und mit einem grundsätzlich gleichen Problem – der Lösung der Wohnungsfrage – konfron-

tiert waren. Im allgemeinen geht es um die gesellschaftsgeschichtliche Grundfrage nach der Interdependenz von Gesellschaft, Politik/Staat/Verwaltung, Markt/Wirtschaft und Kultur; im besonderen interessieren die Voraussetzungen, Formen und Folgen öffentlicher und staatlicher Praxis, wobei immer auch zu fragen ist, wie sich diese mit Konzeptionen von Bürgergesellschaft<sup>3</sup> und staatssozialistische Gesellschaft, Bürokratie und Planung, Wohlfahrtsstaat und moderne Konsumgesellschaft erklären lassen. Durch den internationalen Vergleich sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Gesellschaften herausgearbeitet, erklärt und diskutiert werden. Im folgenden möchten wir ausgewählte Ergebnisse unter Bezugnahme auf die abgedruckten Beiträge und die Literatur in vergleichender Perspektive skizzieren.

### **1. Gesellschaftliche Bedeutung des Wohnens**

Wohnungs- und Wohnbaupolitik bezieht sich nicht nur auf das Bauen und Wohnen im engeren Sinne, sondern hängt mit Ordnungsvorstellungen, Gesellschafts- und Menschenbildern, Erinnerungen und Visionen, Fragen von Macht, Einfluß und Legitimation, sozialen Strukturen und Beziehungen sowie symbolischen und kulturellen Aspekten zusammen. Aus einer sozial-, politik- und kulturhistorischen Perspektive ist Steuerung des Wohnungsbaus und des Wohnens also mehr als die Beschaffung eines Daches über dem Kopf: sie betrifft die Lebens- und Entfaltungschancen von Individuen, die Gestaltung von sozialer, politischer und kultureller Praxis, die gesellschaftliche Integration und Desintegration in Familie, Nachbarschaft, Gemeinde, Land und Nation, die soziale Differenzierung und Entdifferenzierung und das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit.

Gleich nach dem Krieg war das Wohnen für viele Deutsche auf die Bedeutung einer elementaren menschlichen Notwendigkeit reduziert, alle anderen Bedeutungen, die sich mit dem Wohnen unter normalen Umständen verbinden, schienen daneben zu verblasen. In Schweden, das nicht direkt in das kriegerische und zerstörerische Geschehen verwickelt gewesen war, stellte sich die Lage weniger katastrophal dar, doch auch dort bestand – genauso wie in den meisten europäischen Ländern<sup>4</sup> – im Feld des Wohnens ein erhebliches quantitatives und qualitatives Defizit, weil in der Zwischenkriegs- und Kriegszeit viel zu wenig gebaut worden war und der Wohnungsstandard schlecht war. In allen Ländern hatte das Wohnungsproblem derartige Ausmaße angenommen, daß es nur noch durch politisches Handeln lösbar zu sein schien. Die Wohnungspolitik mußte dabei die vielfältigen mit dem Wohnen verbundenen kulturellen und so-

zialen Bedeutungen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen und individuellen und kollektiven Erfahrungen und Zukunftsvorstellungen erkennen und in Entscheidungen und Handlungsorientierungen umsetzen.

Wohnen war ein knappes und begehrtes ökonomisches Gut mit vielfältigen sozialen und kulturellen Bedeutungen – und ein Politikum. Das zeigt sich an der schwedischen sozialdemokratischen Vision des „Folkhems“ („Volksheim“), in der Vorstellungen von Menschenwürde, allgemeiner demokratischer Bürgerlichkeit, Modernität und Wohlfahrtsstaatlichkeit in spezifischer Weise verknüpft wurden. „Volksheim“ meinte „Heimat für alle“ und „Heim und Haus für jeden“. Die gesellschaftspolitische Vision war untrennbar mit einer wohnungspolitischen verknüpft und enthielt, wie Mats Franzén ausführt, ein gewisses utopisches Moment. In Deutschland bildeten sich vergleichbare umfassende Visionen erst etwas später aus – ansatzweise wurden sie indessen schon bald nach dem Krieg in den Programmen der Parteien formuliert, die allerdings noch kaum Einfluß auf die Wohnungsbaupolitik hatten. In der ersten Nachkriegszeit, als in Deutschland ein beträchtlicher Teil des Wohnraums zerstört war, der Wohnungsmangel aufgrund des Zustroms von Evakuierten, Flüchtlingen und Vertriebenen katastrophale Ausmaße annahm und die sozialen und ideellen Grundlagen der Gesellschaft völlig erschüttert waren, fehlten die Voraussetzungen für solche eindeutigen ‚großen Visionen‘ und schon gar für deren Realisierung. Bauen und Wohnen war ein Wert und Ding an sich.

Begriffe wie „Aufbaugesellschaft“, „Aufbau“ oder „Wiederaufbau“ meinten – neben vielem anderem – ganz konkret das Bauen und die Wiederherstellung von Wohnraum und Städten. In den Westzonen war das gesellschaftspolitische Aufbauziel in den ersten Nachkriegsjahren in jeder Beziehung umstrittener und diffuser als in Schweden. Erst in den Gründerjahren der Bundesrepublik wurde der Zusammenhang von Gesellschaftsbau und Wohnungsbau schärfer formuliert. Zwar bestanden diesbezüglich erhebliche Spannungen zwischen den Visionen der Sozialdemokraten, die eher auf Mietwohnungsbau, staatliche Planung und gemeinnützige Wohnbaugesellschaften setzten, den christlichen Parteien, die eine nach dem Subsidiaritätsprinzip staatlich geförderte und auf den ‚Mittelstand‘ ausgerichtete Eigenheimpolitik favorisierten, und den Freien Demokraten, die für den Primat des privaten Wohnungsbaus und die Steuerung durch die unsichtbare Hand des Marktes plädierten. Für diese Positionen fanden sich indessen auch Befürworter in den jeweils anderen Parteien. Es kam deshalb zu einem tragfähigen pragmatischen Kompromiß vor allem zwischen den Sozialdemokraten und den christlichen Volksparteien CDU und CSU.

