

Wohnungsfürsorge, genossenschaftliche Selbsthilfe, Wohnungspolitik

Teuteberg, Hans Jürgen

First published in:

Homo Habitans, zur Sozialgeschichte des ländlichen und Städtischen Wohnens in der Neuzeit,
S. 333 - 337, Münster 1985

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-96449440720

IV. Wohnungsfürsorge, genossenschaftliche Selbsthilfe, Wohnungspolitik

Einführung von Hans J. Teuteberg (Münster)

Das letzte Kapitel dieses Bandes beschäftigt sich mit den politischen, rechtlichen und sozialen Reaktionen auf die im späten 19. Jahrhundert im Zuge der modernen Verstädterung kulminierende „Wohnungsfrage“ — nämlich mit ersten genossenschaftlichen Selbsthilfeaktionen der unmittelbar Betroffenen sowie betrieblich-unternehmerischen wie auch staatlich-kommunalen Wohnungsfürsorgemaßnahmen als Bestandteil einer umfassenderen Sozialpolitik. Die nachfolgenden Beiträge kreisen z.B. um die zentralen Probleme: Inwieweit war hier eine neue Sensibilisierung der Öffentlichkeit über Wohnungsmißstände zu verzeichnen, die sich von früheren Klagen auf diesem Gebiet unterscheiden? Welche quantitative Bedeutung ist rückblickend den ersten Versuchen zu einer umfassenden Wohnungsreform zuzumessen, und welche Motive gab es für ihre Initiierung? Und schließlich, welche politisch-finanziellen und sozialen Determinanten bestimmten diese neuen Handlungsfelder und damit auch die Wohnungsmärkte?

Über den Werkwohnungsbau der Arbeitgeber und die Anfänge des genossenschaftlichen wie kommunal-gemeinnützigen Wohnungsbaus gibt es zwar schon einige Monographien, doch sind sie durchweg aus einem mehr oder weniger verengten Blickwinkel geschrieben, jedenfalls in Deutschland. Entweder ist der zeitliche wie räumliche Ausschnitt der Untersuchungen viel zu klein und läßt kaum repräsentative Aussagen zu, oder aber die sachlichen Probleme werden ohne ausreichende Verklammerung mit den allgemeinen Phänomenen der Urbanisierung und Industrialisierung behandelt, so daß auch hier die notwendige Tiefenperspektive fehlt. Im Auftrag verfaßte Firmengeschichten, die den Wohnungsbau für Belegschaftsangehörige nur als Baustein für eine naiv-unkritische Unternehmerheldensage benutzen, versperren hier ebenso den Blick wie simplifizierende Elendsreportagen, deren Verfasser auf der unermüdlichen Hatz nach Klassenkampftheoriebelegen hinter jedem Bemühen betrieblicher Sozialpolitik nur raubtierhafte Profitgier und Verteidigung kapitalistischer Herrschaftspositionen wittern. Eine ideologisch entdramatisierte Geschichtsbetrachtung, die den Blick auf die durchgehenden Grundlinien richtet, die tatsächlichen Fortschritte und menschlichen Versäumnisse sorgsam abwägend vergleicht, tut gerade in diesem Sektor not. Eine Betrachtung über die Ländergrenzen wie hier weitet in jedem Fall den Blick und hilft mit, die mehr zufälligen von den mehr generellen Erscheinungsformen zu trennen und das Geflecht von Ursachen und Wirkungen besser zu durchschauen.

Den Reigen der Beiträge eröffnet der Kieler Volkskundler Kai-Detlev Sievers mit seinem zuverlässig orientierenden und zugleich materialreichen Überblick über die Anfänge der norddeutschen Baugenossenschaftsbewegung zur Zeit des Kaiserreiches.

