

EINLEITUNG

Die SED verdankte ihre Macht im ostdeutschen Teilstaat in ganz erheblichem Maße dem demokratischen Zentralismus, der administrativ-kulturellen Klammer der Diktatur, mit deren Hilfe die Partei alle gesellschaftlichen Bereiche durch straffe Leitung von oben und strikte Disziplin auf allen Ebenen durchdringen wollte.¹ Auch die darin eingebetteten Kommunen wurden am „zentralistischen Gängelband“ geführt und waren den „Restriktionen der realsozialistischen Mangelverwaltung“ willkürlich ausgesetzt.² In der öffentlichen Wahrnehmung und der fachwissenschaftlichen Debatte besteht kaum ein Zweifel, dass gerade diese lokale Ohnmacht maßgeblich zum Untergang der DDR beitrug und die Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 1952 als eine der Hauptursachen für die Unterurbanisierung ostdeutscher Städte anzusehen ist.

Dieses Bild prägt unsere Wahrnehmung von Kommunalpolitik in der DDR grundlegend. Verfestigt hat es sich vollumfänglich aber erst in den Monaten des politischen Umbruchs 1989/90³, vermittelt durch in der zeitgenössischen Medienöffentlichkeit kursierende Bilder vom desolaten Zustand ostdeutscher Städte. Dies führte gleichermaßen zu einem Desinteresse an der Herrschaftspraxis in der DDR, das der Stadtplaner Erich Konter bereits im zeitlichen Umfeld des Mauerfalls am 9. November 1989 beobachtete.

„Was fällt uns im Westen zur Situation der DDR-Städte anderes ein als ‚Verfall‘, ‚Unwirtlichkeit‘ und ‚ökologischer breakdown‘? Was anderes zur bisherigen DDR-Stadtpolitik als Wohnungsbaukombinate, extensiver Großsiedlungsbau, Priorität der Hauptstadt zuungunsten der Provinz usw.? An einer Erkenntnis der wirklichen Ursachen und Bedingungen der dort abgelaufenen Stadt- und Raumentwicklung sowie der internen und externen Wirkungsfaktoren

- 1 Vgl. *Hermann Weber*, Die Geschichte der DDR, München 2004, S. 167 f.
- 2 *Helmut Wollmann*, Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen. Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: *Helmut Wollmann / Hans-Ulrich Derlien / Klaus König u. a.* (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997, S. 264.
- 3 Das vom DDR-Dissidenten Rudolf Bahro popularisierte Bild von der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ prägte den westdeutschen Mediendiskurs über den demokratischen Zentralismus zwar bereits in den 1970er Jahren, in der fachwissenschaftlichen Debatte setzte in den 1980er Jahren aber ein gelassenerer Umgang mit dem Kommunalsystem der DDR ein. Der Osteuropa-Experte Herwig Roggemann etwa warnte davor, die Kommunalverwaltung der DDR einseitig als „Kommandosystem“ abzuwerten. Hintergrund waren die parallel in der Bundesrepublik ablaufenden Debatten um den zunehmenden Verlust kommunaler Autonomie durch die wachsende Beteiligung des Bundes. Vgl. *Herwig Roggemann*, Kommunalrecht und Regionalverwaltung in der DDR. Einführung in das Recht der Gemeinden, Städte, Kreise und Bezirke, Berlin 1987, S. 102.

auf die Möglichkeiten zur Regulation dieser Entwicklung ist zumindest derzeit hier wie dort offensichtlich kaum jemand interessiert.“⁴

Die prägende Rolle der Medien für die Wahrnehmung des SED-Staates geriet jedoch schnell in Vergessenheit und Konterers pessimistische Diagnose sollte lange Zeit Gültigkeit besitzen. In der Geschichtswissenschaft verstärkte sich der Effekt noch durch die Renaissance der Totalitarismustheorie in den 1990er Jahren.⁵ Selbst in einem wegweisenden Aufsatz von M. Rainer Lepsius zur Rolle der politischen Institutionen für die Sozialgeschichte der DDR bezog sich dieser ausschließlich auf die zentralen Behörden und spricht, ausgehend von der „Kompetenzkompetenz“ der SED, von einer „Entdifferenzierung“ der Institutionen.⁶ Erst in den letzten Jahren haben sich Sozialwissenschaftler und Historiker dem Herrschaftsalltag regionaler und lokaler SED-Sekretäre angenommen und gezeigt, dass zwischen zentralen Planungsentscheidungen und deren lokalen Auswirkungen zunehmende Differenzen bestanden, die von örtlichen Herrschaftsträgern wahrgenommen wurden und auf die jene kreativ oder wie es im offiziellen Sprachgebrauch der DDR hieß: „schöpferisch“, reagieren mussten; nicht zuletzt, weil sie für Fehlentwicklungen vor Ort jederzeit persönlich verantwortlich gemacht werden konnten.⁷

Eng verbunden damit ist die Frage nach Handlungsspielräumen innerhalb des Staats- und Parteiapparats, die in ihren Ausmaßen erst ansatzweise untersucht sind. Hinter „regionalen Eigeninteressen“, die lokale Funktionäre bisweilen geltend machten, verbargen sich allerdings weniger konkurrierende lokale Planvorstellungen, sondern vielmehr Strategien der Krisenbewältigung.⁸ Die lokal-räumliche Dimension der SED-Herrschaft gewinnt vor allem in einer nach den „Grenzen der

- 4 *Erich Konter*, Vorwort, in: *Bernd Hunger / Erich Konter* (Hrsg.), *Städtebauprognose DDR. Städtebäuliche Grundlagen für die langfristige Intensive Entwicklung und Reproduktion der Städte*, Berlin 1990, S. I.
- 5 Bezeichnend für die ungenügende Auseinandersetzung mit der Verwaltung der DDR ist aus historischer Sicht der Forschungsbericht von *Michael Ruck*, *Beharrung im Wandel. Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert* (II), in: *Neue politische Literatur*, 1998, S. 67–112.
- 6 Vgl. *M. Rainer Lepsius*, *Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR*, in: *Hartmut Kaelble / Jürgen Kocka / Hartmut Zwahr* (Hrsg.), *Sozialgeschichte der DDR*, Stuttgart 1994, S. 17–30.
- 7 Vgl. *Mario Niemann*, *Die Sekretäre der SED-Bezirksleitungen 1952–1989*, Paderborn etc. 2007; *Heinz Mestrup*, *Die SED. Ideologischer Anspruch, Herrschaftspraxis und Konflikte im Bezirk Erfurt (1971–1989)*, Rudolstadt etc. 2000; *Heinz Mestrup*, *Die Ersten und Zweiten Sekretäre der SED. Ein Beitrag zu Handlungsspielräumen von Funktionären in der DDR*, in: *Deutschland Archiv* 36, 2003, S. 950–964; *Heinrich Best / Heinz Mestrup* (Hrsg.), *Die Ersten und Zweiten Sekretäre der SED. Machtstrukturen und Herrschaftspraxis in den thüringischen Bezirken der DDR*, Weimar etc. 2003; *Andrea Bahr*, *Parteiherrschaft vor Ort. Die SED-Kreisleitung Brandenburg 1961–1989*, Berlin 2016.
- 8 Vgl. *Heinz Mestrup*, *Zwischen zentralistischem Einheitsstaat und regionalen Eigeninteressen. Ein Plädoyer für die Erforschung des „sozialistischen Herrschaftsalltags“*, in: *Monika Gibas* (Hrsg.), *Couragierte Wissenschaft. Eine Festschrift für Jürgen John zum 65. Geburtstag*, Jena 2007, S. 77–93.

