

**Zeitschrift:** Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =  
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

**Band:** 28 (2014)

**Artikel:** Bürgerinitiative für preiswerten Wohnraum : zivilgesellschaftliche  
Strategien in den USA und Westdeutschland, 1960-1990

**Autor:** Haumann, Sebastian

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-632437>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Sebastian Haumann

## Bürgerinitiative für preiswerten Wohnraum

### Zivilgesellschaftliche Strategien in den USA und Westdeutschland, 1960–1990

Citizens' Initiatives for Affordable Housing. The Strategies of Civil Society in the USA and West Germany, 1960–1990

One major goal of urban citizens' initiatives and neighborhood organizations of the 1960s and 1970s was to secure inexpensive housing. In those parts of Western cities that were scheduled for urban redevelopment, the displacement of local residents was a frequent problem. However, the necessity of increased investment in the housing stock of those areas targeted for urban renewal, a development that would eventually lead to rising rents, was undisputed. This article explores the strategies of citizens' groups for coping with the challenge arising from the dilemma between maintaining cheap housing while also attracting funds for the improvement of homes and neighborhoods. By comparing such groups in the United States and West Germany, this contribution shows how different strategies depended on a wide range of factors: the divergent world views of activists, differing opportunities within the respective political systems, and specific market conditions in the cities of both countries. While neighborhood organizations in the US tended to establish themselves as independent actors on the housing market, West German citizens' initiatives sought political solutions through extra-parliamentary means as well as through city councils.

Das Ziel, preiswerten Wohnraum zu erhalten, war eine der häufigsten Forderungen in der Auseinandersetzung um Stadterneuerungsprojekte der 1960er- und 70er-Jahre. Denn die meisten Bewohner sogenannter Sanierungsgebiete waren auf preiswerten Wohnraum angewiesen, aber es waren hohe Investitionen nötig, um Bausubstanz zu erhalten und Gebäude auf einen zeitgemässen Ausstattungsstandard zu bringen. Während Stadtverwaltungen und Immobilienunternehmer höhere Wohnungspreise zumindest billigend in Kauf nahmen, entwickelten Bürgerorganisationen Stra-

tegien, wie die notwendigen Investitionen in die Stadtviertel fließen konnten, ohne sich auf die Preisbildung am Wohnungsmarkt auszuwirken. Im Vergleich US-amerikanischer *neighborhood organizations* und bundesdeutscher Bürgerinitiativen wird deutlich, auf welch unterschiedlichen Wegen sich zivilgesellschaftliche Akteure in demokratisch und marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften für eine zeitgemäße, aber preiswerte Wohnraumversorgung einsetzen konnten. Obwohl die Problemdiagnosen der Bürgerorganisationen beiderseits des Atlantiks auffallend ähnlich waren, entwickelten sie höchst unterschiedliche Strategien, um den Problemen zu begegnen.

Zwar gibt es eine Reihe zeitgenössischer Untersuchungen zur wohnungspolitischen Rolle von Bürgerorganisationen,<sup>1</sup> doch liegen bisher nur wenige Studien vor, die dieses Phänomen in seiner historischen Entwicklung analysieren.<sup>2</sup> Demgegenüber steht eine dichte archivalische Überlieferung zur Verfügung, die – wie in den Fällen von Philadelphia und Köln – auch umfangreiche Materialien der beteiligten Aktivisten umfassen können.<sup>3</sup> In Köln und Philadelphia agierten die Bürgerorganisationen in einem politischen Umfeld, in dem die planmäßige Aufwertung der Innenstadt als Wohnstandort bereits in den 1960er-Jahren forciert wurde. Klassische Konzepte der *slum clearance* verbanden sich hier früher als in den meisten anderen Grossstädten mit Ideen, wie der zunehmend als fiskalische Bedrohung empfundenen Suburbanisierung entgegengewirkt werden konnte. Trotzdem, oder gerade deshalb, schien die relativ komplexe Situation der kommunalen Planungs- und Wohnungspolitik in beiden Grossstädten während eines kurzen Zeitraums um 1970 aussergewöhnlich günstige Gelegenheiten für die Einflussnahme durch Bürgerorganisationen zu bieten. Die Tatsache, dass die näher untersuchten Beispiele zeitlich versetzt sind – aus Philadelphia zwischen etwa 1960 und 1975, aus Köln von 1970 bis 1980 – und somit kein strikt synchroner Vergleich möglich ist, erscheint dabei nicht als methodisches Defizit, sondern ermöglicht der Frage nachzugehen, inwieweit der offensichtliche Timelag als Erklärungsfaktor für die Divergenzen bei den Strategien der Bürgerorganisationen in Betracht kommt.

1 Vgl. z. B.: Heinz Grossmann (Hg.), *Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?*, Frankfurt a. M. 1971; Peter Marris et al., *Dilemmas of Social Reform. Poverty and Community Action in the United States*, London 1974; Andreas Falke, *Grossstadtpolitik und Stadtteildbewegung in den USA. Die Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall*, Basel 1987.

2 Vgl. dazu: Alexander von Hoffman, *House by House, Block by Block. The Rebirth of America's Urban Neighborhoods*, New York 2003; Thomas Angotti, *New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate*, Cambridge 2008.

3 Die Bestände der Temple University Libraries – Urban Archives (UrbA) umfassen umfangreiche Deposita von zahlreichen Nachbarschaftsorganisationen und deren Zusammenschlüssen; im Historischen Archiv der Stadt Köln (HASTK) waren bis zum Einsturz des Archivgebäudes im März 2009 im Bestand 7740 Sammlungen mehrerer Bürgerinitiativen und Aktivisten zusammengefasst. Zu diesem Bestand existiert ein Findbuch: Rudolf Kahlfeld, *Protest in Köln – Sammlung von Dokumenten zur sozialen Bewegung 1970–1995. Die Bestände des KölnArchiv e. V.*, Köln 1999.

## Die Problemdiagnose

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde in den USA intensiver denn je über die Verbesserung des Wohnraumangebots für die urbanen Unterschichten diskutiert. In Philadelphia waren es zunächst Organisationen der bürgerlichen Sozialreformer, die Kritik an Wohnbedingungen übten. Diese hatten seit dem späten 19. Jahrhundert von der Stadtregierung ein umfassendes Engagement im sozialen Wohnungsbau und eine schärfere Bauaufsicht gefordert.<sup>4</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs schienen nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dafür wieder günstiger zu sein, auch der politische Rückhalt für sozialstaatliche Interventionen der Stadt Philadelphia war deutlich gewachsen.<sup>5</sup>

Nichtsdestotrotz blieb es aus der Sicht der Sozialreformer notwendig, die Persistenz der Wohnraumprobleme herauszustreichen. Neben statistischen Erhebungen zur Wohnungsqualität dienten vor allem dramatisierende Berichte dazu, ein Bild der Dringlichkeit zu konstruieren. So gab Herman P. Nelson, der für die sozialreformistische United Neighbors Association mit den Bewohnern des Stadtteils Hawthorne in Kontakt stand, die Lebenssituation einer Bewohnerin 1954 in dramatischen Zügen wieder: "[...] her dwelling, and many others in the neighborhood, [are] in a terrible condition. The roof leaks, the plaster is falling, the walks are filled with large rat holes, the toilet is out of doors and there are no bathing facilities. There are rats as large as cats running all over the place."<sup>6</sup>

Es war kein Zufall, dass Nelson aus einem Stadtteil berichtete, der überwiegend von Afroamerikanern bewohnt wurde. Sie waren nicht nur aufgrund ihres durchschnittlich niedrigeren Einkommens stärker als Weiße auf günstige Wohnungen angewiesen, sondern wurden auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert. So hatten Afroamerikaner oft gar keine andere Wahl, als unter desolaten Wohnbedingungen zu leben. Verschärft wurden diese Probleme dadurch, dass sie räumlich konzentriert auftraten. Ganze Stadtteile wurden zu Ghettos, in denen sich eine Abwärtsspirale aus Diskriminierung, Massierung sozialer Probleme und baulichem Verfall in Gang setzte. Dieser Zustand wurde nicht nur von der aufkommenden Bürgerrechtsbewegung als unhaltbar gebrandmarkt.<sup>7</sup> Auch Sozialreformer und die Stadtregierung Philadelphias waren sich

4 Vgl. John F. Bauman, *Public Housing, Race, and Renewal. Urban Planning in Philadelphia, 1920–1974*, Philadelphia 1987.