Hier wird zunächst klargestellt, daß der Ursprung aller modernen wohnungsreformerischen Bemühungen in Deutschland ähnlich wie in den sich industrialisierenden Nachbarstaaten zunächst eindeutig auf dem Gebiet der Selbsthilfe lag, die sich aus der älteren, noch unspezifischen städtisch-kirchlichen Armenpflege herauszulösen begann. Der Aufsatz schildert die langfristigen Entwicklungslinien im Rahmen der allgemeinen Genossenschaftsbewegung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, wobei die aus dem Ausland einwirkenden Vorbilder herausgestellt werden. Die besonderen Aspekte der Baugenossenschaftsbewegung werden anhand von Gründungen in Hamburg und Schleswig-Holstein illustriert, über die der Verfasser besondere Quellenforschungen angestellt hat. Hier wird noch einmal deutlich, wie sehr der Begriff der „Association“ den Zeitgenossen in den Jahrzehnten um die Mitte des vorigen Jahrhunderts als ein Zauberwort erschien, mit dessen Hilfe sich der liberale Fortschritt wie die auftauchende sozialistische Bewegung die Heilung aller gesellschaftlichen Schäden erwarteten. Auch das Wohnungselend, das erstaunlich frühzeitig als ein Kernproblem der gesamten „Sozialen Frage“ erkannt wurde, sollte zunächst in erster Linie durch die genossenschaftlichen Anstrengungen kleiner Gruppen und nicht etwa durch eine umfassende Staatshilfe gemildert werden. Hier ergeben sich interessante Parallelen zum spätviktorianischen England, das nach Richard G. Rodgers Feststellungen ebenfalls dem Prinzip der staatlichen Nichtintervention in diesem Bereich lange Jahrzehnte huldigte. Erst seit den achtziger und eigentlich den neunziger Jahren bahnte sich mit dem Durchbruch zu einer umfassenden staatlichen Sozialpolitik auch hier ein allmähliches Umdenken in der Wohnungspolitik an.

Wie Sievers nachweisen kann, kam es in Berlin durch Vermittlung des bekannten Genossenschaftsvorkämpfers Victor Aimé Huber frühzeitig zu einer bemerkenswerten baugenossenschaftlichen Initiative nach englischem Beispiel, doch zeigten sich dann viele Hemmnisse, die eine schnelle Ausbreitung dieser Idee behinderten. Wie die hier mitgeteilten Zahlen beweisen, hatte die deutsche Baugenossenschaftsbewegung vor dem 1. Weltkrieg zwar an vielen Orten bereits Fuß gefaßt, der große Durchbruch blieb ihr aber versagt. Der Anteil an der Produktion billiger Kleinwohnungen war in manchen Großstädten mit 15-61 v.H. teilweise beachtlich, doch blieb der Beitrag dieser Art von gemeinnützigen Wohnungen an dem Gesamtvolumen des deutschen Wohnungsmarktes mit 0,5 v.H. mehr als bescheiden. Die Gründe für diesen Tatbestand werden hier in überzeugender Weise dargelegt. Hinzuzufügen wäre vielleicht, daß dies mit dem Versagen der liberalen Arbeiterbewegung und der schwachen Ausbildung des Genossenschaftswesens im Produktionssektor in Deutschland damals zusammengesehen werden muß. Angesichts der gewaltigen Rolle, die die Bausparkassen später und vor allem beim Wiederaufbau nach 1945 gespielt haben, verdient gerade dieser Themenkomplex noch eine weitere sorgfältige Durchforschung, für die hier wichtige Grundlagen bereitgestellt werden.

In wirtschaftlicher wie geistiger Konkurrenz zur Baugenossenschaftsbewegung stand der betriebliche Wohnungsbau, den die drei nachfolgenden Referate mit unterschiedlichen Akzentuierungen behandeln. Der Bonner Wirtschafts- und Sozialhistoriker Günter Schulz gibt erstmals eine übergreifende Gesamtschau des gesamten Problembereichs bis zum Ende des zweiten Weltkriegs, während sein englischer Kollege Walter E. Minchinton (Exeter) und die langjährige Leiterin des Thyssen-Archivs Gertrud Milkereit (Duisburg) regionale Fallbeispiele zu diesem