Auf dem speziellen Feld des Wohnungsbaus bildete sich ein Allparteienkonsens oder eine „Kryptokoalition“<sup>55</sup> unter den wohnungsbau- und gesellschaftspolitischen Leitbegriffen „Wohnungsbau für die breiten Schichten des Volkes“ und „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“. (Das zeigen die Beiträge von Axel Schildt und Georg Wagner-Kyora.) Diese Begriffe hatten, indem sie die Gesellschaft von der breiten Mitte her konzipierten und die oberen und unteren Ränder ausklammerten, deutlich weniger egalitäre Konnotationen als der schwedische Begriff des „Folkhems“. In der Praxis unterschieden sich die schwedische und bundesdeutsche Wohnungsbaupolitik indessen nicht grundsätzlich.

Einen Anspruch auf eine radikale gesellschaftliche Alternative, die auch das Wohnen betraf, verfocht indessen die sowjetisch besetzte Zone bzw. die DDR. Beim anvisierten Umbau der Gesellschaft und dem sozialistischen Aufbau standen jedoch industrie- und herrschaftspolitische Ziele so sehr im Vordergrund, daß das Bauen von Häusern und Wohnungen immer eine nachgeordnete Zielsetzung blieb. Man beschränkte sich auf dringende Maßnahmen und symbolische Projekte und verließ sich anfänglich sogar stark auf den privaten Wohnungsbau. Der Zusammenhang von Gesellschafts- und Wohnbaupolitik wurde erst nach den Ereignissen von 1953 klarer erkannt und schärfer formuliert. Seitdem wuchs – in mehreren Schüben – das Bewußtsein von der Bedeutung des Wohnens für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Akzeptanz der gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse. Wohnungsbau und Gesellschaftsbau wurden programmatisch und praktisch immer stärker zusammengedacht, wie Thomas Hoscislawski und Siegfried Grundmann in ihren Beiträgen ausführen. Die ‘Lösung der Wohnungsfrage’ wurde als entscheidendes Problem der sozialistischen Gesellschaft definiert, bedeutete im einzelnen aber sehr Unterschiedliches und blieb industrie- und machtpolitischen Zielsetzungen untergeordnet.

## 2. Wohnungspolitik

„Wohnungspolitik“ im engeren Sinne bezieht sich auf die wohnliche Unterbringung der Bevölkerung und die Gestaltung der Siedlungen und Städte. Sie besteht erstens aus der *Bestandspolitik*, die sich auf die Regelung des vorhandenen Wohnraums bezieht und sich in der Mietrechts- und Mietpreisrechtspolitik sowie der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung (Einweisung von Mietern, Vergabe von Wohnungen, Wohnungszwangswirtschaft usw.) niederschlägt; und zweitens aus der *Wohnungsbaupolitik*, d.h. wohnungsbaupolitischen Maßnahmen, die sich auf den Neubau richten (direkte und indirekte Förderung, Finanzierung, Planung,

Ausführung und Verwaltung, Festlegung der Zugangskriterien für Bewohner usw.).<sup>6</sup> Die vorliegenden Beiträge konzentrieren sich auf die Wohnungsbaupolitik, berücksichtigen aber auch die Bestandspolitik.

Hinsichtlich der *Bestandspolitik* bedeutete das Kriegsende in keiner der drei Gesellschaften eine Stunde Null. Ihre Instrumente, Organisation und Praxis (Kündigungsschutz, öffentliche Mietenkontrolle, Wohnraumbewirtschaftung bzw. -lenkung) waren seit dem Ersten Weltkrieg schrittweise entwickelt worden, insbesondere in Phasen geringer Wohnbauleistung, in denen der soziale und politische Problemdruck durch rechtliche und administrative Strategien und Mittel gemildert werden mußte.<sup>7</sup> Der historische Vergleich der Perioden, Länder und politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme zeigt, daß manche dieser Instrumente und Mechanismen relativ systemindifferent waren. Bis um 1960 wurden sie in allen drei Gebieten resp. Staaten – wenn auch in unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen Absichten – angewendet. Während die Bundesrepublik und – etwas weniger – Schweden nach und nach stärker davon abgingen – wobei allerdings eine revidierte Mieter- und Wohnrechtsordnung weiterhin für soziale Verträglichkeit sorgen sollte –, integrierte die DDR diese Steuerungs- und Lenkungsinstrumente in die staatssozialistische Kommandowirtschaft. Dieser Unterschied erklärt sich zum einen durch allgemeine wirtschaftliche, politische und ideologische Faktoren, auf die in den einzelnen Beiträgen dieses Bundes wiederholt hingewiesen wird, zum anderen durch die Tatsache, daß Schweden und die Bundesrepublik frühzeitig eine dezidierte Neubaupolitik betrieben, so daß die Zwangsmaßnahmen weniger wichtig wurden. Während in der Bundesrepublik 1950-1960 jährlich 100 Wohnungen je 10.000 Einwohner fertiggestellt wurden und in Schweden 77, betrug der entsprechende Wert für die DDR nur 29.<sup>8</sup> Die DDR ging erst in den sechziger Jahren, und vor allem seit 1970 dazu über, massenhaft Neubauwohnungen zu errichten.