5 Vgl. dazu: Dennis Clark et al., *Rally and Relapse, 1946–1968*, in: Russell F. Weigley (Hg.), *Philadelphia. A 300 Year History*, New York 1982, S. 649–703; John F. Bauman, *Visions of a Post-War City. A Perspective on Urban Planning in Philadelphia and the Nation, 1942–1945*, in: Donald A. Krueckeberg (Hg.), *Introduction to Planning History in the United States*, New Brunswick 1983, S. 170–189.

6 UrbA, Acc. 2, 113, Box 22, Herman P. Nelson, Hawthorne Urban Renewal Project, 1954.

7 Vgl. Matthew Countryman, *Up South. Civil Rights and Black Power in Philadelphia*, Philadelphia 2006, S. 68–78.



einig, dass im Bereich der Wohnungsversorgung gehandelt werden musste, um der eklatanten sozialen und vor allem ethnischen Benachteiligung entgegenzuwirken. Gross angelegte und von der Bundesregierung finanziell geförderte Programme des sozialen Wohnungsbaus reichten aber bei Weitem nicht aus und brachten auch nicht die gewünschten Resultate.<sup>8</sup> So entschied die Stadt, daneben freiwillige Verbesserungsmassnahmen durch Wohnungseigentümer anzuregen.

In diesem Zusammenhang wurde für Hawthorne 1963 öffentlichkeitswirksam ein *Decent Housing Pact* ins Leben gerufen, zu dem sich zahlreiche Immobilienbesitzer des Stadtteils bekannten.<sup>9</sup> Allerdings erwies sich der Pakt sehr bald als zweischneidiges Schwert. Eigentümer kritisierten, dass die notwendigen Investitionen nicht über die Mieten hereingeholt werden konnten, welche die bisherigen Bewohner in der Lage waren zu zahlen. George Gornish, ein einflussreicher Immobilienunternehmer in Hawthorne, erwiderte auf die Frage, welche Vorteile er aus dem *Decent Housing Pact* ziehe: “Are you asking me, do I make more money? The answer is no. [...] I would say, [rehabilitation costs], roughly, about \$ 2500 to \$ 3500 per unit.”<sup>10</sup> Derweil lagen die Mieten in den betreffenden Stadtvierteln um 1960 im Durchschnitt unter 30 \$ im Monat.<sup>11</sup> Zur selben Zeit verfügten 14% aller US-amerikanischen Haushalte über ein Jahreseinkommen von unter 2000 \$ und 36% über ein Jahreseinkommen unter 4000 \$.<sup>12</sup> Die Mieten in Hawthorne waren also extrem niedrig. Nichtsdestotrotz war es fraglich, ob die Mieten so weit erhöht werden konnten, dass die Erneuerungsmassnahmen zu finanzieren waren. Einzelfälle, in denen Verbesserungen über Mietsteigerungen finanziert wurden, schreckten die betroffene Stadtteilöffentlichkeit auf. Die Erhöhungen fielen so drastisch aus, dass Bewohner die Miete nicht mehr aufbringen konnten. In einem konkreten Fall war die Miete nach einer Renovierung von 20 \$ auf 65 \$ gestiegen. Bei einem angenommenen und für Hawthorne als verarmtem Stadtteil realistischen Haushaltsjahreseinkommen von 2000 \$ hätte sich die Miete auf knapp 40% des ohnehin geringen Einkommens belaufen.<sup>13</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland setzte eine ähnliche Debatte erst in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre ein. Zwar hatte etwa das Kölner Stadtplanungsamt schon

8 Über das Scheitern des sozialen Wohnungsbaus in den USA ist viel geschrieben worden. Zuerst: Arnold R. Hirsch, *Making the Second Ghetto. Race and Housing in Chicago, 1940–1960*, Cambridge 1983; für Philadelphia: John F. Bauman et al., *Public Housing, Isolation, and the Urban Underclass. Philadelphia’s Richard Allen Homes, 1941–1965*, in: *Journal of Urban History* 17 (1991), S. 264–292.

9 UrbA, URB 3, 4267, *Decent Housing Pact*, 13. 9. 1963.

10 UrbA, URB 3, 4266, Leonard J. Clay, Interview with George Gornish, 5. 5. 1965.

11 Philadelphia City Archives, RG 60–16–1, 8, Philadelphia Department of Public Health Division of Air Pollution Control and Environmental Sanitation – Housing Hygiene and Accident Prevention Section, *Housing and Neighborhood Conditions and Opinions and Attitudes of the Residents. Hawthorne Leadership Area*, January 1957, S. 12.

12 Herman Miller, *Income Distribution in the United States*, Washington, D. C. 1966, S. 13.

13 UrbA, Acc. 2, 113, Box 22, Hawthorne Tenants Committee, Minutes, 12. 12. 1955.

1964 einen Bericht vorgelegt, in dem es, gestützt auf bestehende Konzepte der Stadtsanierung, die Qualität des lokalen Wohnungsbestands analysierte, doch blieb die öffentliche Debatte bis zum Ende des Jahrzehnts weitgehend auf den Neubau zusätzlicher Wohnungen konzentriert.<sup>14</sup> Einem allgemeinen Bewusstseinswandel folgend, verkündeten die regierenden Sozialdemokraten im Kommunalwahlkampf des Jahres 1969: «Mit dem aus der Not geborenen Wiederaufbau ist es nicht getan. [...] Durch die Sanierung der Bruchbuden-Blocks [...] können weitere tausende von menschenunwürdige[n] Behausungen durch moderne Wohnungen ersetzt werden.»<sup>15</sup> Gleichzeitig wurden die Sozialdemokraten in ihrer Argumentation jedoch von Aktivisten überholt, die aus der Studentenbewegung kamen.<sup>16</sup>

Eine Initiativgruppe um Studierende der Kölner Werkschule dokumentierte einen Fall im «sanierungsverdächtigen» Severinsviertel, den sie für charakteristisch hielt: «Die Eingangshalle: Marmorfussboden, Stuckrosetten an der seit Jahrzehnten nicht mehr gestrichenen Decke, schummrige[n] Licht von einer einsamen Glühbirne, eine lange Reihe von Briefkästen, teilweise kaputt [...] Toilette im Hausflur für die ganze Etage. [...] Der Fussboden ist abgeschabt und rissig. Die Tapeten sind mit viel Mühe geklebt und gestrichen worden, die feuchten Stellen sind durch Möbel verdeckt. [...] in Küche und Bad sind die Wände feucht, der Putz löst sich, die elektrischen Leitungen liegen offen.»<sup>17</sup> Dabei spielte die Diskriminierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt eine wichtige Rolle. Es wurde insbesondere auf die Lebenssituation der Arbeitsmigranten hingewiesen, die kaum eine andere Wahl hatten, als die kritisierten Altbauwohnungen zu beziehen, und dadurch für eine stetig hohe Nachfrage nach diesem eigentlich inadäquaten Wohnraum sorgten.<sup>18</sup>

Wesentlich kritischer als die sozialdemokratischen Vertreter im Stadtrat gingen die Aktivisten auf die Rolle der Wohnungseigentümer ein. Die Studierenden der Werkschule bemerkten: «Die Familien versuchen, ihre Zimmer möglichst menschenwürdig herzurichten. Sie investieren Geld, Zeit und Kraft, um alles sauber und ordentlich zu halten. Aber da hilft kein Putzen, die Renovierung würde eine Menge Geld kosten.»<sup>19</sup> Geld, so der Vorwurf der Studierenden, das der Eigentümer nicht bereit war zu investieren. Die Aktivisten betteten diesen Befund in eine kapitalismuskritische Interpretation ein. An der beschriebenen Wohnsituation schien sich zu beweisen, dass

14 Stadt Köln, Köln – Stadterneuerung, Köln 1964; Verwaltungsbericht der Stadt Köln 1969, S. 171.

15 HASTK, ZS V 31, SPD Unterbezirk Köln, Köln Magazin, 1969, S. 11.

16 Vgl. Gerd Koenen, Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967–1977, Frankfurt 2001, S. 343 f.

17 HASTK, Best. 1645, Projektgruppe Severinsviertel der Werkschule Ubierring, Günter Kaussens Gastarbeiter«quartiere». Viel schmutzig – viel kaputt, o. D., S. 6.

