

Rau, Christian: *Stadtverwaltung im Staatssozialismus. Kommunalpolitik und Wohnungswesen in der DDR am Beispiel Leipzigs (1957–1989)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2017. ISBN: 978-3-515-11530-8; 425 S., 17 s/w Abb., 19 s/w Tab.

Rezensiert von: Jay Rowell, Centre national de la recherche scientifique

Die Geschichtsschreibung über den Staatssozialismus hat sich in den letzten 15 Jahren in Richtung einer Global-, Verflechtungs- und vergleichenden Geschichte verschoben. Zugleich sind seit einigen Jahren Historiker wie zum Beispiel Christoph Bernhardt, Oliver Werner oder Jens Gieseke gegen den Strom geschwommen und haben neue Forschungen zu den inneren Machtverhältnissen der DDR mit Blick auf den SED- und Staatsapparat vorangetrieben.¹ Diese Arbeiten stützen sich oft auf Lokal- und Regionalstudien und beziehen sich methodisch auf eine Sozial- und Alltagsgeschichte der Herrschaft. Daneben haben aber auch Konzepte aus dem Feld der Europaforschung, etwa der Ansatz der „multilevel governance“ (Mehrebenen-Regierung) oder des „scaling“, Anwendung gefunden, wiederum bei Christoph Bernhardt², aber auch bei Christian Rau, dem Autor der hier zu besprechenden Arbeit. Während viele Studien, die den Ansatz der Mehrebenen-Regierung anwenden, Machtgefälle und Hierarchien ungenügend thematisieren, gehen Bernhardt und Rau von asymmetrischen Ressourcen aus, ohne dabei jedoch Akteure und Institutionen von vornherein in binäre Paare aufzuteilen: etwa in Partei und Staat, Entscheidungsträger und ausführende Instanzen, dominante Akteure und Dominierte, Zentrum und Peripherie.

Das Buch von Christian Rau zur Kommunalpolitik in Leipzig bietet eine umfangreiche und hervorragend dokumentierte Studie, die sich auf die Überlieferung der SED sowie auf staatliches Schriftgut auf zentraler, Bezirks- und Kommunalebene stützt, ohne dabei die Stasi-Archive aus dem Auge zu verlieren. Fokus ist dabei der Städte- und Wohnungsbau sowie die Felder Wohnungsreparatur und -vergabe, Bereiche also mit hoher politischer Resonanz, die die gesamte Be-

völkerung erfassten. Sie stellen entsprechend ein aufschlussreiches empirisches Objekt dar, um Spannungsfelder zwischen zentralstaatlichen Machterhaltungsstrategien und kommunalen Interessen sowie Anpassungsstrategien zu untersuchen. Viele bisherige Studien zur Architekturgeschichte oder zum Städtebau haben sich vor allem mit der politischen und ideologischen Deutung von baulichen Formen auseinandersetzt. Bei Raus Arbeit handelt es demgegenüber um einen Beitrag zur Sozialgeschichte des lokalen Staats- und Parteiapparats, der sich besonders auf Konflikte, Kontroversen und gegensätzliche Interessen konzentriert.

Die Studie behandelt drei Themen in vier Kapiteln, die jeweils verschiedene Interessenskonstellationen beschreiben. Beim ersten Thema handelt es sich um die „von oben“ durchgesetzten lokalen Verwaltungsreformen im Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung zentraler Kontrolle und örtlichen Eigenheiten, Anpassung oder Eigenverantwortung. So war die Geschichte der lokalen Verwaltung in der SBZ/DDR zwischen 1945 und Mitte der 1960er-Jahre durch ständige Umorganisationen geprägt, mit denen vergeblich versucht wurde, die zentrale Kontrolle zu sichern, ohne dabei die nötige Anpassungsflexibilität und Mobilisierung örtlicher „Reserven“ zu verhindern. Im Berlin herrschte Misstrauen gegenüber Identitäten und Interessen, die an das Territorium gebunden waren; auch die bürgerliche Konzeption von Selbstverwaltung wurde kritisch betrachtet. Aber im Laufe der Zeit setzte sich die Einsicht durch, dass ständige Eingriffe in die Personalbesetzung, in Bauvorhaben und Verwaltungsreformen dem Wirtschaftsplan schaden. So erscheinen die ersten 20 Jahre der DDR-Geschichte wie der (vergebliche) Versuch, die territorialen Verwaltungsgliederun-

¹ Christoph Bernhardt / Oliver Werner, Macht-Räume in der DDR: Plädoyer für eine raumbezogene Analyse des sozialistischen Herrschaftssystems, Deutschland Archiv, 16.5.2017, <http://www.bpb.de/248011> (27.02.2018); Rüdiger Bergien / Jens Gieseke (Hrsg.), Communist Parties Revisited. Socio-Cultural Approaches to Party Rule in the Soviet Bloc, 1956–1991, New York 2018.