Diktatur⁹ fragenden DDR-Forschung an Bedeutung. Dabei kann es freilich nicht darum gehen, machtferne Räume oder „Nischen“ zu identifizieren; dies schließt sich im Hinblick auf die Thematik aus. Vielmehr sollen Formen von „Eigen-Sinn“, d. h. Aneignungsprozesse und Handlungslogiken innerhalb des Systems sowie die dahinter stehenden Motive erforscht werden.¹⁰

Die vorliegende Studie knüpft an die Überlegungen zur räumlichen Dimension der Sozialgeschichte der SED-Herrschaft an und konzentriert sich auf einen bislang kaum beachteten Bereich – die Kommunalverwaltung – als einem eigenen Spielregeln folgendem, gleichwohl nicht unabhängigen Machtraum.¹¹ Die Reichweite des Planungsmonopols der SED-Führung und die Handlungschancen lokaler Funktionäre lassen sich, so die Ausgangsthese, gerade auf städtischer Ebene am besten untersuchen, weil dort Herrschaftsansprüche, Entwicklungsdefizite und der zunehmende Unmut der Bevölkerung unmittelbar aufeinandertrafen, sei es bei Sprechstunden, auf Wahlveranstaltungen, Hausversammlungen oder bei der täglichen Eingabenbearbeitung. Die Stadtverwaltungen stellten, so Carsten Benke, geradezu Schnittstellen zwischen einer auf den lokalen Raum bezogenen Gesellschaft und dem Zentralstaat dar.¹² Ein solcher, den Faktor Raum in die Analyse einbeziehender Ansatz erlaubt somit eine Konkretisierung und Verdichtung der Analyse der SED-Herrschaft. Situative Dynamiken und Wechselbeziehungen zwischen Zentrale und Kommune geraten damit in den Fokus der Untersuchung.

Jene Dynamiken hingen in der DDR ganz entscheidend von der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Territorien ab. So waren etwa Bezirksstädte wesentlich näher am Machtzentrum als Kreisstädte oder Gemeinden, zugleich standen sie aber unter stärkerer Beobachtung der Parteiführung. Daraus ergaben sich spezifische Zwänge, jedoch auch Einflusschancen. Das erklärte Ziel der Parteiführung, die räumlichen Unterschiede insbesondere zwischen den nördlichen und südlichen Bezirken einzuebennen, wurde zuweilen durch den asymmetrischen Zugang zu Machtressourcen konterkariert.¹³

9 Vgl. *Richard Bessel* (Hrsg.), *Die Grenzen der Diktatur. Staat und Gesellschaft in der DDR*, Göttingen 1996.

10 Zum Begriff „Eigen-Sinn“ vgl. *Alf Lüdtke*, *Eigen-Sinn. Fabrikalltag, Arbeitererfahrungen und Politik vom Kaiserreich bis in den Faschismus*, Hamburg 1993; *Thomas Lindenberger*, *SED-Herrschaft als soziale Praxis. Herrschaft und „Eigen-Sinn“: Problemstellung und Begriffe*, in: *Jens Gieseke* (Hrsg.), *Staatssicherheit und Gesellschaft. Studien zum Herrschaftsalltag in der DDR*, Göttingen 2007, S. 23–47.

11 Erste Ansätze bei *Christoph Bernhardt / Heinz Reif* (Hrsg.), *Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung. Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR*, Stuttgart 2009, S. 115–144.

12 Vgl. *Carsten Benke*, *Ludwigsfelde – Stadt der Automobilbauer. Stadtentwicklung, Kommunalpolitik und städtisches Leben in einer kleinen Industriestadt der DDR*, Berlin 2010, S. 23. Auf die Bedeutung der lokalen Ebene für die „Partizipation“ der Bürger in der DDR verwies bereits *Thomas Lindenberger*, ohne dies jedoch weiter konzeptionell auszubauen. Vgl. *Thomas Lindenberger*, *Die Diktatur der Grenzen. Zur Einleitung*, in: *Thomas Lindenberger* (Hrsg.), *Herrschaft und Eigen-Sinn in der Diktatur. Studien zur Gesellschaftsgeschichte der DDR*, Köln etc. 1999, S. 31.

13 Vgl. *Christoph Bernhardt / Heinz Reif*, *Zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung. Ambivalenzen sozialistischer Stadtpolitik und Urbanität*, in: *Bernhardt/Reif* (Hrsg.), *Sozialistische*

Die Studie konzentriert sich auf die Stadt Leipzig, die zweitgrößte Stadt der DDR, die vielen ihrer Bürger nicht erst im Herbst/Winter 1989 als „heimliche Hauptstadt“ der DDR galt. Dahinter stand gleichfalls nicht nur schlicht ein traditionell exponiertes Selbstbewusstsein. Ebenso spiegelt sich hierin die administrative Position der Stadt innerhalb des demokratischen Zentralismus und der Städtehierarchie der DDR wider. Hinter Ost-Berlin nahm Leipzig, seit 1952 auch Bezirksstadt, zusammen mit Dresden den zweiten Platz auf der geopolitischen Skala der DDR ein.¹⁴ Als Messestandort galt Leipzig als internationales Aushängeschild der DDR, und Walter Ulbricht widmete seiner Geburtsstadt nicht zuletzt deshalb besonders viel Aufmerksamkeit, zumindest wenn es um die Umgestaltung des Stadtzentrums ging. In der Zeit des Neuen Ökonomischen Systems wurde Leipzig zu einer wichtigen wirtschaftlichen Säule der DDR¹⁵, und bis zuletzt blieb die Stadt Hauptwohnsitz für die im zweitgrößten Industriegebiet der DDR beschäftigten Arbeitskräfte. Aus der Sicht kleinerer Städte bedeutete eine mit Leipzig vergleichbare Stellung immer einen beneidenswerten Zugewinn an Gestaltungsmacht.¹⁶