18 Vgl. Natalie Muntermann, Ausländische Arbeitnehmer in Köln 1955–1966. Vom «Gastarbeiter» zum Einwanderer, in: Jost Dülffer (Hg.), Köln in den 50er Jahren, Köln 2001, S. 139–158, hier 152 f.

19 Projektgruppe Severinsviertel (wie Anm. 17).

marktwirtschaftliche Prinzipien grundsätzlich ungeeignet seien, um eine Versorgung mit angemessenem Wohnraum zu schaffen.

In den 1970er-Jahren wurde die Desinvestition aber zunehmend durch ein anderes Problem überlagert. Die Investitionsneigung im innerstädtischen Altbaubestand verbesserte sich in diesem Zeitraum deutlich, allerdings ausschliesslich im Gleichschritt mit der Erhöhung der Mieten für erneuerte Altbauwohnungen. Anders als in den USA der 1950er- und 60er-Jahre wurden erneuerungsbedingte Mieterhöhungen in der Bundesrepublik der 1970er-Jahre zu einem Massenphänomen, der sogenannten Luxussanierung.<sup>20</sup> Weite Teile der Öffentlichkeit waren der Ansicht, dass Investitionen unter diesen Bedingungen das Problem der Wohnraumversorgung nicht lösten, sondern nur verschoben: «Gerade jener Teil der Bevölkerung, der am meisten [...] [unter schlechten Wohnbedingungen] leidet, [wird] gezwungen sein [...], die modernisierte Wohnung aufzugeben, weil er nicht imstande ist, die geforderte Mieterhöhung zu zahlen.»<sup>21</sup> So gravierend die Folgen für die einzelnen Betroffenen sein konnten, im Zentrum der Kritik standen die Folgen für die Bewohnergemeinschaften der Stadtviertel. Die Aufwertung drohte allmählich die Sozialstruktur zu verschieben und damit den Charakter der betroffenen Viertel als Ort der Gemeinschaftsbildung zu zerstören.<sup>22</sup>

Obwohl das Problem der adäquaten Wohnraumversorgung auf der politischen Agenda in den USA wie in der Bundesrepublik weit oben stand, blieb eine zentrale Frage unbeantwortet: die nach einer Finanzierung, die keine steigenden Mieten und Verdrängung nach sich ziehen würde. Wohnungseigentümer, Politiker und die Kommunalverwaltungen waren an der Lösung dieses Dilemmas bestenfalls halbherzig interessiert. Trotz zahlreicher Lippenbekenntnisse aus der Politik, hätte die Lösung dieses Problems zum einen Verhandlungen zwischen allen Beteiligten und die Schaffung eines komplexen Instrumentariums aus Anreizen und Sanktionen erfordert. Zum anderen konkurrierte die Absicht, qualitativ angemessenen Wohnraum zu preiswerten Mieten zu schaffen, mit dem Ziel, die Innenstädte als Wohnstandorte für die finanz- und steuerkräftigen Mittelschichten aufzuwerten.<sup>23</sup> Das galt für Philadelphia ebenso wie für Köln. Vor diesem Hintergrund schalteten

20 Vgl. Christian Holl et al., Aufwertung des innerstädtischen Wohnens seit den 1970er Jahren, in: Tilman Harlander (Hg.), *Stadtwohnen*, München 2007, S. 276–309.

21 Michael Grüttner, Wem die Stadt gehört. Stadtplanung und Stadtentwicklung in Hamburg 1965–1975, Hamburg 1976, S. 159 f.

22 Vgl. dazu: Sebastian Haumann, Protest auf Kölsch. Lokale Identität und Mobilisierung in der Kölner Südstadt 1970–1980, in: *Geschichte im Westen* 22 (2007), S. 251–268, hier 255 ff.; Adelheid von Saldern, *Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute*, Bonn 1995, S. 384 ff.

23 Vgl. dazu: von Saldern (wie Anm. 22), S. 356 f.; Gerd Kuhn, Reurbanisierung der Städte. Zwischen Aufwertung und Verdrängung (Gentrifizierung), in: Tilman Harlander et al. (Hg.), *Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse*, Stuttgart 2012, S. 324–339, hier 324 f.

sich zunehmend lokale Bürgerorganisationen in die Debatte ein. Sie entwickelten dabei ganz unterschiedliche Strategien und Aktionsmuster, die im Folgenden näher analysiert werden.

### **«Neighborhood Associations»: Lokale Aktivierung und Bauträgerschaft**

Im Frühjahr 1965, ein gutes Jahr nachdem der *Decent Housing Pact* proklamiert worden war, äusserte sich Alice Lipscomb, Sprecherin des Hawthorne Tenant Committee und eine der massgeblichen Initiatorinnen des Pakts, zur Umsetzung der freiwilligen Vereinbarungen. Sie war mit den Resultaten unzufrieden.<sup>24</sup> Der *Decent Housing Pact* sah vor, dass Bewohner Missstände, die auch nach gemeinsamer Vereinbarung zwischen Mietern und Vermietern nicht behoben wurden, an das Department of Licenses and Inspections der Stadt melden sollten, das offiziell mit der baupolizeilichen Überwachung betraut war.<sup>25</sup> Nach Lipscombs Meinung scheiterte der Pakt aber an der äusserst laxen Praxis der Behörde, die ihre Druckmittel nicht einsetzte. Daher plädierte sie nun für ein anderes Vorgehen, das auf Selbsthilfe und Selbstkontrolle der lokalen *community* setzte: "I suggest that we train 12 neighborhood women to check, on a regular basis, all the houses under the Pact in order to see if tenant and landlord are doing their respective duties. These 12 women would do more than act in a police capacity for they would be the communicative link between tenant and landlord."<sup>26</sup> Lipscomb argumentierte, man könne ein gemeinsames Interesse von Eigentümern und Mietern an adäquaten Wohnbedingungen und guter Bausubstanz über die verstärkte Kommunikation konstruieren. Es ging ihr darum, in der Stadtteilöffentlichkeit Hawthornes Handlungsdruck aufzubauen, indem die von ihr vorgesehenen Massnahmen systematisch Missstände aufdeckten und einen breiten Diskurs darüber in Gang setzten.

Im angrenzenden Southwark, das genauso von miserablen Wohnbedingungen und Desinvestition betroffen war, hatte sich etwa zeitgleich eine Gruppe um die lokalen Kirchgemeinden und sozialreformerischen Einrichtungen des Stadtteils zusammengefunden, um die Erneuerung von Wohnungen einzufordern.<sup>27</sup> Deren Protagonisten hofften ebenso wie Lipscomb, Veränderungen über einen diskursiven

24 UrbA, URB 3, 4265, Leonard J. Clay, Interview with Alice Lipscomb, 28. 4. 1965.

25 UrbA, URB 3, 5242, Brief Philadelphia Redevelopment Authority an Philadelphia Housing Association, 14. 4. 1961.

26 Clay (wie Anm. 24).

27 UrbA, URB 10, VI-124, Queen Village Inc., Opportunities and First Steps in Planning Neighborhood Renewal, 2. 5. 1962.

Eingriff herbeizuführen. Sie versuchten, über die Umbenennung ihres Stadtteils, der als sozialer Brennpunkt diskreditiert war, eine positive Entwicklungsdynamik zu initiieren und erfanden den Namen «Queen Village»: “Father Fee raised the question of the limitations of the title ‘Southwark’ [...]. In search for a short name, around which a new philosophy of neighborhood renewal could be built, the term ‘Queen Village’ emerged.”<sup>28</sup>

Die Gruppe, die sich entsprechend Queen Village Neighborhood Association (QVNA) nannte, ging davon aus, dass die symbolische Aufwertung nicht nur die Aussenwahrnehmung beeinflussen könne, sondern vor allem auch Bewohner und Eigentümer motiviere, Verbesserungsmaßnahmen aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Obwohl die Umbenennung erstaunlich schnell angenommen wurde – 1964 übernahm die kommunale Stadtplanungskommission den Namen in die offizielle Sprachregelung und stellte eine gesonderte Behandlung des Stadtteils bei der Erneuerung in Aussicht –,<sup>29</sup> blieben konkrete Verbesserungen des Wohnungsbestands aus. Die semantische Aufwertung reichte offensichtlich nicht aus, um einen selbsttragenden Veränderungsprozess in Gang zu bringen. Dennoch bildete die sprachliche Intervention die Grundlage für die folgende Entwicklung.