Auch hinsichtlich der *Wohnbaupolitik* gab es in keinem der drei Untersuchungsgebiete eine Stunde Null. Die staatliche *Wohnungsbau-förderungspolitik* war in den Grundzügen schon im Krieg ausgearbeitet worden und wurde in den späten vierziger Jahren weiterentwickelt. Darauf weisen Mats Franzén und Axel Schildt, aber auch Rainer Weinert und Georg Wagner in ihren Beiträgen über Schweden respektive die Bundesrepublik hin. In der Bundesrepublik und in Schweden wirkte sich die staatliche Wohnbaupolitik in den fünfziger und sechziger Jahren sehr massiv aus, danach verdünnte und wandelte sie sich, sowohl hinsichtlich der Intentionen als auch der Funktionen. In einigen Beziehungen könnte man auch im Falle der DDR die vierziger Jahre als „formative Periode“ (Franzén) der Wohnungsbaupolitik bezeichnen. Eine spezifische staats-

sozialistische Wohnungsbaupolitik wurde, wie Thomas Hoscislawski zeigt, jedoch erst zwischen 1953 und 1970 formuliert; ihre Breiten- und Tiefenwirkung entfaltete sie erst in den siebziger und achtziger Jahren. Aufgrund dieses Unterschieds in der Chronologie mußte der Untersuchungszeitraum für die DDR erweitert werden; der internationale Vergleich hat diese Phasenverschiebung angemessen zu berücksichtigen. Siegfried Grundmann konzentriert sich in seinem Beitrag über die DDR auf die Jahrzehnte nach 1970, während sich die Beiträge über die Bundesrepublik und Schweden stärker auf die fünfziger und sechziger Jahre richten und nur kurze Ausblicke auf die Folgezeit geben.

### 3. Nation, Systemkonkurrenz und Vergleich

Wohnen war schon im 19. Jh., verstärkt aber in den ersten Jahrzehnten des 20. Jhs. ein öffentliches Thema. Es wurde damals indessen vor allem unter gesundheits-, bevölkerungs-, fürsorge- und klassenpolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Der Nationalstaat überließ das Feld in der Regel weitgehend den staatlichen Untereinheiten und Gemeinden sowie den Sozialreformern, Interessenverbänden und Gewerkschaften, die dafür spezifische wohnungspolitische Programme, Strategien, Instrumente und Praktiken entwickelten. Im Krieg intervenierte er allerdings stärker. Aufgrund der Folgen des Zweiten Weltkriegs stieg die Bedeutung von 'Gesellschaft' als 'nationale Schicksalsgemeinschaft'. Die Wohnaufgabe wurde nun vollends zu einer 'nationalen Frage', und die Wohnungspolitik richtete sich nicht nur an die klassischen 'fürsorgebedürftigen' Gruppen, sondern an weite Teile der Bevölkerung. Der Nationalstaat übernahm die Verantwortung und zog die Zuständigkeit für das Wohnen in einem Ausmaß an sich, wie es bisher in Friedenszeiten unüblich gewesen war. Bei der Errichtung neuer Verwaltungen hielt er sich in der Regel aber zurück; er versuchte, die vorhandenen Organisationen und Kapazitäten in seine Strategien einzubauen, indem er sie sich unterordnete. Bisweilen arrangierte er sich mit diesen in einer Weise, die ihnen beträchtliche Spielräume und eine gewisse Autonomie beließ.

Die Rolle des Nationalstaats wurde im Falle der beiden Deutschland sowohl relativiert als auch besonders scharf akzentuiert: Erstens intervenierten hier zunächst noch die Besatzungsmächte. Zweitens entstanden zwei Staaten, die sich zunehmend als verschiedene deutsche Nationen betrachteten und sich für die Kriegsfolgen in unterschiedlicher Weise zuständig erklärten bzw. verantwortlich fühlten. Dritaens mußte (und wollte von einem gewissen Zeitpunkt an) die Bundesrepublik in besonders ausgeprägter Weise die Rolle eines Zufluchtsortes und 'Rettungbootes der

Deutschen aus dem Osten' übernehmen, was gerade für die Wohnungs- und Städtebaupolitik beträchtliche Folgen hatte.

Die Deutschen sahen sich in den Anfangsjahren gezwungen, die ordnungspolitischen und administrativen Vorgaben der jeweiligen Besatzungsmächte und und späteren Vormächte im Westen respektive Osten zu berücksichtigen und ihre Politik auf transnationale Erfordernisse abzustimmen. Dies galt indessen sehr viel stärker für die allgemeinen ordnungspolitischen Regeln und politisch-wirtschaftlichen Strategien als für das Wohnen und Bauen im speziellen. Weder kam es im westdeutschen Falle zu einer Amerikanisierung der Wohnungsbaupolitik, was eine völlige Liberalisierung und die Dominanz des Eigenheims bedeutet hätte, noch im ostdeutschen Falle zu einer Sowjetisierung, was mit einer Enteignung der privaten Hauseigentümer verbunden gewesen wäre.<sup>9</sup> Beiderorts gab es starke historische Kontinuitäten, und letzten Endes orientierte man sich hier wie in Schweden an 'modernen' Vorstellungen von gesellschaftlicher Integration, Wohnkultur, materiellem Wohlstand und sozialer Sicherheit. Die Beiträge, die sich in der Regel auf ein Land konzentrieren, aber aufgrund einer gemeinsamen Fragestellung und ausführlicher vergleichender Diskussionen verfaßt worden sind, machen deutlich, welche spezifische Bedeutung diese Leitbegriffe im besonderen Kontext der jeweiligen Gesellschaft und Geschichte bekamen.

Die ideologischen Debatten zeigen, daß der Systemwettkampf auch auf dem Feld der Wohnungsbaupolitik ausgetragen wurde. In Westdeutschland argumentierte man mit Blick auf den „Bolschewismus“, daß besseres Wohnen und Eigenheim die sichersten Garantien für Freiheit und bürgerliche Gesellschaft, Fortschritt und allgemeine Wohlstand seien. In Ostdeutschland lauteten die Standardformeln, daß die Behandlung der Wohnung als Ware und das kapitalistische Marktprinzip für das Wohnungselend der arbeitenden Klasse im Westen verantwortlich seien und daß es gelte, den imperialistischen Westen demnächst im Felde des Konsums und des Wohnens zu überholen, um die Überlegenheit des Sozialismus zu demonstrieren. Die Schweden schließlich strebten nach einem 'dritten Weg'.