Thema beisteuern. Schulz liefert, was bei der skizzierten disparaten und ideologisch verzerrten Literatur dringend erforderlich erscheint, zunächst eine saubere Definition der betrieblichen Wohnungspolitik, so daß künftig sehr viel klarer wird, was hier eigentlich zu subsummieren ist und was nicht. Im ersten Teil seines von vielen Quellenbelegen abgestützten Beitrags wird nach dem Ausmaß der Hauptformen und Kennzeichen des Werkwohnungswesens sowie der betrieblichen finanziellen Wohnungsbauförderung gefragt. Im anschließenden zweiten Teil geht er dem nicht minder wichtigen Problemkomplex nach, welche Motive für diese Art von Wohnungsbau nachweisbar sind und welche Erfolge gemessen an dem damaligen Erwartungshorizont der Betroffenen zu verzeichnen gewesen waren. Damit wird ein Raster von externen und internen Bestimmungsfaktoren aufgestellt, das zur Herausarbeitung der prägenden Zäsuren dieser Wohnungsentwicklung dient. Dem Autor gelingt es, in nüchtern abwägender Weise jene Grundlinien herauszuarbeiten, die eingangs als ein Desiderat für die wissenschaftliche Erforschung bezeichnet wurden. Schulz gibt unter anderem interessante Hinweise darauf, daß der Wohnungsbau von Arbeitgebern für ihre Beschäftigten nicht erst, wie vielfach fälschlich angenommen wird, mit dem Aufkommen der Fabrikindustrie entstanden ist; er läßt sich vielmehr bereits in vorindustrieller Zeit beim Bergbau, bei Manufakturen, Glashütten und vor allem auch bei den landwirtschaftlichen Großbetrieben nachweisen. Diese Vorläufer sind wie das ältere betriebliche Unterstützungskassenwesen nur noch nicht historisch zusammenfassend aufgearbeitet. Die „Fabrikherren“ im aufkommenden Industriezeitalter kopierten vielfach einfach ältere Vorbilder, die freilich den Erfordernissen folgend dann weiter ausgestaltet wurden. Auf diese noch wenig beachtete Kontinuität in den Wohnungsfürsorgeeinrichtungen verweist auch der Aufsatz von Walter E. Minchinton. Als hervorragender Kenner der britischen Agrargeschichte kann er erstmals nachweisen, wieviel Werkwohnungsbauten es im ländlichen Südwesten Englands seit dem 18. Jahrhundert gegeben hat und wie falsch es ist, solche Unternehmungen nur in den großen englischen Industrievierteln zu suchen. Seine eindringliche Studie macht im übrigen darauf aufmerksam, daß die privaten Aktiengesellschaften, die im 19. Jahrhundert mit dem Bau von Eisenbahnen und Kanälen beschäftigt waren, zeitweise große Arbeitermassen unterzubringen hatten. Parallele Untersuchungen in anderen Regionen und Ländern würden vermutlich noch weit mehr solcher frühen unternehmerischen Initiativen auf dem Wohnungssektor ans Licht fördern. Die Abwesenheit der frühen Fabrikunternehmen, die vielfach auf Wasserkraft angewiesen waren, ist als ein erstes Hauptmotiv für den Werkwohnungsbau auszumachen: Nur auf diese Weise ließen sich genügend Arbeitskräfte für zentralisierte Produktionswerkstätten fern von den Städten gewinnen. Auch im Ruhrgebiet, wo besonders nach 1870 die großen Zechen und Hüttenwerke gleichsam auf „grüner Wiese“ emporschossen und sich zur größten geschlossenen Industrielandschaft Europas zusammenballten, war die Unterbringung des riesigen Arbeitskräftepotentials eines der wichtigsten Probleme. Gertrud Milkereits Beitrag, der bisher ganz unbekanntes Quellenmaterial mit großer Akribie ausbreitet, läßt deutlich erkennen, wie sehr der Staat später immer mehr regulierend in diesen Bereich der fakultativen sozialen Betriebspolitik eingegriffen hat. Angesichts einer manchmal ohne genaue Zahlen operierenden „Wohnungsgeschichte von unten“ erscheint es wichtig, hier einmal verlässliche Datenreihen zu erfahren. Das subjektive Wohnerlebnis bleibt freilich nicht minder wichtig.

Die Diskussion über diesen Problembereich beschäftigte sich einmal mit den Traditionslinien im Werkwohnungsbau, die sich wahrscheinlich beim Bergbau und Hüttenwesen am längsten nachweisen lassen. Der starke Einfluß des Staates im Montanbereich, der sich z.B. im preußischen Direktionsprinzip widerspiegelt, kann hier zur Erklärung herangezogen werden. Welche vorindustriellen Muster beim Wohnungsbau industrieller Arbeitgeber für ihre Belegschaften im einzelnen übernommen wurden, bleibt vorläufig mangels ausreichender Forschung noch kontrovers, doch ist die Tatsache als solche nicht mehr betretbar.

