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

Teuteberg, Hans Jürgen

First published in:

Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. Jahrhundert, S. 13 - 59, Berlin 1986

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-86429431364

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„ohne eine gründliche Reform der Wohnungsverhältnisse alle Anstrengungen der Kirche, der Schule, des Staates und der Gesellschaft zur sittlichen, geistigen, socialen und wirthschaftlichen Rettung von hunderttausenden von Familien vergeblich sind“¹¹.

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

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

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

¹¹ Ebenda, S. 48.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{19a} Ebenda, S. 23.

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

²⁰ Ebenda S. 26.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aus dem Rahmen der praktischen Vorschläge fiel allein die Stellungnahme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Grundrenten

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

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

2. Miete und Grundrenten

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

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

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

3. Probleme der Citybildung

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

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

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

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

4. Angebot von städtischem Bauland

Weber wendet sich hier entschieden gegen die damals häufig zu hörende Ansicht, die hohe städtische Grundrente, die hohe Mieten bewirke, werde durch eine künstliche Eindämmung des Angebots infolge der Bodenspekulation verursacht. *Andreas Voigt* hatte schon zuvor darauf hingewiesen, daß der Boden zwar unvermehrbar, aber auch dafür unverzehrbar sei. Der Boden bedürfe daher im Gegensatz zu anderen Gütern keiner Reproduktion. Die Nichtvermehrbarkeit des Bodens sei nicht mit der Knappheit von Gütern identisch, wie man auch am Beispiel der Luft sehen könne. In Wahrheit gehe es auch nur um die städtischen Baugrundstücke, aber auch diese ließen sich auf Kosten der ländlichen Umgebung jederzeit prinzipiell vermehren, so daß aus der physischen Unvermehrbarkeit des Bodens kein Bodenmonopol abgeleitet werden könne. Im Kern drehte sich alles um die nicht beliebige Vermehrbarkeit bestimmter städtischer Gunstlagen besonders im Stadtkern. Da aber nicht jeder Grundstücks- und Wohnungssuchende auf eine ganz bestimmte Lage angewiesen sei und solche bevorzugten Standorte durch Etagenbau zehn- bis zwanzigfach ihren Raum vergrößern könnten, müsse selbst hier der Monopolcharakter eingeschränkt werden⁷⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁴ Vgl. Hajo Holborn: *Der deutsche Idealismus in sozialgeschichtlicher Beleuchtung*, in: *Hans Ulrich Wehler (Hg.): Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1956, S. 85–108. – Fritz Stern: *Die politischen Folgen des unpolitischen Deutschen*, in: *Michael Stürmer (Hg.): Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1970, S. 168 ff., bes. S. 173.

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