Aufgrund der deutschen Teilung und der Systemkonkurrenz bildete sich eine spezifische deutsche Variante des Gesellschaftsvergleichs heraus, nämlich der Leistungsvergleich, der auch im Wohnungsbau Bedeutung erlangte. Die Wahrnehmung, das Denken und Handeln der Politiker und der Bevölkerung waren in besonderer Weise durch den vergleichenden Blick zum Westen respektive zum Osten hin geprägt. Hier wie im Falle der wissenschaftlichen systemvergleichenden Komparatistik galt das Hauptinteresse in erster Linie den Unterschieden, die man bevorzugt mit

allgemeinen 'Systemunterschieden' erklärte.<sup>10</sup> Der Vergleich erfolgte in praktischer Absicht, war Teil der deutsch-deutschen Beziehungsgeschichte und ein zentrales Element des Abgrenzungsdiskurses zweier staatlich verfaßter Gesellschaften, die eine gemeinsame Geschichte hatten und die Möglichkeit einer gemeinsamen Zukunft nicht ausschließen konnten oder wollten.<sup>11</sup> Nach der Vereinigung drängt es sich auf, die wirklichen und vermeintlichen Unterschiede ebenso wie die Gemeinsamkeiten noch einmal zu erforschen und zu reflektieren;<sup>12</sup> nicht nur, weil das Feld des Wohnens und des Hauseigentums zu den umstrittensten Bereichen gehört, sondern auch, weil die Geschichtsbilder nach 1989/90 in Fluß geraten sind.

Deutsch-schwedische Vergleiche der Wohnungsbaupolitik wurden dagegen kaum je angestellt, weder von den Zeitgenossen noch in der wissenschaftlichen Literatur. Während es zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vergleichende Studien gibt,<sup>13</sup> die viele Ähnlichkeiten zwischen der Bundesrepublik und Schweden konstatieren, haben sich die Studien über den Wohnungsbau immer auf die Behandlung der einzelnen Länder konzentriert und dabei dem Eindruck von nationalen Sonderwegen Vorschub geleistet. Die Beiträge dieses Bandes zeigen jedoch, daß es gerade auch in der Wohnungsbaupolitik beträchtliche westdeutsch-schwedische und einige ostdeutsch-schwedische Gemeinsamkeiten gab.

#### **4. Wohnungs- und Städtebau, soziale Integration und Individualisierung**

Nach Mats Franzén verband die schwedische sozialdemokratisch-nationale Vision des „Folkhems“ die Ideen von nationaler Heimat, sozial integrierender Nachbarschaft, universaler Menschenwürde und sozialer Demokratie mit den Wohnungs- und Siedlungskonzepten der 'internationalistischen' Moderne. Ähnliche Ideenbündel wurden seit den späten vierziger Jahren auch in den beiden Deutschland formuliert, doch zunächst – und unterschwellig noch länger – ging es hier beim Wohnungs- und Städtebau vor allem um die Wiederherstellung der „optischen Identität“ Deutschlands.<sup>14</sup> Die nationale Identität konnte sich in unterschiedlichen Objekten symbolisch darstellen: in der alten „deutschen Stadt“, worauf von Beyme hinweist, aber auch in jenen klassisch-repräsentativen Wohn- und Städtebauprojekten, mit denen sich die DDR in der stalinistischen Ära zu inszenieren suchte. Letztlich war in den beiden Deutschland angesichts der enormen Zerstörungen zunächst jeder wiederaufgebaute oder neuerrichtete Baukörper symbolisch von Bedeutung, egal ob es sich um traditionelle oder moderne Architektur, um Flickwerk oder um nach ästhetisch-architektonischen Kriterien Gebautes handelte.



Die Bedeutung von architektonisch-gesellschaftlichen Utopien war in den beiden deutschen Staaten geringer als in Schweden, wo der Konsens breiter und die politische Durchsetzungskraft der staatlichen Politik erheblich stärker war. Man sollte diesen Unterschied aber nicht überbetonen, denn sowohl in Schweden als auch in Westdeutschland und schließlich der DDR galten „modernes Bauen“ und die „aufgelockerte und gegliederte Stadt“ als Leitbilder. Architekten, Planer und Politiker versprachen sich davon funktionale Vorteile sowie eine soziale Verwurzelung und Gemeinschaftsbildung in den kleineren 'harmonischen' Einheiten der Nachbarschaft. Bald mußten sie aber feststellen, daß die Bewohner zwar die besser ausgestatteten, größeren, helleren und gesünderen Wohnungen annahmen, nicht aber die angestrebten sozialen und kulturellen Verhaltensweisen. Die Politiker und Experten realisierten, daß sich das soziokulturelle Verhalten von Individuen und die Vergemeinschaftung in großen Nachbarschaften und Siedlungen nur sehr beschränkt planen und steuern ließ, weil unvorhergesehene Faktoren ins Spiel kamen. In allen drei Gesellschaften konzentrierten sich die Menschen stärker als erwartet auf die Familie und die 'eigene' Wohnung; nach den Erfahrungen des beengten Wohnens und der Unbehaustheit bestand ein starkes Bedürfnis nach Privatsphäre. Die Modernisierung der Kommunikations- und Verkehrssysteme bot den einzelnen die Chance zu mehr Mobilität und zum Aufbau räumlich dezentralisierter Beziehungsnetze. Vielfach waren die Menschen aufgrund der räumlichen Trennung von Arbeit und Wohnen aber auch dazu gezwungen. In den westlichen Staaten förderte der in den späten fünfziger Jahren einsetzende Übergang zur Konsumgesellschaft die Individualisierung und Familienzentriertheit zusätzlich. In den beiden deutschen Staaten behinderte ein letztlich politisch begründetes Mißtrauen, das auf Erfahrungen im Nationalsozialismus oder in der sozialistischen Diktatur beruhte, die Entstehung nachbarschaftlicher Gemeinschaften. Soziale und kulturelle Fremdheit, Konkurrenz- und Statusdenken in den sozial etwas stärker durchmischten Neubauvierteln taten ein weiteres, daß das Motto „den richtigen Abstand halten“ in allen drei Ländern das Zusammenleben stark prägen konnte.<sup>15</sup> In der DDR versandeten die Anfang der sechziger Jahre geführten Diskussionen über die sowjetischen Kommunekonzepte der zwanziger Jahre; die DDR-Bürger befanden sich auf dem Weg in die Privatheit und in die Nischengesellschaft.