Auf der einen Seite festigte der Diskurs die Absichten der lokalen QVNA-Aktivisten selbst so weit, dass sie 1964 ankündigten, anstelle der zurückhaltenden Eigentümer als Bauträger aufzutreten: “The Queen Village corporation will engage in the rehabilitation and the resale of single-family homes as a demonstration and encouragement to home owners, and builders.”<sup>30</sup> Zwar präsentierte die Nachbarschaftsorganisation das Vorhaben als eine Art Modellprojekt, um zu beweisen, dass eine angemessene Erneuerung von Wohnungen zu lokal zahlbaren Preisen möglich sei. Aber das hohe Bauvolumen – die Rede war von 20–30 Wohneinheiten pro Jahr – zeigt, dass ein umfangreiches und dauerhaftes Engagement geplant war.<sup>31</sup> Auf der anderen Seite war die Anerkennung der lokalen Bemühungen durch die Stadtplanungskommission zwar nur symbolisch, aber der einsetzende Austausch mit den Behörden ermöglichte einen Transfer von Wissen über die sich wandelnde Wohnungsbauförderung der Bundesregierung.<sup>32</sup>

Die QVNA erwartete, über die eigene Bauträgerschaft Strategien zu entwickeln, die es erlaubten, Wohnungen zu sanieren und trotzdem zu niedrigen Preisen

28 Ebd.

29 Philadelphia City Planning Commission, Annual Report 1964, S. 19.

30 UrbA, URB 10, VI-124, Queen Village Inc., Program For Renewal of the Queen Village (Summary), 18. 3. 1964.

31 Ebd.

32 UrbA, URB 10, VI-125, Queen Village Inc., Minutes, 2. 4. 1964; Acc. 2, 113, Box 27, Queen Village Coordinating Committee, Minutes, 29. 3. 1965; vgl. zum Wissenstransfer auch: Christopher Klemek, *The Transatlantic Collapse of Urban Renewal. Postwar Urbanism from New York to Berlin, Chicago* 2011.



anzubieten.<sup>33</sup> Zunächst gingen die Aktivisten davon aus, über ihre Vernetzung im Stadtteil ein genaueres Bild von der Nachfrage zu haben und entsprechend nah am Bedarf erneuern zu können.<sup>34</sup> Über die enge Verzahnung mit dem lokalen Markt erhoffte man sich, Transaktionskosten zu verringern. Wichtig war auch, dass die Nachbarschaftsorganisation anders als private Bauherren an bestehende Netzwerke von sozialen und gemeinnützigen Organisationen in Philadelphia anknüpfen konnte. Schon bei Gründung der QVNA hatten Vertreter von stadtweit operierenden philanthropischen Organisationen ihre Unterstützung signalisiert, mit deren Hilfe ein bescheidenes Startkapital eingeworben werden konnte.<sup>35</sup> Zudem spielte deren fachliche Beratung eine wichtige Rolle, wie sie etwa das Philadelphia Council for Community Advancement (PCCA) seit der Mitte der 1960er-Jahre anbot: "PCCA offers [...] local groups the technical expertise they need to construct housing for low and moderate income families. In this way community organizations become owners, builders and sellers in their own neighborhoods."<sup>36</sup>

Entscheidend war aber, dass Nachbarschaftsorganisationen in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre auch direkt auf die Unterstützung der Bundesregierung zurückgreifen konnten. Die staatliche Wohnungsbauförderung war bis dahin über die hoheitlichen Housing Authorities abgewickelt worden, die meist durch gross angelegte Flächensanierungen preiswerte Wohnungen neu bauten, aber die betroffenen Stadtteile baulich und sozial zerrissen. Unter der Regierung Lyndon B. Johnsons wurde die Förderung dann sukzessive auf privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure ausgeweitet – auch mit dem Ziel, eine kleinteilige und sozial verträgliche Erneuerung des Wohnungsbestands zu unterstützen.<sup>37</sup> Ab 1967 konnten in Philadelphia lokale Organisationen wie die QVNA von den Bundesbehörden verbilligte Kredite für kleinere Erneuerungsprojekte erhalten, die ihnen auf dem freien Markt mangels Sicherheit verwehrt blieben.<sup>38</sup>

Dieser Wandel der Wohnungspolitik muss vor dem Hintergrund wachsender ethni-

33 Queen Village Inc. (wie Anm. 30).

34 UrbA, Acc. 2, 113, Box 27, Queen Village Inc., Meeting of the Operations Committee, 11. 10. 1965.

35 Queen Village Inc. (wie Anm. 27); Paul L. Niebanck et al., Residential Rehabilitation. The Pitfalls of Non-Profit Sponsorship – Report on the Low-Income Housing Demonstration Project in Queen Village, Philadelphia, June 1964 through Dec. 1966, Philadelphia 1968.

36 UrbA, Acc. 675, Box 1, Philadelphia Council for Community Advancement, Annual Report for 1970, S. 3.

37 Vgl. dazu: Charles J. Orlebeke, The Evolution of Low Income Housing Policy, 1949 to 1999, in: Housing Policy Debate 11/2 (2000), S. 489–520, hier 493; Robert Fisher, Let the People Decide. Neighborhood Organizing in America, New York 1994, S. 119 f.

38 University of Pennsylvania Architectural Archives (ArchA), 225.II.A, 24.15, Office of the Development Coordinator of the City of Philadelphia, Minutes on the Meeting on the 221h Program, 15. 9. 1967; vgl. Amy Hillier, Residential Security Maps and Neighborhood Appraisals. The Home Owners' Loan Corporation and the Case of Philadelphia, in: Social Science History 29 (2005), S. 207–233.



scher und sozialer Spannungen gesehen werden. Die Einbeziehung von Nachbarschaftsorganisationen in den öffentlich geförderten Wohnungsbau war nicht nur der Ansicht geschuldet, dass diese möglicherweise effektiver im niedrigpreisigen Segment des Wohnungsmarkts agieren konnten, sondern vor allem der Tatsache, dass deren Aktivisten zugleich oft an der Spitze einer wachsenden Protestbewegung standen, die aus zum Teil sehr unterschiedlichen Gründen direkte staatliche Interventionen in den Nachbarschaften ablehnten. Auf der einen Seite standen Anhänger der Black-Power-Bewegung, die autonome Entscheidungsbefugnisse afroamerikanischer Gemeinschaften forderten und sich gegen die von Weissen geprägte wohlfahrtsstaatliche Wohnungspolitik als illegitimen Eingriff in ihre Lebenswelt wehrten.<sup>39</sup> Auf der anderen Seite sahen meist weisse Anhänger einer wachsenden neokonservativen Bewegung in den benachteiligten Stadtteilen die Gefahr, dass eine Wohnungspolitik von oben herab mühsam erarbeitete Verbesserungen im Wohnbestand und Wohnumfeld zunichte machen konnte. So befürchteten die überwiegend polnisch- und italienischstämmigen Bewohner von Queen Village mit unverhohlenen rassistischen Konnotationen, dass ein durch die Housing Authority durchgeführter Wohnungsbau mittellose und vermeintlich kriminelle Afroamerikaner in den Stadtteil bringen würde.<sup>40</sup>