² Christoph Bernhardt (Hrsg.), Forum „Spatial Dimensions of Governance in Political struggles“, in: Historical Social Research 42 (2017), 2.

gen an die nach Industriesektoren organisierte Planwirtschaft anzupassen. Ab 1971 folgte eine relative Stabilisierung der vertikalen und horizontalen Arbeitsteilung.

Das zweite Themenfeld des Buchs besteht in Konflikten zwischen dem Rat des Bezirks und dem Rat der Stadt Leipzig. Während ersterer Baubetriebe und die Verteilung von Ressourcen steuerte und strukturell Industrievorhaben bevorzugte, legte Letzterer Prioritäten auf Messebauten, Prestigeobjekte im Stadtzentrum sowie auf den Wohnungsbau und auf Reparaturen. Mit Blick auf diese komplexen und beweglichen Konfigurationen bricht Rau die Gegenüberstellung von zentralen und lokalen Instanzen auf. Zu Recht betont er die Schlüsselrolle des 1. Bezirkssekretärs der SED, der gleichzeitig als „Schiedsrichter“ lokale Interessengegensätze moderierte und Prioritäten der Zentrale durchsetzte. Zugleich kämpfte er in Berlin aber auch als „Lobbyist“ um Investitionen, die „seinem“ Bezirk zugutekommen sollten.

Das letzte Themenfeld umreißt die Interaktionen zwischen den lokalen Verwaltungen und den Einwohnern. In der Ära Honecker war es zu einer gewissen Stabilisierung der Verwaltungsorganisation und der Arbeitsteilung zwischen Parteiorganisationen, zentralstaatlichen Instanzen und den Räten des Bezirks sowie der Stadt Leipzig gekommen; auch wurden nun in großem Umfang Neubauwohnungen bereitgestellt. Dennoch gelang es in der Regel nicht, eine rationale und gesteuerte Wohnraumvergabe und -verwaltung durchzusetzen. In seinem letzten Kapitel zeigt Rau, dass diese Bereiche, die in Berlin kaum thematisiert wurden, vor Ort zu oft pragmatischen und informellen Aushandlungen und Interaktionen zwischen Verwaltung und Einwohnern führten. Um Spielräume zu gewinnen und um verschiedene Bevölkerungsgruppen und Personen, die durch Eingaben oder persönliche Netzwerke über politische Ressourcen verfügten, gezielt mit Wohnraum versorgen zu können, wurden rechtliche Normen und Richtlinien untergraben – durch ständige Eingriffe der SED, die „Sonderkontingente“ beanspruchte, aber auch durch die Praxis des „Schwarzwohnens“ sowie verschiedene Formen der Korruption. In der Verteilung von knappen Gü-

tern werden soziale und institutionelle Gegensätze sichtbar.

Derartige Gegensätze zeigen sich etwa im Kampf zwischen „Einheimischen“ und „Zugezogenen“, aber auch in Auseinandersetzungen zwischen bevorzugten Gruppen (NVA, MfS, Polizei, Ärzten, Ingenieuren, Leistungssportlern) einerseits und Haushalten, die zwar anerkannte Bedürfnissen anführen konnten (z.B. Tbc-Kranke sowie Haushalte, die in überbelegten Wohnungen, in Untermietverhältnissen oder in baufälligen Wohnungen untergebracht waren), aber nicht zu den bevorzugten Kategorien gehörten, andererseits. Die Letzteren benutzten eine Vielzahl von Strategien, um auf die schlecht bezahlten und schlecht ausgebildeten Wohnraumlener Einfluss zu nehmen. In Eingaben oder durch ehrenamtliche Tätigkeit wurden zum Beispiel legitime politische Diskurse instrumentalisiert, um eigene Interessen durchzusetzen. So dokumentiert Rau überzeugend, dass die territorialen Verwaltungen in den 1970er- und 1980er-Jahren immer weniger in der Lage waren, die offiziellen Richtlinien durchzusetzen, was in der Bevölkerung den Glauben an die Gerechtigkeit und die Berechenbarkeit der staatlichen Ordnung schwächte. Einher ging diese Entwicklung indes mit wachsenden Gestaltungsfreiheiten und Eigeninitiativen vor Ort, die Engpässe und Interessenkonflikte zwischen soziale Gruppen teilweise aufheben konnten.