In allen drei Gesellschaften zeigte es sich, daß weder der Staat noch die Experten und die anderen Träger der Wohnungsbaupolitik das soziale und kulturelle Wohnverhalten wirklich steuern konnten. Ihre Versuche, der sozialen Desintegration durch die Schaffung von Gemeinschaftsrichtungen und Infrastrukturmaßnahmen entgegenzusteuern, waren oft nur

halbherzig und hatten auch nur beschränkt Erfolg. Die DDR hielt am Anspruch, die Nachbarschaftsbeziehungen zu gestalten, aus politischen und ideologischen Gründen am längsten und hartnäckigsten fest. Selbst wenn ursprünglich Kontroll-, Erziehungs- und Motivierungsmotive dahinter standen, wurde das von den Bewohnern offensichtlich nicht immer nur negativ aufgenommen, da es aufgrund der schlechteren Versorgung, des Zwangs zur Zusammenarbeit und des Wunsches nach außerbetrieblicher Gemeinschaft auch gute Gründe dafür gab.<sup>16</sup> In der Bundesrepublik und in Schweden kam es – nach der Auflösung der später mitunter idealisierten Arbeiterviertel – vergleichsweise spät zu neuen Vergemeinschaftungen in Form von Quartier-, Stadtteil-, Bürger- und Mieterbewegungen, die mit einer neuen Politisierung einhergingen und funktional an die Seite oder Stelle der traditionellen lokalen Vereine und der Ortssektionen von Parteien und Gewerkschaften traten. In der um 1970 einsetzenden Periode, die gekennzeichnet war durch Suburbanisierung und den Bau von Trabantenstädten einerseits, Modernisierung der Innenstädte unter dem Schlagwort der verdichteten Stadt und neuen Urbanität andererseits, bekamen sie eine gewisse Bedeutung als neue Akteure im Feld der Wohn- und Städtebaupolitik. Ein Teil der Wohnungsbauexperten revidierte daraufhin ihre 'elitären' fachlichen und politischen Positionen und ging neue Koalitionen ein.

### **5. Mietergesellschaft versus Hauseigentümergeellschaft**

Ein zentraler Streitpunkt der Wohnungspolitik war die Frage des Wohnungs- und Hauseigentums. Hier versuchte die Politik, die Weichen entweder für eine Mietergesellschaft oder eine Eigentümergesellschaft zu stellen. Charakteristisch ist diesbezüglich in allen drei Gesellschaften aber ein gewisses Schwanken. Paradox erscheint auf den ersten Blick, daß es ausgerechnet im sozialdemokratischen Schweden und in der staatssozialistischen DDR um 1960 mehr privates Wohnungs- und Hauseigentum gab als in der Bundesrepublik, wo doch die Eigenheimpolitik aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen gerade von den christlichen und bürgerlichen Parteien energisch propagiert wurde und Teile der Sozialdemokratie dies ebenfalls wohlwollend billigten. Der Prozentsatz der Wohnungen im Privatbesitz am gesamten Wohnungsbestand betrug in Schweden im Jahr 1960 75 Prozent (1980: 60 Prozent) und in der Bundesrepublik 1968 35 Prozent, was zwar gegenüber den 25 Prozent von 1950 eine deutliche Steigerung bedeutete,<sup>17</sup> aber weit weniger war als in der DDR. In der DDR waren in den sechziger Jahren etwa die Hälfte aller Mietwohnungen privates Eigentum, und noch 1971 gehörten 62

Prozent aller Wohnungen privaten Eigentümern. Was beim Blick auf die Eigentumsstruktur als deutlicher Unterschied zwischen den beiden deutschen Staaten erscheint, erweist sich dann allerdings als Illusion, wenn man nach dem Verhältnis von Eigentum und Nutzung fragt: nur 23 Prozent aller Wohnungsnutzer in der DDR waren Eigentümer ihrer Wohnung oder ihres Hauses. Der Anteil der Mieter und (wenigen) Untermieter an der Gesamtzahl der Wohnungsnutzer betrug um 1970 in der DDR knapp 70 Prozent, in der Bundesrepublik 65 Prozent, d.h. die beiden deutschen Staaten waren sich diesbezüglich recht ähnlich.<sup>18</sup>

In der DDR war vor allem der Altwohnungsbestand Privateigentum. Der Anteil des privaten Wohnungsneubaus am gesamten jährlichen Wohnungsbauvolumen betrug seit den späten fünfziger Jahren regelmäßig weniger als zehn Prozent (meist fünf bis sechs Prozent), also deutlich weniger als in den Vergleichsländern. Die Rechte der vermietenden Privateigentümer waren erheblich beschnitten, so daß das damals als systemfremd geltende Prinzip politisch und sozial nicht so sehr ins Gewicht fiel. Durch ihre Wohnbaupolitik stellte die DDR schon in den frühen fünfziger Jahren die Weichen für eine *verstaatlichte* Mietergesellschaft, doch war der Weg dahin lang und schwierig, da die neuen Wohnungen erst gebaut werden mußten. Thomas Hoscislawski und Siegfried Grundmann schildern die Etappen und Probleme dieser Entwicklung. In Schweden waren die meisten Häuser oder Wohnungen Eigentum der Bewohner, in einzelnen Phasen zeigten sich aber immer auch deutliche Tendenzen zum Mietwohnungsbau.