Auch lokale und regionale Funktionäre waren unermüdlich bestrebt, das historische Erbe der Stadt, zu dem neben der Industriestruktur auch die Arbeiterbewegung zählt, als politisches Kapital zu nutzen. So forderten etwa die Stadt- und Bezirksleitung der SED im Jahre 1956, der siegreichen Arbeiterklasse auf dem Karl-Marx-Platz (vormals und nach 1990 wieder Augustusplatz) ein Denkmal in Form eines gemeinsamen Parteikabinetts zu setzen, was vom ZK der SED jedoch entschieden abgelehnt wurde.¹⁷ Ebenso scheiterte ein zweiter Vorstoß im Jahre 1960 zur Errichtung eines Hauses der Partei- und Staatsmacht an Walter Ulbricht. Der SED-Chef sah seine Geburtsstadt eher in Anknüpfung an ältere Traditionen als Stadt der Industrie, des Handels und der Kultur, dagegen sei Ost-Berlin die politische Hauptstadt.¹⁸ Eine mit utopischen Zukunftsentwürfen verbundene „sozialistische Stadt“ sollte Leipzig damit nicht mehr werden. Das kulturelle Erbe der

Städte, S. 300; *Carsten Benke / Thomas Wolfes*, Stadtkarrieren. Typologie und Entwicklungsverläufe von Industriestädten in der DDR, in: *Christoph Bernhardt / Thomas Wolfes* (Hrsg.), Schönheit und Typenprojektierung. DDR-Städtebau im internationalen Vergleich, Erkner 2005, S. 127–164.

- 14 Vgl. *Heinz Lüdemann / Frank-Dieter Grimm / Rudolf Krönert*, (Hrsg.), Stadt und Umland in der Deutschen Demokratischen Republik, Gotha 1979, S. 71.
- 15 Vgl. *Oliver Werner*, Zwischen Konsolidierung, Bedeutungsverlust und Stagnation, Die Stadt Leipzig in der Planwirtschaft der DDR, in: *Susanne Schötz* (Hrsg.), Leipzigs Wirtschaft in Vergangenheit und Gegenwart. Akteure, Handlungsspielräume, Wirkungen (1400–2011), Leipzig 2012, S. 360–362, der überdies auf die ambivalenten Folgen für die Handlungsfreiheit Leipziger Großbetriebe verweist.
- 16 Vgl. *Bernhardt/Reif*, Zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung, S. 300. So kursierten etwa in den 1960er Jahren im Kreis Saalfeld Gerüchte, dass Baukapazitäten bevorzugt nach Leipzig geschafft würden. Vgl. *Andrew I. Port*, Conflict and Stability in the German Democratic Republic, Cambridge 2008, S. 253.
- 17 Vgl. Sitzung des Sekretariats des ZK der SED, 11.4.1956, SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/3/507, Bl. 12, 132.
- 18 Vgl. Niederschrift über die Aussprache mit dem Vorsitzenden des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, Walter Ulbricht, am 9. Oktober 1960, StadtAL, StVuR (1), 4873, Bl. 12.

Stadt (Buchstadt, Theaterstadt usw.) machte fortan auch den Kern der städtischen Imagepolitik aus.¹⁹ Die sich mit diesen, an den Sozialismus anknüpfungsfähigen Kontinuitäten verbindenden Machtchancen gerieten, unter dem Eindruck des Untergangs der DDR, jedoch schnell in Vergessenheit. Vielmehr galt Leipzig schon bald nach dem Mauerfall in der westdeutschen Medienöffentlichkeit nicht mehr nur als „Heldenstadt“, sondern, aufgrund des desolaten Zustands der einst auch von außen immer unter besonderer Beobachtung stehenden Stadt, als Synonym für „das republikweite Resultat von 40 Jahren Mißwirtschaft“.²⁰

GOVERNANCE IM DEMOKRATISCHEN ZENTRALISMUS: ANSATZ UND AUFBAU DER STUDIE

Die skizzierte Problemstellung der Studie verlangt nach einem differenzierten Konzept, mit dessen Hilfe sich die Komplexität der Herrschaftspraxis der Kommunalverwaltung der DDR nach räumlich-administrativen Gesichtspunkten beschreiben und auf einen analytisch angemessenen Rahmen reduzieren lässt. Ein solches bietet der politikwissenschaftliche Ansatz der Multilevel-Governance.²¹ Dieser soll freilich nicht eins zu eins auf die Verhältnisse in der DDR übertragen werden, zumal er für die Analyse demokratischer Systeme entwickelt wurde. Der Begriff zeichnet sich vielmehr durch eine bestimmte Sichtweise auf Verwaltung aus, die jenseits formaler Strukturen auf Aushandlungsprozesse, Kompetenzverflechtungen, Interessenkonflikte sowie das Zusammenspiel von Institution und Umwelt fokussiert. Dies ermöglicht es, differenzierte Einsichten in die Herrschaftswirklichkeit des demokratischen Zentralismus zu erhalten. Der Staatsapparat der DDR lässt sich so als Mehrebenensystem beschreiben, innerhalb dem lokal-räumliche Entscheidungen gemeinsam, d. h. zwischen allen Ebenen, koordiniert werden mussten. Damit grenzt sich die vorliegende Studie von dem in der Forschung noch weit verbreiteten Ansatz ab, dass sich das Herrschaftssystem des SED-Staates einzig auf Politbüro und zentrale staatliche Organe reduzieren ließe.²² Der Vorteil des Governance-Ansatzes

19 Vgl. *Thomas Höpel*, „Die Kunst dem Volke“. Städtische Kulturpolitik in Leipzig und Lyon 1945–1989, Leipzig 2001, S. 362–375.

20 Bilder, die weh tun, in: *Der Spiegel* 46/1989, S. 56. Vgl. ferner auch *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 206 vom 8. November 1989, S. 3; *Carola Scholz / Werner Heinz*, Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern. Der Sonderfall Leipzig, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45, 1995, Heft 12, S. 17.

21 Vgl. *Arthur Benz*, Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: *Arthur Benz / Nicolai Dose* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2. aktualisierte und veränderte Aufl., Wiesbaden 2010, S. 111–135. Obwohl das Konzept der Governance ursprünglich für die Analyse demokratischer Systeme entwickelt wurde, zeigt eine aktuelle Studie über Handlungsspielräume von Betriebsdirektoren in der DDR, dass sich dieses auch auf diktatorische Herrschaftsbeziehungen anwenden lässt. Vgl. *Marcel Boldorf*, *Governance in der Planwirtschaft. Industrielle Führungskräfte in der Stahl- und der Textilbranche der SBZ/DDR (1945–1958)*, Berlin etc. 2015.