Ein anderes Problem, das schon die Zeitgenossen stark bewegte, stellt die mit dem Werkwohnungsbau verbundene Sozialdisziplinierung dar, besonders die häufig zu beobachtende Koppelung von Arbeits- und Mietvertrag. Es scheint sicher, daß der Vorteil einer vergleichsweise billigen und auch qualitativ besser ausgestatteten Werkwohnung oft mit einer mehr oder weniger starken Unterordnung unter betriebliche Sozialkontrollen erkaufte werden mußte. Die entstehende Arbeiterbewegung wurde nicht müde, gerade diese Punkte immer wieder als Inhumanität anzuprangern. Auf der anderen Seite hatten es die frühen Industrieunternehmen bei der großen Arbeitskräftefluktuation ungeheuer schwer, einen verlässlichen Facharbeiterstamm zu gewinnen. Das Angebot billiger Werkwohnungen bot sich hier als ein willkommenes Mittel der Belohnung und Sanktion an. Ökonomische Beweggründe standen beim Werkwohnungsbau meistens im Vordergrund, nämlich die Gewinnung eines langfristig verbundenen Arbeitskräftepotentials. Bei genauer Betrachtung lassen sich freilich auch politische, philanthropisch-religiöse, volkspädagogische und schließlich solche Motive ausmachen, die ihre Wurzel in der Gewinnung von Sozialprestige besitzen. Wie immer bei sozialem Handeln ergeben sich auch hier multikausale Erklärungen. Im 20. Jahrhundert bekam im übrigen die Werkwohnungsfrage ein gänzlich anderes Gesicht: Die Unternehmer konnten mit der wachsenden Konkurrenz des Staates auf diesem Sektor nicht mehr mithalten, ihre partikularen paternalistischen Sicherungssysteme mußten den Ansprüchen des zentralen Wohlfahrtsstaates und seinen übergreifenden Regelungen weichen.

Hinter dem Ausmaß des betrieblichen Wohnungsbaus, der im allgemeinen Wohnungsangebot an zweiter Stelle rangierte, blieb derjenige der Kommunen im 19. Jahrhundert weit zurück. Anhand der Haushaltspläne der vier deutschen Großstädte Berlin, Hamburg, Frankfurt a.M. und München untersucht der Historiker Walter Steitz (Münster, z.Zt. für den Deutschen Akademischen Austauschdienst in Wellington/Neuseeland lehrend) die kommunale Wohnungspolitik zwischen 1871 und 1914. Die in den kommunalen Debatten zum Ausdruck kommenden Argumentationen verdeutlichen, aus welchen Gründen die von Haus- und Grundbesitzerinteressen geprägten Mehrheiten in den Stadtverordnetenversammlungen zunächst regelmäßig einen Wohnungsbau in städtischer Regie ablehnten. Der Grund für das Ausbleiben eines umfassenden sozialen Wohnungsbaus darf nicht im Fehlen von Finanzmitteln gesucht werden. Die sich zur gleichen Zeit ausbildende moderne „Leistungsverwaltung“ (Ernst Forsthoff) übernahm auch ganz neue Aufgaben beim Ausbau der städtischen Infrastruktur, insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Hygiene, der Verkehrs- und Flächenversorgung bzw. -entsorgung, von neuen Aktivitäten auf den Gebieten der Erziehung und Kulturpflege nicht zu reden. Wenngleich alles dies die städtischen Finanzvolumina auf das stärkste beanspruchte, so hätte doch ein städtischer Wohnungsbau noch letztlich hier seinen angemessenen

Platz finden können. Die auffällige Abstinenz auf dem Wohnungssektor wird erst durch die minutiöse Auswertung der Protokolle der Stadtverordnetenversammlungen erkennbar, die hier erstmals für diesen Zweck vorgenommen wurde. Steitz kann freilich auch zeigen, daß sich um die Jahrhundertwende ein allmähliches Umdenken in der Wohnungspolitik anbahnte, so daß die Vertreter des reinen Marktprinzips in die Minderheit gerieten. Auch die Sozialdemokratie machte hier eine Wende durch: Hatte sie ursprünglich von einer sozialen Wohnungspolitik wie von aller Sozialpolitik wenig gehalten, so machten sich später markante Vertreter des revisionistischen Flügels nun zum Wortführer einer kommunalen Wohnungsreform. Die Einführung behördlicher Wohnungsinspektionen, einer Zonenbauordnung, die verbilligte Abgabe von städtischem Bauland, gesetzlicher Mieterschutz, die Erweiterung des Bodenenteignungsrechts zur Eindämmung der Bodenspekulation und vor allem auch die Behebung der „Hypothekennot“ beim Kleinwohnungsbau wurden nun zum Programm erhoben und teilweise auch schon in die Wirklichkeit umgesetzt. Der Autor sieht in der kommunalen Wohnungspolitik vor dem 1. Weltkrieg drei Phasen, die die künftige Forschung noch diskutieren wird. Ein Vergleich mit der englischen, aber auch dänischen Entwicklung zeigt, daß in dieser Periodisierung auffällige Parallelen bestehen.