## 6. Finanzierung

Nach dem Krieg bekam der Staat seine wichtige Rolle im Wohnungsbau nicht zuletzt deshalb, weil nur er imstande und willens war, die notwendige Finanzierung zu besorgen. Er konnte die enormen Kapitalmengen sammeln oder mobilisieren, einen wesentlichen Teil der Finanzierung durch politisch festgelegte Darlehenskonditionen begünstigen und so die Bauwilligen zu eigenen Leistungen motivieren. Im Grunde genommen verfuhrn damals alle Staaten über weite Strecken ähnlich. Die Bundesrepublik stieg allerdings seit den sechziger Jahren vermehrt auf steuerbegünstigte freie Finanzierung um, während Schweden und die DDR an der staatlichen Subventionierung festhielten, dabei aber die Kontrolle verloren. In Schweden wurden bei schrumpfendem Wohnungsbau die Kosten immer höher, weil die größeren und aufwendig gebauten Wohnungen für die breiten Mittelschichten, die man als Wähler zu halten oder gewinnen versuchte, immer mehr Mittel erforderten. Im Falle der DDR resultierte

die Überforderung des Staates daraus, daß die Kosten für die Wohnungen, die er aus sozialen und politischen Gründen der Bevölkerung zur Verfügung stellen wollte oder mußte, das Budget immer stärker beanspruchten und die politisch-wirtschaftliche Steuerung immer undurchsichtiger wurde.

## 7. Akteure, Interessen und Mechanismen

Ein ganz zentrales Anliegen des vorliegenden Bandes ist die Analyse der mit der Wohnungsbaupolitik und dem Wohnungsbau befaßten Instanzen und Träger. Als Akteure im Feld des Wohnbaus und der Wohnungsverwaltung fungierten die Länder, Bezirke und Kommunen sowie die privaten Baufirmen und Bauherren, (gemeinnützigen) Wohnbaugesellschaften sowie Bau- und Kreditgenossenschaften, Gewerkschaften, Parteien, Experten, Bürger und Wähler. In der DDR kamen zusätzlich die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften staatlicher Unternehmen und Verwaltungen hinzu, die nicht als Genossenschaften im schwedischen oder bundesdeutschen Sinne zu bezeichnen wären.

Soweit es sich um öffentlich geförderten „sozialen Wohnungsbau“ handelte, bestimmte auch in den westlichen Ländern der Staat die Bedingungen und Formen sowie die Quantität und Qualität des Bauens, wobei er allerdings die Ausführung und Verwaltung an die untergeordneten Ebenen delegierte, die ihrerseits mit den privaten Firmen, kommunalen oder gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften sowie Genossenschaften verkehrten. Axel Schildt, Georg Wagner-Kyora und Rainer Weinert zeigen dies anhand konkreter Beispiele und allgemeiner Tendenzen. Anders als in den zentralistischen Staaten Schweden und DDR spielten in der föderalistischen Bundesrepublik die Länder eine zentrale Rolle, worauf Georg Wagner-Kyora besonders hinweist. In Schweden waren die Bauausschüsse bzw. Aufsichts- und Planungsgremien auf Reichsebene die Schlüsselinstanzen. In der DDR bildete sich ein Dualismus der Partei- und Staatsinstanzen heraus.<sup>19</sup>

Umstritten ist sowohl für den bundesdeutschen als auch für den schwedischen Fall die Bedeutung der Kommunen. Waren sie mehr Ausführungsorgan, oder bestimmten sie letztlich vor Ort über die Ausgestaltung und soziale und politische Wirkung der Wohnungsbaupolitik? Die Städtevergleiche von Thord Strömberg für Schweden, der Artikel von Georg Wagner-Kyora sowie weitere Studien über die Bundesrepublik<sup>20</sup> zeigen, daß es sowohl das eine wie das andere gab, die Kommunen sich aber in jedem Fall an die allgemeinen Rahmenbedingungen halten mußten. Die von Thord Strömberg beschriebenen „urban regimes“ gab es nicht nur in

den schwedischen Städten, sondern auch in den westdeutschen; in abgewandelter Form vermutlich auch in der DDR.

In mehreren Beiträgen werden die Konflikte und Spannungen zwischen Kommunen, Genossenschaften und gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften und Privaten beleuchtet. Rainer Weinert führt überzeugend aus, wie sich die großen westdeutschen Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften aus ihrer Abhängigkeit von den Gewerkschaften lösten, von den Vorteilen gegenüber den Privaten profitierten und schließlich eine weitgehende Autonomie erlangten. Ihre Rolle konnten sie aber nur solange spielen, wie es einen gesellschaftlichen Konsens über gemeinwirtschaftliche Konzepte gab.

## 8. Steuerbarkeit und politischer Markt

Die Frage, inwieweit moderne Gesellschaften steuerbar sind, wird in der Regel um so häufiger gestellt und intensiver diskutiert, je größer die Legitimations- und Legitimitätsprobleme sind. Steuerung bedeutet die Fähigkeit, Probleme zu erkennen, politische Ziele zu formulieren und zu realisieren. Da die einmal formulierten politischen Ziele immer auch mit anderen Zielen in Konflikt geraten, erfordert Steuerung die Fähigkeit, Kompromisse zu schließen. Die Bedingungen dafür waren in den fünfziger und sechziger Jahren, als das wirtschaftliche Wachstum ganz erheblich war und der zu verteilende Kuchen größer wurde, in den westlichen Industrieländern außerordentlich günstig. In der Bundesrepublik und in Schweden wurde der Wohnungsbau zu einem Motor der Volkswirtschaft; es entstanden Multiplikatoreffekte, und es kam zu einer sich wechselseitig verstärkenden Dynamik zwischen Massenkonsum und Massenproduktion. Die DDR dagegen legte den Schwerpunkt auf die Entwicklung der Industrie. Ein Massenkonsum im westlichen Sinn fehlte nicht zuletzt auch deshalb, weil der Wohnungsbau industrie- und herrschaftspolitischen Zielsetzungen untergeordnet wurde. In der sozialistischen „Aufbau- und Übergangsgesellschaft“ stellte sich die Steuerungsproblematik in anderer Weise.