22 Zur Kritik vgl. *Corey Ross*, *The East German Dictatorship. Problems and Perspectives in the Interpretation of the GDR*, London 2002, S. 64 f.

liegt demgegenüber darin, dass er eine übermäßige Betonung des Zentralismus zu vermeiden hilft. Stattdessen betont er vielmehr dessen Grenzen, ohne ihn jedoch zu marginalisieren. Dabei wird eine Blickverengung auf nur eine Institution vermieden. Stattdessen wird deren Einbindung in das Gesamtsystem deutlich. Ohne die formalen Strukturen zu vernachlässigen, eröffnet das Konzept den Blick auf weitergehende Fragestellungen, mit deren Hilfe sich ein wesentlicher Teil der „Institutionenkultur“ besser greifen lässt.²³ So geraten die konkreten Probleme der Mehrebenenpolitik (Ziele und Aufgaben) in das Blickfeld, zudem die Rollen und Interessen der Akteure und die Art und Weise, wie sie in das Mehrebenensystem eingebunden waren. Weiterhin fragt der Ansatz nach den spezifischen Strukturmerkmalen, sowohl innerhalb einer Organisationsebene als auch zwischen den Ebenen. Schließlich werden die Koordinations- und Steuerungsmechanismen in den Blick genommen, die das System zusammenhalten und damit Stabilität schaffen. Auf die DDR umgemünzt, lassen sich anhand dieser Fragestellungen das Ausmaß der „Durchherrschung“ und der Eigen-Sinn innerhalb des Apparates näher bestimmen.

Um die Verwaltungspraxis in der DDR als Multilevel-Governance zu beschreiben, ist es notwendig, sich von der spezifisch westlich geprägten Sicht auf den Staatsapparat der DDR zu lösen, die das Staatsverständnis der SED einzig auf den Zentralismus und die Allmacht von Parteibeschlüssen reduziert. Freilich darf der Zentralismus als bedeutendes Strukturelement nicht ignoriert werden, das Staatsverständnis der SED erschöpfte sich hierin aber nicht. Auszugehen ist vielmehr vom Begriff der „sozialistischen Kommunalpolitik“, die nach dem Verständnis der SED einen „wesentlichen Teil der Gesamtpolitik der marxistisch-leninistischen Partei und des sozialistischen Staates“ darstellte. Das Primat war die staatliche Planung und Leitung, der konkrete Gegenstandsbereich wurde recht allgemein auf die „Entwicklung der Städte und Gemeinden sowie des gesamten Siedlungsnetzes im Sozialismus“ ausgedehnt.²⁴ Kommunalpolitik ordnete sich in der DDR somit in ein spezifisches Staatsverständnis ein, wonach sich das Gesamtsystem durch hierarchische Beziehungen von Teilsystemen beschreiben lässt. Dieses technokratische Verständnis wurde insbesondere im Zuge der Kybernetik-Debatte der 1960er Jahre geprägt, verschwand aber dann nicht mehr aus dem Ideenhaushalt der ostdeutschen Staatstheorie.²⁵

Sichergestellt wurde der Führungsanspruch der Partei erstmals formal durch die Verwaltungsreform von 1952, in deren Verlauf die Länder zugunsten kleinerer regionaler Verwaltungseinheiten (Bezirke) abgeschafft wurden, um die Kommunikationskosten zwischen den Ebenen zu verringern.²⁶ Der parallel festgeschriebene demokratische Zentralismus, ursprünglich das Organisationsprinzip der marxistisch-

23 Vgl. *Bernhard Löffler*, *Moderne Institutionengeschichte in kulturhistorischer Erweiterung. Thesen und Beispiele aus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Hans-Christof Kraus / Thomas Nicklas* (Hrsg.), *Geschichte der Politik. Alte und neue Wege*, München 2007, S. 155–180.

24 Art. ‚Kommunalpolitik (sozialistische)‘, in: *Waltraut Böhme* (Hrsg.), *Kleines politisches Wörterbuch*, Berlin (Ost) 1978, S. 446.

25 Vgl. *Peter C. Caldwell*, *Dictatorship, State Planning and Social Theory in the German Democratic Republic*, Cambridge 2003.

26 Vgl. *Frank Richter*, *Ökonomische Hintergründe der Verwaltungsreform von 1952 in der DDR*, Dresden 1999.

leninistischen Partei²⁷, sollte den Einfluss der Zentrale ebenso garantieren wie das Prinzip der doppelten Unterstellung. Das wichtigste Machtinstrument zur „Durchherrschaft“ des Staatsapparates war der Plan.²⁸ Nach offizieller Lesart war der Rat der Stadt als Beschlussorgan bzw. „politisches Lenkungsinstrument“²⁹ einerseits der im Grunde genommen machtlosen Stadtverordnetenversammlung und andererseits dem übergeordneten Rat des Bezirkes unterstellt. Es gab aber noch eine zweite und wichtigere Dimension, die im Staatsrecht der DDR jedoch immer nachgeordnet behandelt wurde. So waren auch die Fachorgane des Rates der Stadt sowohl dem Rat selbst als auch den Fachorganen des Rates des Bezirks unterstellt. Gerade diese Konstruktion verursachte immer wieder Kompetenzkonflikte. So konnten etwa die übergeordneten Fachorgane Weisungen erteilen, ohne den für die Durchführung der Pläne verantwortlichen Rat zuvor in Kenntnis setzen zu müssen.³⁰

Dies ist eine Seite der Medaille. Aus lokaler Sicht schließt sich jedoch die Frage an, auf welche Machtressourcen Kommunen innerhalb des Planungs- und Leitungssystems zurückgreifen und wie sie diese in der vertikalen Kommunikation mit der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung ihrer Territorien verknüpfen konnten.³¹ Die wichtigste Machtressource der Kommunen war das Lokalwissen, das die kommunalen Funktionäre aus ihrer Planungstätigkeit und ihrem ständigen Kontakt mit der Bevölkerung bezogen. Nicht zuletzt gab diese Machtressource den Ausschlag dafür, dass auch Staatswissenschaftler zu Beginn der 1970er Jahre die Koordinierung innerhalb des Mehrebenensystems als eigentliche Aufgabe der Kommunen ansahen. Der „fortschreitende Abbau vorhandener Disproportionen und die Überwindung bzw. das Vermeiden neuer“³² konnte nach ihrer Auffassung nur durch eine aktive Mitwirkung der Kommunen geleistet werden. Dieses lokal-spezifische Wissen konnte zuweilen als Legitimationsressource eingesetzt werden, musste das „chronische Legitimationsdefizit“ der SED doch stets durch andere, auf Akzeptanz stoßende Strategien kompensiert werden.³³

27 So beschrieb etwa Lenin erstmals 1901 die Elemente des innerparteilichen Organisationsprinzips, namentlich: „strengste Konspiration, strengste Auslese der Mitglieder, Heranbildung von Berufsfunktionären“. Davon erhoffte er sich die Herausbildung eines „wirklichen Demokratismus“, eines auf Vertrauen basierenden Verhältnisses der „Berufsrevolutionäre“. Vgl. *Vladimir Iljitsch Lenin, Was tun?*, in: *Ausgewählte Werke in sechs Bänden*, Bd. 1, hrsg. v. *Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED*, Berlin (Ost) 1970–1971, S. 484.