Trotz oder gerade wegen der radikalen Motive einiger Aktivisten war es den Nachbarschaftsorganisationen bis zum Ende der 1960er-Jahre gelungen, weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die Erneuerung des lokalen Wohnungsbestands zu erstreiten.<sup>41</sup> Sie hatten es vor dem Hintergrund der angespannten politischen Stimmung der späten 1960er-Jahre verstanden, sich als zentrale Akteure bei der Umsetzung von Erneuerungsmassnahmen zu etablieren, indem sie selbst auf dem Wohnungsmarkt aktiv wurden.<sup>42</sup> Zwar sollte der Einfluss der Nachbarschaftsorganisationen nicht überbewertet werden, aber bereits 1972 hatten lokal verankerte Bürgerorganisationen in Philadelphia mehrere 100 Wohneinheiten fertiggestellt und zu günstigen Konditionen an Haushalte vermarktet, die zuvor unter schlechten Wohnbedingungen in denselben Stadtteilen gelebt hatten.<sup>43</sup> Diese strategische Ausrichtung der Nachbarschaftsorganisationen als staatlich alimentierte, aber unabhängige Akteure auf dem lokalen Wohnungsmarkt wurde durch die Bundes-

39 ArchA, 095, 427, People for Human Rights, A Visitors Guide to Racist Planning in Philadelphia, June 1968; vgl. Countryman (wie Anm. 7).

40 UrbA, Acc. 2, 113, Box 27, United Neighbors Association, Queen Village Community Relations Committee Meeting, 17. 9. 1962; vgl. Robert Halpern, *Rebuilding the Inner City. A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, New York 1995, S. 62.

41 Vgl. Sebastian Haumann, «Schade, dass Beton nicht brennt ...». Planung, Partizipation und Protest in Philadelphia und Köln 1940–1990, Stuttgart 2011, S. 150 f.

42 Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance. Urban Revitalization in America, 1940–1985*, Baltimore 1990, S. 243.

43 UrbA, Acc. 107 – 239, Box 55, Non-profit groups, [1972].

regierung unter Richard Nixon eher noch gestärkt. Ab 1973 wurden zwar die Mittel für den Wohnungsbau drastisch reduziert, aber die verbleibenden Förderinstrumente bevorteilten lokale Akteure.<sup>44</sup>

## **Bürgerinitiativen: Regulierung des Wohnungsmarkts und Kommunalpolitik**

Wie sich diese US-amerikanischen Vorbilder in den Debatten um die Stadterneuerung in Westdeutschland widerspiegeln, zeigt das Beispiel der Initiative Urbanes Wohnen, die 1968 in Köln gegründet wurde. Deren massgeblicher Initiator, der Architekt Erich Schneider-Wessling, hatte Ende der 1950er-Jahre an der University of Southern California studiert und war dann einige Jahre Mitarbeiter des Architekten Frank Lloyd Wright gewesen. Es ist mehr als wahrscheinlich, dass er mit den Diskussionen um die Wohnungspolitik in den USA vertraut war.<sup>45</sup>

Konzeptionell ähnelte die Strategie der Initiative Urbanes Wohnen derjenigen US-amerikanischer Nachbarschaftsorganisationen, als sie 1970 im Kölner Severinsviertel aktiv zu werden begann. Zum einen war man bemüht, einen lokalen Diskurs über die qualitative Erneuerung des Wohnungsbestands anzustoßen und Netzwerke im Stadtteil zu bilden, mit deren Hilfe das Thema in der Öffentlichkeit popularisiert werden konnte.<sup>46</sup> Zum anderen gründete Urbanes Wohnen eine Genossenschaft, um Startkapital für ein konkretes Erneuerungsprojekt zu äufnen.<sup>47</sup> Ähnlich wie ihre amerikanischen Pendanten erwartete Urbanes Wohnen,

44 Die Auswirkungen der Sparpolitik Nixons sind umstritten, unbestritten ist jedoch, dass sich Einflussmöglichkeiten dadurch weiter zugunsten lokaler Akteure verschoben. Vgl. dazu: Thomas Sugrue, *All Politics is Local. The Persistence of Localism in Twentieth-Century America*, in: Meg Jacobs et al. (Hg.), *The Democratic Experiment. New Directions in American Political History*, Princeton 2003, S. 301–326, hier 317; Alexander von Hoffman, *A Study in Contradictions. The Origins and Legacy of the Housing Act Of 1949*, in: *Housing Policy Debate* 11/2 (2000), S. 299–326, hier 322.

45 Vgl. dazu: Historisches Archiv der Stadt Köln (Hg.), *Fluxus + Urbanes Wohnen. Bauten und Visionen der 60er Jahre von Erich Schneider-Wessling*, Köln 1999; Werner Durth, *Architektur als Medium der Politik*, in: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges, 1945–1990. Ein Handbuch 1 (1945–1968)*, Stuttgart 2001, S. 730–741, hier 740.

46 HASTK, Best. 7740, 1269, Brief Urbanes Wohnen an Anwohner, 13. 6. 1972; Wanne für Nachbarn, in: *Kölner Stadtanzeiger*, 20. 1. 1973.

47 Die finanzkräftigeren Genossen sollten einen Teil der Wohnungen im Sinn einer sozialen Durchmischung später selbst bewohnen. Vgl. Peter Busmann, *Bürgerinitiative bei der Planung von Wohnung, Wohnumwelt und Stadt. Dargestellt am Modellfall Genossenschaft Urbanes Wohnen Köln*, Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 41 f.; zur Rolle der Genossenschaften im Wohnungsbau seit den 1970er-Jahren: von Saldern (wie Anm. 22), S. 391 f.

die Verbesserung der Wohnbedingungen zu sozial verträglichen Preisen über ihr gemeinnütziges Engagement auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen, «wenn auch in einem sehr kleinen Bereich [...]».<sup>48</sup>

Grosse Hoffnungen setzte die Gruppe in das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), das 1971 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde.<sup>49</sup> Das Gesetz konnte so gelesen werden, dass der lokalen Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zuerkannt werden sollte. Dort hiess es: «Grundeigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte [...] können sich zu einer Sanierungsgemeinschaft zusammenschliessen, deren ausschliesslicher Zweck in der gemeinsamen *Durchführung* der Sanierung besteht.»<sup>50</sup> Das Konzept der «Sanierungsgemeinschaften» musste den Initiatoren von Urbanes Wohnen als Adaption dessen erscheinen, was Nachbarschaftsorganisationen in den USA leisteten.<sup>51</sup> Entsprechend erhofften sie sich staatliche Unterstützung für ihr Vorhaben – nicht zuletzt solche, welche die Kosten für den Grunderwerb und den Bau senken konnte.<sup>52</sup>

Die Initiative versuchte ihren Anspruch dadurch zu legitimieren, dass ihr Vorhaben Modellcharakter für die Verbesserung der Wohnungssituation im unteren Preissegment habe. Peter Busmann, Mitstreiter Schneider-Wesslings und ebenfalls Architekt, erklärte, dass Urbanes Wohnen förderungswürdig sei, weil es «im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes als ein wesentliches Ziel die Einbeziehung *aller* Betroffenen, also auch der zukünftigen Nachbarn und Nutzniesser [mit niedrigen Einkommen] ihres Projekts begreift».<sup>53</sup> Allerdings entschied sich der Kölner Stadtrat im Sommer 1973 dagegen, Urbanes Wohnen in die Sanierungsplanung für das Severinsviertel aufzunehmen, und entzog dem Projekt damit jegliche Aussicht auf Förderung im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes.<sup>54</sup>

Vor dem Hintergrund dramatischer Preissteigerungen auf dem innerstädtischen Wohnungsmarkt musste die Ablehnung des Projekts unverständlich erscheinen. 1967 betrugen die zu diesem Zeitpunkt noch festgesetzten Mieten für Bestandswohnungen

48 HASTK, Best. 7740, 1269, Urbanes Wohnen, Urbanes Wohnen Köln, Januar 1973.

49 Vgl. Klaus von Beyme, Wohnen und Politik, in: Ingeborg Flagge (Hg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5: 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau, Stuttgart 1999, S. 81–152, hier 113 ff.