In den westlichen Ländern wurde die staatliche Intervention im Wohnungsmarkt als Instrument der Wählerwerbung auf einem sich wandelnden „politischen Markt“<sup>421</sup> eingesetzt; sie erhielt Funktionen in der Erzeugung politischer Legitimation. Man betrieb eine Wohlfahrtspolitik, die sich an den Standards der breiten Mittelschichten orientierte und die zunehmend durch die keynesianische Konzeption, wonach die Kaufkraft der Massen für das wirtschaftliche Wachstum erforderlich ist, begründet wurde. Indem sich die gesellschaftlichen Interessengruppierungen, die Wertvorstellungen, Stimmungen und Meinungen wandelten, insbesonde-

re auch die Kultur des Wohnens eine gewisse Eigendynamik bekam, bröckelten die Fundamente des ursprünglichen Konsenses oder Kompromisses ab. Besonders deutlich zeigt sich dies in der Frage der Eigenheimpolitik, die sowohl in Westdeutschland als auch in Schweden seit den sechziger Jahren forciert wurde. Im Falle der DDR wird man die Wohnungspolitik weniger als in den beiden Vergleichsländern als Instrument der politischen Wählerwerbung betrachten können, trotzdem wirkte sie auch da als ein Schlüsselfaktor bei der Herstellung politischer Legitimation und der Herrschaftssicherung. Die Beiträge von Hoscislawski und Grundmann machen deutlich, daß die Herrschenden eine gewisse Sensibilität dafür entwickelten, zeigen aber auch, daß sie langfristig die Wohnungspolitik nicht wirklich zu einem Stabilisierungsfaktor machen konnten, weil die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen dem entgegenstanden und sich die Vorstellungen der Bürger vom Wohnen ein Stück weit autonomisierten und die Ansprüche stiegen.

In Schweden und der Bundesrepublik glaubten bis in die siebziger Jahre viele, daß es möglich sei, die als vernünftig erkannten Zielsetzungen und Entscheidungen der Wohnungspolitik durch die Arbeit der Politiker, Verwaltungen und Experten der Bevölkerung zu vermitteln und zu realisieren. Die Verbandsdemokratie bzw. neokorporatistischen Strukturen und Prozesse boten dafür den geeigneten Rahmen. Diese Vision war so lange realistisch, als die Wirtschaft wuchs und die Politik immer mehr verteilen konnte. Ob die Steuerung stärker über den Markt oder über den Plan erfolgte, war dabei weniger entscheidend: Schweden setzte länger auf Plan und zentralistische Steuerung, die Bundesrepublik, sobald sich die Situation etwas entspannt hatte, eher auf den Markt. Es kam auf die politisch und wirtschaftlich richtige Mischung im jeweiligen Land an. Die DDR hat nach dieser Mischung letztlich vergeblich gesucht, da sie an utopisch-illusionären Vorstellungen von Steuerbarkeit festhielt und einen Plan- und Programmkult betrieb, der mit den realen Möglichkeiten kollidierte. Sie verschäb, wie Grundmann argumentiert, das Wohnungsproblem nur von einem Ort zum nächsten.

Die Wohnungspolitik der Bundesrepublik und Schwedens war kurz- und mittelfristig vergleichsweise erfolgreich. In einer Wachstumswirtschaft ließen sich unterschiedliche Leitbilder realisieren. Steuerung bedeutete, den Gang der Dinge festzulegen und dann 'auf den Wellen zu reiten'. Man betrieb ein „economic management“ und eine keynesianische Politik. In welche Richtung man die Politik akzentuierte, auf den Markt oder auf den Plan hin, hing von der politischen Kultur und den Machtverhältnissen auf dem „politischen Markt“ ab, auf dem man Stimmen gewinnen wollte. Die Idealtypen Staat/Plan und Markt bestanden nie in reiner Form.

Die Regierungen regierten mit dem Wind des Zeitgeistes im Rücken und verstärkten diesen durch ihr Handeln. Der Unterschied zur DDR bestand darin, daß diese – von kurzen Zeiträumen abgesehen – weniger wirtschaftliches Wachstum hatte und keine konsistenten und überzeugenden Leitbilder und Mechanismen entwickeln konnte.

Grenzen der Steuerbarkeit wurden allerdings auch bei den beiden westlichen Gesellschaften sichtbar, insbesondere seit den siebziger Jahren. Schweden verfolgte eine massive und kostspielige Subventionspolitik, konnte dadurch aber die Mietsteigerungen nicht stoppen. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in Schweden gerieten die auch optisch sichtbaren Resultate der Sozialen Wohnungsbaupolitik und des Expertenhandelns früher oder später in das Kreuzfeuer der Kritik; der Wohnungs- und Städtebau wurde als seelenlos, entfremdet und schäbig bezeichnet. Diese Kritik beruhte auf Erfahrungen und Enttäuschungen der Bewohner und Bürger, sie läßt sich aber auch als Ausdruck von Rivalitäten zwischen alten und neuen Expertengruppen begreifen. Die Kritik unterscheidet sich wenig von derjenigen, die seit der Vereinigung immer wieder über den DDR-Massenwohnungsbau geäußert wird, der in den siebziger und achtziger Jahren zwar quantitative und qualitative Fortschritte gemacht hatte, den westlichen Standards aber weiterhin hinterherhinkte.