28 Vgl. *Caldwell*, Dictatorship, S. 2.

29 Vgl. *Veit Scheller*, Die regionale Staatsmacht. Der Rat des Bezirkes Chemnitz/Karl-Marx-Stadt 1952–1990. Eine Verwaltungsstudie, Halle/Saale 2009, S. 85.

30 Vgl. *Günter Püttner / Albrecht Rösler*, Gemeinden und Gemeindereform in der ehemaligen DDR. Zur staatsrechtlichen Stellung und Aufgabenstruktur der DDR-Gemeinden seit Beginn der siebziger Jahre. Zugleich ein Beitrag zu den territorialen Veränderungen der Gemeinde- und Kreisgrenzen in der DDR, Baden-Baden 1997, S. 106.

31 Zur Funktion des Territoriums als politische Ressource in der DDR vgl. *Jay Rowell*, Le totalitarisme au concret. Les politiques de logement en RDA, Paris 2006, S. 251–257.

32 Vgl. *Werner Lenz*, Der Stadtkreis, der Stadtbezirk und einige grundlegende Aufgaben der Volksvertretungen und ihrer Organe, Potsdam-Babelsberg 1979, S. 118.

33 Darauf verweisen etwa verschiedene prominente Ansätze wie Fürsorgediktatur (Konrad H. Jarausch) oder Konsensdiktatur (Martin Sabrow). Zu diesen und anderen Konzepten vgl. *Peter Grieder*, The German Democratic Republic, Basingstoke 2012, S. 1–18.

Die zweite lokale Machtressource stellten die örtlich geleiteten Betriebe dar, zumeist kleinere Versorgungs-, Bau- und Dienstleistungsbetriebe, in die zwar bekanntermaßen kaum investiert wurde, über deren tatsächliche Kapazitäten man aber in Ost-Berlin allenfalls nur vage im Bilde war. Als am Ende der 1960er Jahre etwa die Vernachlässigung des Wohnungsbaus zu einem wichtigen Thema im Politbüro wurde (woran Erich Honecker unmittelbar anknüpfte), machte der Minister für Bauwesen Wolfgang Junker deutlich darauf aufmerksam, dass seine Behörde keinerlei Überblick über die Verteilung der lokalen Baukapazitäten besaß.³⁴ Seine Forderung, dem Bauwesen eine „strukturbestimmende“ Stellung zuzuweisen, d. h. sie zentral anzuleiten, wurde nach dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker im Jahre 1971 jedoch nur halbherzig umgesetzt. So versuchte der neue Generalsekretär das Wissensdefizit durch die Bildung großer Bezirkskombinate unter Einbeziehung örtlicher Ressourcen zu kompensieren. Dennoch verblieben auch dann noch Baukapazitäten, insbesondere Reparaturbetriebe, in den Kommunen. Nicht zuletzt aus diesem Grund blieb die „Ausschöpfung örtlicher Reserven“ zu jeder Zeit Grundbestandteil zentraler Pläne und kommunalen Handelns.³⁵

Neben der Frage der Machtressourcen ist abschließend das Verhältnis von formellen und informellen Herrschaftsbeziehungen zu klären. Innerhalb des vom demokratischen Zentralismus geprägten Staats- und Parteiapparates der DDR lassen sich diese beiden Ebenen kaum voneinander trennen. Zum einen stellte das Prinzip der doppelten Unterstellung die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen immer wieder infrage. Bezeichnenderweise setzte man sich in der DDR erst in den späten 1980er Jahren mit dieser Frage auseinander, ohne zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen.³⁶ In der rechts- und geschichtswissenschaftlichen Forschung spricht man deshalb eher von Mitwirkungsmöglichkeiten.³⁷ Kompetenzen waren in der Praxis vielmehr Aushandlungssache.

Zum anderen wurde eine klare Kompetenzabgrenzung auch durch die als legitim anerkannte und in der Verfassung von 1968 sogar formal festgeschriebene Führungsrolle der SED immer wieder unterlaufen. Zwar blieb die Aufgabenverteilung zwischen Partei- und Staatsorganen als Ausdruck des antibürokratischen Selbstver-

34 Zentrale Arbeitsgemeinschaft beim Präsidium des Ministerrates für die Leitung der prognostischen Arbeit, Information über die Beratung der Prognose der Hauptentwicklungsrichtung des Bauwesens für den Zeitraum 1970 bis 1980, 4.3.1968, SAPMO-BArch, NY 4182/928, Bl. 395–401.

35 Eine erste Annäherung an dieses Thema bietet *Oliver Werner*, Die „Demokratisierung des Verwaltungsapparates“ der DDR als Beispiel administrativer Mobilisierung (1949 bis 1961), in: *Oliver Werner* (Hrsg.), Mobilisierung im Nationalsozialismus. Institutionen und Regionen in der Kriegswirtschaft und der Verwaltung des „Dritten Reiches“ 1936 bis 1945, Paderborn 2013, S. 303–323. Ferner auch Hinweise bei *Jeffrey Kopstein*, The Politics of Economic Decline in East Germany, 1945–1989, Chapel Hill etc. 1997, S. 176.

36 *Jochen Bley*, Die Kompetenz der örtlichen Räte – inhaltliche und rechtliche Anforderungen an deren Ausgestaltung und Verwirklichung, Potsdam 1989.