Rau zufolge lässt sich der Verwaltungsalltag in den Kommunen und Bezirken der DDR weder auf die offiziell geltende doppelte Unterstellung – unter den Staats- wie den Parteiapparat – reduzieren, noch auf örtliche Selbstverwaltung oder autonomes Handeln. Anders als im Falle der „Multilevel“-Strukturen der Europäischen Union, die durch eine gewisse Labilität innerhalb rechtlich gesicherter Spielräume charakterisiert sind, wurde der lokale Staatsapparat der DDR durch ständige Reformen destabilisiert. Regelmäßige Eingriffe des Ersten Bezirkssekretärs der SED hatten das Ziel die Verantwortung für Missverständnisse auf staatliche Instanzen zu schieben, trugen aber langfristig dazu bei, die Berechenbarkeit bürokratische Entscheidung zu untergraben.

Die Stärken des Buches liegen in der dichten Beschreibung von Akteurskonstellationen

und Kontroversen, die sich auf mehreren Ebenen und „Szenen“ abspielten. Zudem werden die Effekte von Konflikt und Kompromiss auf die ausführenden Verwaltungen beschrieben und deren Beziehungen mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen analysiert. Die Stärken der Studie verweisen aber zugleich auf ihre Grenzen. Raus Fokus auf Wohnungsbau und Wohnraumverteilung ermöglicht es ihm, ein breites Spektrum von Verwaltungsarbeit und Interessengegensätzen zu untersuchen. Durch diesen Fokus geraten aber teilweise Faktoren außerhalb dieses Handlungsfeld aus dem Blick, etwa die Effekte der Standardisierung und Industrialisierung der Bauindustrie oder die Dynamiken der Planwirtschaft. So wurde der Wohnungsbau in der Staatlichen Plankommission als unproduktive Investition verbucht, während Kalkulationen zur Arbeitsproduktivität im Bausektor das verwendete Baumaterial einbezogen. Letzteres führte zwangsläufig dazu, dass ein mit Wohnungsreparaturen beschäftigter Bauarbeiter als weit weniger produktiv gewertet wurde als dessen in einem Wohnungsbaukombinat mit Plattenbautechnologie eingesetzter Kollege – Zusammenhänge, die konstitutiv für manche der Rau geschilderten Konflikte waren, von ihm aber ungenügend beachtet wurden.

Zweitens, und dieses Problem teilt die vorliegende Arbeit mit vielen territorialbezogenen Monographien, setzt Christian Rau die von ihm dargestellte Konfiguration zu wenig mit Forschungen zu anderen Politikfeldern, Territorien, sozialistischen Nachbarländern oder autoritären Regimen in Bezug. Ist Leipzig ein „repräsentativer“ Fall oder eine Ausnahme? Waren die Konflikte zwischen Bezirk und Großstadt strukturell oder durch fehlende persönliche Netzwerke bedingt? Wie entscheidend war der Einfluss, den der 1. SED-Bezirkssekretär in Berlin ausüben konnte, welche Rolle spielte seine Identifikation mit „seinem“ Territorium? Die Hervorhebung der Persönlichkeiten und biographischen Eigenschaften der Akteure im Buch deuten auf die wichtige Rolle hin, die persönliche Netzwerke, Rivalitäten und Allianzen spielten. Sie führen in dieser Arbeit indes noch nicht zu strukturellen Hypothesen zur Transformation von biographischen Ressourcen oder zu übergreifenden Charakterisierungen

der Beziehungen zwischen dem lokalen Staats- und Parteiapparat.

HistLit 2018-1-134 / Jay Rowell über Rau, Christian: *Stadtverwaltung im Staatssozialismus. Kommunalpolitik und Wohnungswesen in der DDR am Beispiel Leipzigs (1957–1989)*. Stuttgart 2017, in: H-Soz-Kult 06.03.2018.