Die Antwort auf die Frage nach der Steuerung und Steuerbarkeit könnte für die drei hier untersuchten Gesellschaften im Zeitraum von 1950 bis 1980 folgendermaßen zusammengefaßt werden: Wolmen war ein symbolisches Feld, in das nationale Ziele und Hoffnungen sowie sozialdemokratische, sozialistische und liberale Vorstellungen hineinprojiziert wurden. Gleichzeitig bildeten sich im Feld des Wohnens und in der Gesellschaft ständig und ungeplant neue Kulturen von Ungleichheit heraus, die die homogenisierenden Intentionen, Strategien und Praktiken der Wohnungsbaupolitik fragwürdig erscheinen ließen. Die Steuerung und Steuerbarkeit in der Wohnungspolitik unterlag ähnlichen Konjunkturen und Krisen wie die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats insgesamt.

- 1 Für die Bundesrepublik sind in jüngster Zeit einige innovative historische Studien hinzugekommen, die von den Autoren noch eingearbeitet worden sind. Im Falle der DDR bestehen hinsichtlich der realen Wohnungsbaupolitik in der Zeit vor 1970 indes noch gewisse Lücken und Forschungsdesiderate. Wir verzichten darauf, den Forschungsstand ausführlich auszubreiten, da dies in einigen der hier abgedruckten Beiträge getan wird und im übrigen für die Bundesrepublik auch in den neuesten Publikationen, etwa von Günther Schulz, Adelheid von Saldern und Karl Christian Führer, nachzulesen ist. Vgl. G. Schulz, Perspektiven europäischer Wohnungspolitik 1918-1960, in: ders. (Hrsg.), Wohnungspolitik im Sozialstaat. Deutsche und europäische

- Lösungen 1918-1960. Düsseldorf 1993, S. 11-45; ders., Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957. Düsseldorf 1994, S. 15-30; A. von Saldern, Häuserleben. Zur Geschichte des Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Bonn 1995; K. C. Führer, Mieter und Hausbesitzer. Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960. Stuttgart 1995.
- 2 Zur Problematik des historischen Gesellschaftsvergleichs siehe jetzt: H.-G. Haupt/J. Kocka (Hrsg.), Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt a.M. 1996.
  - 3 H. Siegrist, Ende der Bürgerlichkeit? Die Kategorien „Bürgertum“ und „Bürgerlichkeit“ in der westdeutschen Gesellschaft und Geschichtswissenschaft der Nachkriegsperiode, in: Geschichte und Gesellschaft 20 (1994), S. 549-583.
  - 4 Schulz (Hrsg.), Wohnungspolitik (Anm. 1); ders., Perspektiven (Anm. 1).
  - 5 Schulz, Wiederaufbau (Anm. 1), S. 324.
  - 6 Ebenda, S. 19.
  - 7 Führer, Mieter (Anm. 1), S. 18f.
  - 8 Schulz, Perspektiven (Anm. 1), S. 13.
  - 9 Ebenda, S. 26.
  - 10 Vgl. H. W. Jenkins, Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in beiden deutschen Staaten, Hamburg 1976; M. Melzer/W. Steinbeck, Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in beiden deutschen Staaten. Ein Vergleich, Berlin 1983.
  - 11 Zu Metaphern wie „Nation ohne Haus“ u.ä. siehe zum Beispiel die deutsche Geschichte von Birke, A. M. Birke, Nation ohne Haus, Deutschland 1945-1961, Berlin 1989.
  - 12 Interessante Ansätze bei K. von Beyme, Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten, München 1987; von Saldern, Häuserleben (Anm. 1), bes. S. 323-326.
  - 13 P. Baldwin, The Politics of Social Solidarity. Class Basis of the European Welfare State 1875-1975, Cambridge 1990; B. Strath, The Organisation of Labour-markets. Modernity, Culture and Governance in Germany, Sweden, Britain and Japan, London 1996.
  - 14 von Beyme, Architektur und Städtebaupolitik (Anm. 12), S. 13.
  - 15 von Saldern, Häuserleben (Anm. 1), S. 293-300.
  - 16 So jedenfalls argumentiert aufgrund der vorhandenen Literatur von Saldern, ebenda, S. 342.
  - 17 1988 betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik knapp 40 Prozent. Vgl. ebenda, S. 441.
  - 18 Vgl. Jenkins, Wohnungswirtschaft (Anm. 10), S. 30f.; M. Hoffmann, Wohnungspolitik der DDR. Das Leistungs- und Interessenproblem, Düsseldorf 1972, S. 55; Melzer/Steinbeck, Wohnungsbau (Anm. 10), S. 130; Beitrag von Mats Franzén in diesem Band.
  - 19 Vgl. Grundmann in diesem Band.
  - 20 Aus politikwissenschaftlicher Perspektive werden vielfach die Besonderheiten und eine gewisse Autonomie kommunaler Politik betont: A. Evers/H.-G. Lange/H. Wollmann, Kommunale Politik, Basel 1983; H. Naßmacher (Hrsg.), Wohnen und kommunale Politik, München 1985; I. Behr/I. Mühlich-Klinger/U. Wullkopf, Kommunale Wohnungspolitik. Empirische Untersuchung in 15 Großstädten, Darmstadt 1982; R. Reschl, Kommunaler Handlungsspielraum und sozialer Wohnungsbau, Diss. Tübingen 1987. Dagegen argumentieren: S. Krätke, Kommunalisierter Wohnungsbau als



Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt a.M. 1981; G. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot. Wohnraumbewirtschaftung und Sozialer Wohnungsbau im Bund und in Nordrhein-Westfalen 1950-1970, Paderborn 1995.

- 21 Zum Begriff siehe B. Strath, *The Politics of Deindustrialisation*, London 1987, Schlußkapitel.