37 Vgl. *Roggemann*, Kommunalrecht, S. 48; *Püttner/Rösler*, Gemeinden und Gemeindereform, S. 263; *Klaus Sieveking*, Kommunalpolitik und Kommunalrecht in der DDR, in: Deutschland Archiv 16, 1983, Heft 7, S. 1169; *Benke*, Ludwigsfelde, S. 230.

ständnisses³⁸ immer ungenau³⁹, gleichwohl waren die Beziehungen auf vielfältige Weise institutionalisiert. Eine wichtige Verbindungsstelle zur SED-Bezirksleitung bildete etwa der Sekretär des Rates, der seit der Verwaltungsreform von 1952 als rein politischer Funktionär ohne konkreten Geschäftsbereich, aber vollwertiges Ratsmitglied agierte.⁴⁰ Ihm war mit der Organisations-Instrukteur-Abteilung (Org.-Instr.) ein Fachorgan unterstellt, das nur damit befasst war, die Arbeitsweise des Rates und der Fachabteilungen zu koordinieren und kontrollieren sowie entsprechende Schritte einzuleiten, wenn Mängel festgestellt wurden.⁴¹ Zudem entschieden höhere SED-Organe über die Besetzung von Schlüsselpositionen im Rat. Der Oberbürgermeister wurde vom ZK der SED bestätigt, der 1. Stellvertreter des Oberbürgermeisters sowie der Vorsitzende der Stadtplankommission wurden dagegen von der SED-Bezirksleitung ernannt.⁴² Strategisch wichtige Kader waren auch nach ihrer Ernennung als Mitglieder des Sekretariats der SED-Stadtleitung unmittelbar in den Parteiapparat eingebunden, um dort konkrete Anweisungen zur Beschlussdurchführung entgegenzunehmen und Rechenschaft abzulegen. In der Regel betraf das den Oberbürgermeister und den Vorsitzenden der Stadtplankommission.⁴³ Im Sekretariat der SED-Stadtleitung Leipzig waren zu Beginn der 1970er Jahre außerdem der 1. Stellvertreter des Oberbürgermeisters, der Stadtrat für Kultur und die Stadtbezirksbürgermeisterin Mitte vertreten.⁴⁴ Auch hier werden lokalspezifische Feinheiten deutlich. Diese mehr oder weniger formellen Beziehungen wirkten sich schließlich unmittelbar auf das Selbstbild jener Funktionäre aus. So äußerte etwa der Leipziger Oberbürgermeister Karl-Heinz Müller während einer Stadtparteiaktivtagung eher nebenbei, „daß ich in 1. Linie Mitglied des Sekretariats der Stadtleitung bin und dann Oberbürgermeister“.⁴⁵ Schließlich agierte die SED-Grundor-

38 Vgl. *Bernhardt/Reif*, Zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung, in: *Bernhardt/Reif* (Hrsg.), Sozialistische Städte, S. 301 f.

39 Vgl. *Klaus Schroeder*, Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949–1990, München 1998, S. 421; *Ralph Jessen*, Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis. Überlegungen zum Zusammenhang von „Bürokratie“ und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte, in: *Peter Becker / Alf Lüdtke* (Hrsg.), Akten, Eingaben, Schaufenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag, Berlin 1997, S. 71.

40 Vgl. *Otto N. Bretzinger*, Kommunalverfassung der DDR. Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts, Baden-Baden 1994, S. 35; *Püttner/Rösler*, Gemeinden und Gemeindereform, S. 35; SächsStAL, 21123, IV/A/2/13/418.

41 Vgl. *Monika Kaiser*, Herrschaftsinstrumente und Funktionsmechanismen der SED in Bezirk, Kreis und Kommune, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, Bd. II, hrsg. v. *Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 1995, S. 1809; *Scheller*, Die regionale Staatsmacht, S. 109.

42 Vgl. *Kaiser*, Herrschaftsinstrumente, S. 1826–1833.

43 Vgl. *Georg Brunner*, Staatsapparat und Parteiherrschaft in der DDR, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, Bd. II, hrsg. v. *Deutscher Bundestag*, Baden-Baden 1995, S. 1809; *Scheller*, Die regionale Staatsmacht, S. 102.

44 Vgl. Angaben über die gewählten Mitglieder und Kandidaten der Kreisleitung Leipzig-Stadt, [1970], SAPMO-BArch, DY 30/vorl. SED/15384, unpubl.

45 Protokoll der Stadtparteiaktivtagung der SED-Grundorganisation des Rates des Stadt am 25.9.1972, SächsStAL, 21479, IV/C/7/139/03, unpubl.

ganisation im Rat der Stadt als verlängerter Arm der SED-Stadtleitung.⁴⁶ Bereits vor Gründung der DDR bediente sich die SED ihrer Grundorganisationen aber auch, um „insbesondere bei Personalfragen die eigentliche Verwaltungshierarchie unterlaufen“⁴⁷ zu können. Die Grundorganisationen boten dabei die Möglichkeit, Parteikontrollkommissionen zur Durchführung von Parteiverfahren gegen einzelne oder mehrere Mitglieder in den Staatsapparat zu entsenden. Verhängte Parteistrafen, die von der Verwarnung bis zum Ausschluss reichten, konnten dabei unmittelbare Auswirkungen auf die berufliche Biographie des Betroffenen haben.⁴⁸

Daneben war der Staatsapparat in die Berichts- und Kontrollpraxis der SED eingebunden. So mussten sämtliche Ratsbeschlüsse und Rechenschaftsberichte, bevor sie den Stadtverordneten zur Beschlussfassung vorgelegt wurden, durch die örtlichen Parteiorgane auf ihren politischen Gehalt hin geprüft und nach Begutachtung gegebenenfalls korrigiert werden.⁴⁹ Parallel zum Sekretär des Rates unterhielt der Rat der Stadt auch eine Informationsstelle, die „Sonderberichte“ über Vorkommnisse innerhalb der Verwaltung an die SED-Stadtleitung und Grundorganisation abliefern. Intern ließen sich die örtlichen Parteiorgane auch bei Bedarf durch den Oberbürgermeister und die Stadträte über Probleme beim Fortgang zentraler Projekte berichten.⁵⁰ Wenn sie auf örtliche Missstände aufmerksam wurden, war es den Parteiorganen jederzeit möglich, direkte ressortspezifische Anweisungen unter Umgehung des Dienstweges zu erteilen.⁵¹

Schlussendlich verhinderte der demokratische Zentralismus, zum Teil gewollt, die Etablierung von Routinen, die eine moderne Bürokratie auszeichnen. Nicht zuletzt aus diesem Grund waren Herrschaftsbeziehungen und Gewichtsverhältnisse innerhalb des Staats- und Parteiapparates immerzu Gegenstand interner Debatten; insbesondere dann, wenn Reformen in anderen Bereichen Auswirkungen auf kommunale Mitwirkungsmöglichkeiten hatten. So wurden etwa im Rahmen des Neuen Ökonomischen Systems Strukturen geschaffen, welche auch die „territoriale[n] Voraussetzungen zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Aufgaben“⁵² in das Blickfeld rücken ließen. Inwiefern dadurch, wie Oliver Werner bemerkt, „Mitarbeiter der örtlichen Verwaltung informelle Wege der Interessenabstimmung erfolgreicher als in den 1950er Jahren beschreiten konnten“, ist bislang noch nicht erforscht.⁵³

46 Vgl. *Rudolf Schwarzenbach*, Die Kaderpolitik der SED in der Staatsverwaltung. Ein Beitrag zur Entwicklung der Verhältnisse von Partei und Staat in der DDR 1945–1975, Köln 1976, S. 57.