50 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), 27. 7. 1971, § 14 (1), Hervorhebung durch den Autor.

51 Vgl. Dieter Grunow et al., Kommunale Verwaltung. Gestaltungsspielräume und Ausbau von Partizipationschancen?, in: Matthias Frese et al. (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, S. 505–528, hier 518.

52 Zu den weitgehenden Möglichkeiten des StBauFG vgl. Tilman Harlander et al., Wohnungspolitik, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden 2006, S. 859–886, hier 882.

53 Busmann (wie Anm. 47), S. 47, Hervorhebung im Original.

54 Im Viertel beginnt das Abenteuer, in: Kölner Stadtanzeiger, 6. 6. 1973; HASTK, Acc. 1723, 280, Brief Stadtplanungsamt der Stadt Köln an Urbanes Wohnen, 8. 5. 1974; allgemein zu den Defiziten in der lokalen Umsetzung des StBauFG: von Saldern (wie Anm. 22), S. 354.

in Köln zwischen 0,90 und 2 DM/m<sup>2</sup>.<sup>55</sup> 1979 legte die Stadtverwaltung ein Konzept für den öffentlich geförderten Wohnungsbau im Severinsviertel vor, in dem Mieten von 3,20–5,30 DM/m<sup>2</sup> veranschlagt wurden.<sup>56</sup> Auf dem freien Markt, der einen immer grösseren Anteil am Wohnungsmarkt ausmachte, dominierte dieser Trend ohnehin. Aktivisten wussten 1978 von einem Fall zu berichten, in dem unsanierte Altbauwohnungen für bis zu 10 DM/m<sup>2</sup> angeboten wurden.<sup>57</sup> Der Mieterbund rechnete zur gleichen Zeit vor, dass im Neubau oder sanierten Altbau an innerstädtischen Lagen Kölns realistischere Mieten von 15 DM/m<sup>2</sup> verlangt werden müssten, um die Gestehungskosten zu decken.<sup>58</sup> Eigentümer, insbesondere professionelle Immobilienunternehmer, setzten auf eine stark wachsende Nachfrage und nahmen diese systematisch in steigenden Preisen vorweg. Zudem war zu beobachten, wie Häuser in spekulativer Absicht liegengelassen, also gerade nicht die benötigten Verbesserungen im unteren Preissegment durchgeführt wurden, und bei Bedarf in hochpreisigen Wohnraum umgewandelt wurden.<sup>59</sup>

Diese Entwicklung und das Scheitern möglicher Alternativen wie Urbanes Wohnen bestärkte kapitalismuskritische Aktivisten in ihren Ansichten und führte dazu, dass deren Argumente grosse Teile der Stadtöffentlichkeit überzeugen konnten.<sup>60</sup> Während die etablierten Parteien im Kölner Stadtrat das Problem letztlich auf unlauteres Handeln Einzelner zurückführten, interpretierten die Kritiker aus dem links-alternativen Milieu den Zustand als Resultat einer verfehlten Politik, die eine erhebliche Mitschuld trage.<sup>61</sup> Auf der einen Seite schien das Scheitern von Projekten wie Urbanes Wohnen zu zeigen, dass die etablierte Politik konstruktiven Vorschlägen zur Verbesserung der Wohnbedingungen im unteren Preissegment nicht folgte. Auf der anderen Seite legten die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt den Schluss nahe, dass die Stadt ihre Möglichkeiten, regulierend einzugreifen, nicht ausschöpfte. «Das hat zur Folge, dass automatisch eine ‹kalte Sanierung› einsetzt [...] private Bauträger haben die Möglichkeit, profitable Einzelprojekte durchzuführen.»<sup>62</sup>

55 HASTK, Best. 1728, 168, Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Köln kann noch nicht «weisser Kreis» werden – Zahlen zur Beurteilung des Wohnungsmarktes, 16. 3. 1967.

56 HASTK, Acc. 1113, 500, Hans-Georg Lange, Betr.: Mietenkonzept Sanierung Severinsviertel, 5. 12. 1979.

57 HASTK, Best. 7740, 498, SSK, Kaussen Musterschüler Nr. 1: Geller, Oktober 1978.

58 Mieterbund beklagt die grosse Wohnungsnot in den Städten, in: Kölnische Rundschau, 19. 12. 1979; Miethaus gleich Luftschloss?, in: Kölnische Rundschau, 10. 2. 1981; Stadt wird Geld zur Modernisierung nicht los, in: Kölner Stadtanzeiger, 9. 8. 1980; vgl. Lidwina Kühne-Büning et al., Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik, 1949–1989/1990–1998, in: Flagge (wie Anm. 49), S. 153–232, hier 185.

59 Vgl. Kühne-Büning et al. (wie Anm. 58), S. 190 f.

60 Kommentar – Wieder ein Amt für Wohnungen?, in: Kölner Stadtanzeiger, 27. 2. 1973.

61 SSK (wie Anm. 57).

62 HASTK, Best. 1645, 9, Christel Fomm, Protokoll des Kontaktgesprächs, 28. 10. 1972.

Daher forderten die Aktivisten, den Wohnungsmarkt stärker zu regulieren und zu überwachen. Die Mitte der 1970er-Jahre gegründete Wohnraumrettungsgesellschaft brachte die dahinterstehende Erwartungshaltung auf den Punkt: «[...] die Stadt ist gesetzlich verpflichtet, jedem Bürger eine menschenwürdige Wohnung zu beschaffen, die er auch bezahlen kann.»<sup>63</sup> 1973 stellte die im Severinsviertel aktive Bürgerinitiative südliche Altstadt (BISA) ein Bündel konkreter gesetzgeberischer Massnahmen vor. Für das Viertel sollte eine Veränderungssperre erlassen werden und ein Verbot, Wohnraum zweckzuentfremden – vor allem leer stehen zu lassen –, sollte verhängt und konsequent durchgesetzt werden. Schliesslich sollte die Stadt nach der Meinung der BISA in jedem Fall das ihr gemäss dem StBauFG zustehende Vorkaufsrecht wahrnehmen, um die Kontrolle über den lokalen Immobilienmarkt zu gewinnen.<sup>64</sup>

Die Fraktionen im Stadtrat und die Verwaltung lehnten die vorgeschlagenen Massnahmen jedoch als undurchführbar und kontraproduktiv ab. Zum einen fehlten der Kommune die finanziellen Mittel. Zum anderen befürchtete eine Mehrheit im Stadtrat, eine Veränderungssperre oder andere restriktive Eingriffe in den Wohnungsmarkt würden «Selbsterneuerungskräfte» hemmen.<sup>65</sup> Die Aktivisten vermuteten jedoch, der Grund für die mangelnde Bereitschaft der Stadtoberen, den Wohnungsmarkt zu regulieren und zu überwachen, sei deren Verflechtung mit der Immobilienwirtschaft. Die «Wohnraumrettungsgesellschaft» lamentierte, «Klüngel» und «Filz» «schaffen den reichen Wohnraumzerstörern immer wieder freie Bahn».<sup>66</sup>