47 Vgl. *Thomas Großbölting*, SED-Diktatur und Gesellschaft. Bürgertum, Bürgerlichkeit und Entbürgerlichung in Magdeburg und Halle, Halle/Saale 2001, S. 63.

48 Vgl. *Mestrup*, Die SED, S. 188 f.

49 Vgl. *Kaiser*, Herrschaftsinstrumente, S. 1807.

50 So ließen sich die Bezirks- und Stadtleitungen der SED etwa minutiös über den Aufbau des Stadtzentrums berichten. Vgl. *SächsStAL*, 21145, IV/5/01/359–361.

51 Vgl. *Kaiser*, Herrschaftsinstrumente, S. 1797–1820.

52 Vgl. *Rolf Bönisch / Gerhard Mohs / Werner Ostwald* (Hrsg.), Territorialplanung, Berlin (Ost) 1980, S. 97.

53 Vgl. *Werner*, Die „Demokratisierung des Verwaltungsapparates“ der DDR, in: *Ders.* (Hrsg.), Mobilisierung im Nationalsozialismus, S. 322.

In Anknüpfung an den Multilevel-Governance Ansatz werden die Mitwirkungsmöglichkeiten und politischen Aushandlungsprozesse des Rates der Stadt Leipzig innerhalb des demokratischen Zentralismus untersucht, mit dem Ziel, dadurch zu näheren Einsichten in das Ausmaß der „Durchherrschaft“ des SED-Staates zu gelangen. Welche konkreten Konzepte lagen der Ausgestaltung des Mehrebenensystems zugrunde? Welche Akteure hatten Anteil an deren Durchsetzung und welche Interessenkonflikte traten dabei auf? In welchem Verhältnis standen der auf Einheitlichkeit zielende demokratische Zentralismus und der Eigensinn ermöglichende Faktor Raum bei der Praxis der kommunalen Mitgestaltung? Wann und warum griffen übergeordnete Staats- und Parteiorgane korrigierend ein? Wie gelang es der Kommune andererseits, Herrschaftsansprüche bzw. Vorgaben so zu modifizieren, dass sie sowohl „nach oben“ als auch „nach unten“ hin auf Akzeptanz stießen?

Die Studie geht in drei Schritten vor. Zunächst werden die lokal-räumlichen Handlungsbedingungen städtischer Akteure in Leipzig näher beleuchtet. In einem zweiten Schritt werden die institutionellen Veränderungen im Rat der Stadt Leipzig vor dem Hintergrund interner Debatten um die Ausgestaltung des Staatsapparates auf kommunaler Ebene analysiert. Die Diskussionen werden dabei anhand von Gesetzesdebatten nachgezeichnet, die nicht auf ihren Text beschränkt, sondern als Produkte sozialer Aushandlungsprozesse im historischen Kontext verstanden werden. Es wird vor allem nach den dahinter stehenden Konzepten, deren Rezeption im Rat der Stadt Leipzig und den dabei auftretenden Interessenkonflikten gefragt. In einem dritten Schritt werden die Mitgestaltungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen der Kommune im Wohnungsbau und Wohnungswesen untersucht. Da es sich hierbei um zwei in der DDR voneinander getrennte Politikbereiche handelte⁵⁴, werden sie auch in getrennten Kapiteln behandelt, Verflechtungen werden jedoch ebenso aufgezeigt. Die Konzentration auf Wohnungspolitik hat zwei Gründe. Einerseits waren die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune von Politikfeld zu Politikfeld verschieden. So zählte der Wohnungsbau zu den stark zentralisierten Politikbereichen, während das Wohnungswesen nicht durch zentrale Behörden verwaltet wurde, wodurch gewissermaßen ein Machtvakuum unterhalb der Zentrale entstand. So lässt sich anhand zweier in der Praxis miteinander eng verflochtener Politikbereiche zugleich die gesamte Spannweite der Institutionen- und Steuerungskultur in der Kommunalpolitik der DDR analysieren. Andererseits stellte die Wohnungspolitik den wohl bedeutendsten Politikbereich sowohl im Hinblick auf die Legitimation der SED als auch für die Lebensumstände der Bevölkerung dar. So machten städtebauliche Fragen einen Großteil dessen aus, was in der DDR unter Stadtentwicklung verstanden wurde. Schon im Jahr 1950 wurden die politischen Grundlagen des Wohnungsbaus in der DDR verbindlich festgelegt. Die 16 Grundsätze des Städtebaus vom 15. September 1950 gaben vor, dass Städte „von der Industrie für die Industrie gebaut“⁵⁵ werden sollten. Erst mit der Formulierung neuer acht „Grundsätze für die sozialistische Entwicklung von Städtebau und Architektur in der Deutschen Demokratischen

54 Vgl. *Rowell*, *Le totalitarisme au concret*.

55 Grundsätze des Städtebaus vom 15. September 1950, in: Ministerialblatt der DDR 1950, Nr. 25, S. 153.

Republik“ im Mai 1982⁵⁶ wurden diese Richtlinien revidiert und Städtebau nun auf das 1973 beschlossene Wohnungsbauprogramm hin konzentriert. Gleichwohl hatten die negativen Auswirkungen dieser Vorgaben, insbesondere der Verfall innerstädtischer Wohngebiete, zur Folge, dass Wohnungsfragen kontinuierlich den größten Anteil an Eingaben an Staats- und Parteistellen ausmachten. Aus städtebaugeschichtlicher Sicht stellt der lokal-räumliche Zugriff somit auch eine Ergänzung zu den aus zentraler Perspektive viel häufiger untersuchten städtebaulichen Großprojekten dar. Mit deren Verwirklichung verbanden sich aufgrund der latenten Ressourcenknappheit immer auch Einbußen für die Lebensqualität der örtlichen Bevölkerung. Aus der Sicht von Kommunalpolitikern waren somit nicht die Großbauten und Prestigeobjekte der SED-Führung die Hauptschauplätze ihres Agierens, sondern die Wohngebiete, insbesondere die Altbaugebiete.