Es war nicht zuletzt diese Vermutung, die eine wachsende Bereitschaft innerhalb des links-alternativen Milieus begründete, in die parlamentarische Kommunalpolitik einzutreten. In den Diskussionen, die darin gipfelten, dass zu den Kommunalwahlen 1979 eine Kölner Alternative Liste (KALT) antrat, war die Möglichkeit, «Verfilzung» aufzudecken und gegen die Interessen der Immobilienwirtschaft die Regulierung des Wohnungsmarkts zu intensivieren, eines der wichtigsten Argumente der Befürworter der Wahlbeteiligung.<sup>67</sup> Als 1979 zwei KALT-Vertreter in die Bezirksvertretung Köln-Innenstadt einzogen, machten sie zunehmend von ihren Einflussmöglichkeiten Gebrauch. 1981 stellten sie den Antrag, in einer Reihe von konkreten Einzelfällen gegen Wohnraumzweckentfremdung vorzugehen: «Um die Verwaltung beim Vorgehen gegen Spekulanten zu unterstützen, fordert [die Kölner Alternative] den zuständigen Fachausschuss auf, dass [sic] Wohnungsamt zu beauftragen, in

63 HASTK, Best. 7740, 1908, Wohnraumrettungsgesellschaft, Kölner Wohnraum Rettungsgesellschaft gegründet, o. D.

64 HASTK, Best. 7740, 1272, BISA, Rechtliche Schritte zur Erhaltung des Severinsviertels, 1973.

65 Verhandlungen des Rates der Stadt Köln, 1973, S. 161 f.

66 Wohnraumrettungsgesellschaft (wie Anm. 63).

67 HASTK, Best. 7740, 542, Offener Brief Bunte Liste – Wehrt Euch an die Kölner Bürgerinitiativen, 17. 5. 1979; vgl. Roland Roth, Stadtentwicklung und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik, in: Renate Borst et al. (Hg.), Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel 1990, S. 209–234, hier 226.



die bezugsfertigen Wohnungen der Bernhard-Letterhaus-Strasse 27 und 29 sowie Nikolaus-Gross-Strasse 18 Wohnungssuchende nach Massgabe der Rechtslage einzuweisen.»<sup>68</sup> An der mitschwingenden Ironie wird deutlich, dass die alternativen Parlamentarier glaubten, mit diesem Schritt die eigentlichen, der Öffentlichkeit verborgenen Interessen der Immobilienwirtschaft und der Stadtoberen zu unterminieren. Allerdings fand der Antrag in diesem spezifischen Fall die Unterstützung anderer Fraktionen und wurde angenommen.<sup>69</sup>

Entgegen ihrer eigenen Erwartungen gelang es den Aktivisten, über ihre parlamentarische Arbeit die Verwaltungspraxis im Umgang mit dem Wohnungsmarkt konkret zu beeinflussen. Unter dem Namen Die Grünen gelang es alternativen Politikern ab 1984, als sie mit 10% Stimmenanteil in den Stadtrat gewählt wurden, systematisch Einfluss auf die wohnungspolitische Entwicklung zu nehmen.<sup>70</sup> Massnahmen, wie sie die BISA schon 1973 gefordert hatte, wurden in dieser Konstellation in den 1980er-Jahren zum Teil durchgesetzt. Gerade das Severinsviertel wurde zu einem Ort wohnungspolitischer Experimente, wo spezielle Projekte für benachteiligte Gruppen, vermittelt durch die parlamentarische Arbeit der Grünen, nun mit städtischer Unterstützung durchgeführt wurden.<sup>71</sup>

## Fazit und Vergleichsaspekte

In diesem Beitrag ist gezeigt worden, welche unterschiedlichen Wege Bürgerorganisationen einschlugen, um das Ziel einer guten, aber preiswerten Wohnraumversorgung zu erreichen. Abschliessend geht es darum, vergleichend zu analysieren, wie sich die Akteurskonstellationen unterschieden und inwieweit die jeweiligen Erwartungshorizonte der Akteure in den Bürgerorganisationen im Hinblick auf die Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Ziele divergierten. In diesem Zusammenhang wird schliesslich die Frage geklärt, welchen Einfluss die verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen und das Marktumfeld auf die Aktionsmuster der Bürgerorganisationen hatten.

68 HASTK, Acc. 676, 64, Bezirksvertretung 1 der Stadt Köln, Niederschrift über die 18. Sitzung, 2. 4. 1981.

69 Ebd.

70 HASTK, Best. 7740, 632, Kommunalpolitischer Kongress Köln – Materialien, 1984; vgl. dazu: Thomas Ohlemacher, Grün-alternative Lokalpolitik in der Bundesrepublik – eine Zwischenbilanz, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 2/3 (1989), S. 118–121; Christoph Becker-Schaum, The Origins of the German Greens, in: Carolin Brinkmann et al. (Hg.), *Green Parties. Reflections on the First Three Decades*, Washington 2006, S. 23–32, hier 27 f.

71 Vgl. dazu: Roswitha Sinz, Stadterneuerung im Severinsviertel. Das Projekt Karthäuser Wall, in: Heiner Monheim (Hg.), *Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik*, Essen 1997, S. 285–289; Haumann (wie Anm. 41), S. 298 f.



Im Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst der Unterschied zwischen den tonangebenden Akteuren auffallend. Angehörige der alteingesessenen *communities* in den vernachlässigten Stadtteilen Philadelphias waren die treibende Kraft hinter den Bestrebungen, die Wohnsituation zu verbessern. Sie konnten einerseits auf lokalen Netzwerken und endogenen Potenzialen aufbauen, andererseits auf die Unterstützung sozialreformerischer Organisationen zurückgreifen.<sup>72</sup> Dagegen kamen diejenigen, die in der Bundesrepublik in demselben Problemfeld aktiv wurden, zumeist erst um 1970 in die vernachlässigten Stadtteile. Vielen dieser Aktivisten, die aus einem akademischen Umfeld stammten, fiel es schwer, Allianzen mit der alteingesessenen Bevölkerung aufzubauen.<sup>73</sup> Entscheidend dürfte für diese Differenz gewesen sein, dass die Aktivitäten der *neighborhood organizations* schon seit Beginn der 1960er-Jahre stattgefunden hatten, während entsprechende Aktionen in bundesdeutschen Städten erst am Ende des Jahrzehnts unter dem Einfluss der Studentenbewegung einsetzten.

Dies machte sich vor allem in unterschiedlichen Erwartungshorizonten bemerkbar. Wichtige, wenn auch nicht immer explizit vertretene Motive der Aktivisten in der Bundesrepublik entsprangen neomarxistisch inspiriertem Gedankengut, das infolge der 68er-Bewegung an Popularität gewann. Aufbauend auf der Annahme, dass es nicht genüge, die «Arbeiterklasse» in den Betrieben zu organisieren, rückte der sogenannte Reproduktionsbereich als Feld des «Klassenkampfes» in den Mittelpunkt, zu dem auch die Wohnbedingungen gerechnet wurden. Die negativen Erfahrungen von Initiativen wie Urbanes Wohnen, die im Anschluss an US-Vorbilder marktkonforme Strategien zur sozialverträglichen Verbesserung des Wohnungsangebots entwickelten, schienen zu bestätigen, dass preiswerter Wohnraum unter den Prämissen des Kapitalismus und des politischen Systems der Bundesrepublik nicht zu schaffen war.<sup>74</sup> Obwohl ähnliche Argumente in den USA seit dem Ende der 1960er-Jahre ebenfalls starken Widerhall fanden,<sup>75</sup> trafen sie dort auf bereits bestehende Muster, Wohnraumprobleme durch bürgerschaftliches Engagement innerhalb des Markts zu lösen. Gestützt auf die Ressourcen sozialreformerischer Organisationen waren dort erste Erfolge abzusehen, die gerade nicht auf einer Fundamentalkritik am politischen und ökonomischen System fussten.

72 Ausführlich zu den Unterschieden zwischen philanthropischen Organisationen und wohlfahrtsstaatlicher Politik in den USA und Deutschland: Marcus Gräser, *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880–1940*, Göttingen 2008; zur Geschichte philanthropischer Nachbarschaftsorganisationen in den USA: Judith Ann Trolander, *Professionalism and Social Change. From the Settlement House Movement to Neighborhood Centers, 1886 to the Present*, New York 1987.

73 Wilfried Nelles et al., *Stadtsanierung und Bürgerbeteiligung*, Göttingen 1979, S. 137 f.

74 Vgl. Margit Mayer, *Städtische soziale Bewegungen*, in: Roland Roth et al. (Hg.), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*, Frankfurt 2008, S. 293–318, hier 298.

75 Vgl. Fisher (wie Anm. 37), S. 118.

Diese, der divergierenden Chronologie geschuldete Differenz, überlagerten grundsätzlichere Unterschiede bei den Möglichkeiten zu politischer Beteiligung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. *Neighborhood organizations* waren nicht nur eine etablierte Form der politischen Organisation in US-Städten, sondern fungierten als anerkanntes Korrektiv im kommunalpolitischen System.<sup>76</sup> In den 1960er-Jahren stärkte zudem die wohlfahrtsstaatliche Politik der Bundesregierung die Handlungsmöglichkeiten lokal verankerter Aktivisten, nicht zuletzt durch finanzielle Förderung von Projekten in deren Trägerschaft.<sup>77</sup> In der Bundesrepublik scheiterten ähnliche Versuche, den Wohlfahrtsstaat zivilgesellschaftlich zu durchdringen, wie dies etwa nach dem StBauFG möglich erschien, an der politischen Praxis der Kommunen. Da die Rolle der Stadträte dominant blieb, machte sich Widerspruch primär an deren Handeln fest, führte aber schliesslich dazu, dass Einflussnahme lokaler Initiativen über den Weg der Parlamentarisierung erfolgreich war.<sup>78</sup>

Ebenso wichtig war die langfristig wirkende unterschiedliche Bewertung von Eigentum. Pauschal gesagt war das Ideal einer Gesellschaft von Eigentümern in den USA wesentlich fester verankert als in der Bundesrepublik. Im Bereich der Wohnungspolitik blieb *owner occupancy* das allgemeingültige Ziel, das auch von Nachbarschaftsorganisationen angestrebt wurde – als Bauträger wollten sie so weit wie möglich an alteingesessene Bewohner verkaufen! Währenddessen blieb die Bewertung des privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsmarkts in Deutschland selbst in der Nachkriegszeit ambivalent. Denn nach wie vor hielten viele Bürger die Wohnraumversorgung in Fällen, in denen der Markt versagte, für eine staatliche Aufgabe. Insbesondere waren negative Ansichten über den gewerbsmässigen Besitz von Wohneigentum weit verbreitet, der sozial ausgewogene Verbesserungen geradezu zu verhindern schien, eine Meinung, die von neomarxistisch inspirierten Kritikern aufgegriffen wurde.<sup>79</sup>

Die divergierenden Ansichten über die Bedeutung von Eigentum und marktförmiger Entwicklung korrespondierten schliesslich mit den unterschiedlichen Erfahrungen auf den Wohnungsmärkten. Die Strategien, welche die Nachbarschaftsorganisationen in Philadelphia verfolgten, fielen in eine Zeit, als Suburbanisierung der dominante Modus der Stadtentwicklung war – in den USA wie in Deutschland –, während die Aktivisten in Köln den allmählichen Beginn einer Reurbanisierung erlebten.<sup>80</sup> Die lokalen Organisationen agierten vor beziehungsweise nach einer die gesamte west-

76 Vgl. dazu: Klemek (wie Anm. 32), S. 69 f.; Haumann (wie Anm. 41), S. 42 f.

77 Vgl. Countryman (wie Anm. 7), S. 295–307.

78 Vgl. Haumann (wie Anm. 41), S. 289 f.

79 Vgl. zur Bedeutung des Verweises auf das Allgemeinwohl: Cornelia Nowack, Interessen, Kommunikation und politischer Protest. Die Rolle lokaler Interessen und Kommunikationsstrukturen bei der Entstehung von Bürgerprotest, Frankfurt 1988, S. 145 f.

80 Vgl. Adelheid von Saldern, The Suburbanization of German and American Cities, in: Bulletin of the German Historical Institute 38 (2006), S. 33–49.

liche Welt erfassenden Wende auf dem Wohnungsmarkt. Aktivisten erlebten folglich in den 1960er-Jahren die Stagnation der Preise in innerstädtischen Wohngebieten, während in den 1970er-Jahren Preissteigerungen in den gleichen Lagen bereits deutlich zu erkennen waren.

Diese Wende wurde durch spezifische Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen verschärft. In den USA wirkte bis in die 1960er-Jahre die Praxis des sogenannten *redlinings* nach. In den 1930er-Jahren hatte die Bundesregierung aus wirtschaftspolitischen Gründen Gebiete definiert, in denen Immobilien als nicht beleihungswürdig galten. Überwiegend betraf dies die innerstädtischen Wohngebiete. Investitionen in diesen Vierteln wurden dadurch systematisch verhindert, und der Wohnungsmarkt trat in die Abwärtsspirale ein, mit der sich die Nachbarschaftsorganisationen in den 1960er-Jahren konfrontiert sahen.<sup>81</sup> Dieses Muster begann sich erst in den 1970er-Jahren – nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten von Nachbarschaftsorganisationen – allmählich zu ändern.

Dagegen kam es in der Bundesrepublik Deutschland bereits Ende der 1960er-Jahre zu gravierenden Veränderungen. Entscheidend war die Aufhebung der Mietpreisbindung für Bestandsimmobilien. Diese seit dem Zweiten Weltkrieg bestehende Regelung hätte Preissteigerungen durch den zerstörungsbedingten Wegfall von Wohnraum entgegenwirken sollen, führte allerdings dazu, dass kaum Investitionen in den Altbaubestand geflossen waren. In dem Mass, wie die Lage sich entspannte, leitete die Bundesregierung die Aufhebung der Mietpreisbindung ein.<sup>82</sup> In Köln stand dieser Schritt 1968 an.<sup>83</sup> Da der Wohnungsbedarf zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht ausreichend gedeckt war, führte die hohe Nachfrage innerhalb weniger Jahre zu steigenden Preisen, mit den Resultaten, die weiter oben beschrieben sind. Auf diese bereits dynamische Preisentwicklung sattelte die «Wiederentdeckung» der Innenstädte als attraktiver Wohnstandorte in den 1970er-Jahren auf, die durch staatliche Förderung weiter verstärkt wurde.<sup>84</sup> Die Aktivisten in der Bundesrepublik agierten folglich vor dem Hintergrund gänzlich anderer wohnungswirtschaftlicher Bedingungen als diejenigen in den USA, die teils durch die abweichende Chronologie der Ereignisse, teils durch spezifische Entwicklungsmuster entstanden waren. Insofern spiegeln die unterschiedlichen Wege, welche die Initiativen zur Schaffung von preiswertem Wohnraum einschlugen, auch die Möglichkeiten wider, ihr Ziel in dem jeweiligen Marktumfeld umzusetzen. Die unterschiedlichen Bedingungen auf dem Markt machen die divergierenden Strategien der Bürgerorganisationen

81 Vgl. Hillier (wie Anm. 38).

82 Vgl. dazu: von Beyme (wie Anm. 49), S. 129 ff.; Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995, S. 294–298.

83 Oberstadtdirektor (wie Anm. 55).

84 Vgl. dazu: von Saldern (wie Anm. 22), S. 356 f., 365; Kuhn (wie Anm. 23), S. 324 f.

zwar plausibel, aber erklären sie nicht vollständig. Hinzu kommen Unterschiede im Verständnis von marktwirtschaftlichen Mechanismen und Chancen politischer Einflussnahme, die den Erwartungshorizont der Aktivisten prägten. So bildeten sich trotz sehr ähnlicher Diagnose der Probleme der Wohnraumversorgung bei Aktivisten in den USA und der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich verschiedene Lösungsstrategien heraus. In den USA setzten Nachbarschaftsorganisationen auf die Verknüpfung von sozialräumlicher Einflussnahme und aktivem Eingreifen in den lokalen Wohnungsmarkt. Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland dagegen sahen die Verbesserung des Wohnungsangebots zu niedrigen Preisen in erster Linie als politische Aufgabe, deren Umsetzung sie zunächst in Form antikapitalistischer Fundamentalkritik, später innerhalb parlamentarischer Verfahren einforderten.