FORSCHUNGSSTAND UND QUELLEN

Eine fachwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Herrschaftspraxis im SED-Staat unterhalb der zentralen Ebene fand in den ersten zehn Jahren nach der Wiedervereinigung nicht statt. Erst am Ende der 1990er Jahre wiesen insbesondere Helga Welsh und Alf Lüdtker auf die Bedeutung regionaler und lokaler Funktionäre für die Funktionsweise der SED-Diktatur hin.⁵⁷ Dem folgten jedoch in zeitlich größeren Abständen bislang nur wenige quellengestützte Studien, so dass noch immer große Lücken bestehen. Auf der Basis archivalischer Überlieferungen und Interviews geben diese Untersuchungen einen detaillierten Einblick in das Innenleben regionaler und lokaler Parteiapparate und verdeutlichen die Prägekraft des demokratischen Zentralismus für das Selbstverständnis und das Agieren der Funktionäre vor Ort. Dabei thematisierten sie auch innere Konflikte und informelle Aushandlungsprozesse. Im Vergleich wird außerdem deutlich, dass vor allem die lokale Ebene einen von der Zentrale und auch von der Bezirksebene abweichenden Eigen-Sinn aufwies. So rückten vor Ort in den 1970er und 1980er Jahren etwa jüngere Funktionäre an die Spitze der Parteiapparate, die die verkrusteten Auffassungen der SED-Führung nicht mehr uneingeschränkt teilten.⁵⁸ Dies wirft die Frage nach Parallelen im Staatsapparat auf.

Mit Blick auf den Verwaltungsapparat steckt die Forschung allerdings noch deutlicher in den Anfängen. Studien zu einzelnen Stadtverwaltungen existieren zwar, sie konzentrieren sich aber ausschließlich auf die Phase der sozialistischen

56 Die acht Grundsätze von 1982 wurden nicht wie die 16 Grundsätze als Gesetz über das Gesetzblatt, sondern lediglich als Politbürobeschluss über das ZK-Organ Neues Deutschland bekanntgegeben. Vgl. Neues Deutschland vom 29./30. Mai 1982, S. 9 f.

57 Vgl. Alf Lüdtker, Die DDR als Geschichte. Zur Geschichtsschreibung über die DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48, 1998, Heft 36, S. 3; Helga Welsh, Die kommunistischen Eliten als Gegenstand der Forschung. Ein Rück- und Ausblick, in: Arnd Bauerkämper / Jürgen Danzel / Peter Hübner u. a. (Hrsg.), Gesellschaft ohne Eliten? Führungsgruppen in der DDR, Berlin 1997, S. 147.

58 Vgl. Mestrup, Die SED; Niemann, Die Sekretäre der SED-Bezirksleitungen; Bahr, Parteiherrschaft vor Ort.

Transformation bis 1952 bzw. 1957. Zum Teil setzen die Arbeiten mit Blick auf den Elitenaustausch die Zäsur sogar schon 1948.⁵⁹ Für die restlichen Jahrzehnte der DDR orientiert sich die historische Forschung dagegen an den zahlreichen rechtswissenschaftlichen Studien zum Kommunalssystem der DDR, die nach 1990 erschienen, um den Transformationsprozess zu unterstützen, dabei aber freilich nur die formalen Strukturen betrachten.⁶⁰ Auch aus Sicht der Leipziger Stadtgeschichte stellt die Kommunalverwaltung in der DDR ein noch kaum bearbeitetes Feld dar. Bereits die im Duktus der marxistisch-leninistischen Geschichtswissenschaft verfassten Arbeiten zum „antifaschistisch-demokratischen Neubeginn“ in der Leipziger Stadtverwaltung betonten den Zäsurcharakter des Jahres 1952, gleichwohl sie die Phase der Transformation als Erfolgsgeschichte (und nicht als Verlustgeschichte bürgerlicher Institutionen) darstellen. In der Frage der Zäsursetzung aber gleichen sich die älteren und neueren Darstellungen erstaunlich.⁶¹ So beschränken sich die nach 1990 erschienenen stadthistorischen Arbeiten zumeist auf die Person Erich Zeigners als letzten Oberbürgermeister (1945–1949) im traditionell bürgerlichen Sinne.⁶² Daneben liegen nur wenige aktengestützte Arbeiten vor, welche die Leip-

59 Vgl. *Daniel Bohse*, Demokratischer Neuanfang versus Kontinuität. Politische Säuberung und Personalpolitik der Stadtverwaltung Halle 1945–1948, in: *Sachsen und Anhalt* 24, 2002/03, S. 351–390; *Großbölting*, SED-Diktatur und Gesellschaft; *Thomas Widera*, Dresden 1945–1948. Politik und Gesellschaft unter sowjetischer Besatzungsherrschaft, Göttingen 2004. Auch eine Studie von *Francesca Weil* zum Kreis Annaberg, die bis 1961 reicht, konzentriert sich einzig auf den Elitenaustausch. Vgl. *Francesca Weil*, Entmachtung im Amt. Bürgermeister und Landräte im Kreis Annaberg 1930–1961, Köln etc. 2004.

60 Neben *Christoph Hauschild*, Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR auf dem Wege in den gesamtdeutschen Bundesstaat. Eine vergleichende Untersuchung, Baden-Baden 1991; *Püttner/Rösler*, Gemeinden und Gemeindereform; *Bretzinger*, Die Kommunalverfassung der DDR, die für diese Studie herangezogen wurden, sind hervorzuheben: *Bernd Eienkel / Thomas Thierbach*, Das schwere Erbe des Zentralismus. DDR-Städte im Rückblick, Köln 1990; *Klaus König* (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden 1991; *Franz-Ludwig Knemeyer* (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden 1991; *Wolfgang Bernet / Helmut Lecheler*, Die DDR-Verwaltung im Umbau, Regensburg 1991.

61 Vgl. *Eva Georgi*, Die Entwicklung der demokratischen Selbstverwaltung in Leipzig in den Jahren 1945 bis 1948, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Karl-Marx-Universität Leipzig* 9, 1959/60, S. 497–508; *Günther Krüger*, Zweierlei Besatzungspolitik in Leipzig (April bis September 1945), in: *Beiträge zur Zeitgeschichte* 3, 1960, S. 104–112; *Günther Krüger / Karl Urban*, Die Herausbildung antifaschistisch-demokratischer Verwaltungsorgane in Leipzig (April bis Oktober 1945), in: *Staat und Recht* 12, 1964, S. 2068–2087; *Manfred Unger*, Leipzig 1945, in: *Sächsische Heimatblätter* 15, 1969, S. 211–218; *Günter Koppelman*, Das Ringen um die Festigung der antifaschistisch-demokratischen Staatsorgane in Leipzig von Mitte 1948 bis Anfang 1949, Diss. A, Leipzig 1968; *Günther Krüger*, Die Rolle und Vervollkommnung der sozialistischen Machtorgane in der Etappe zwischen der 3. Parteikonferenz und der 30. Tagung des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands in der Stadt Leipzig (März 1956 bis Februar 1957), Diss. A, Leipzig 1971; *Günther Krüger*, Vom Verwaltungsdistrikt zum Stadtbezirk. Über die administrativ-territoriale Gliederung der Machtorgane der Stadt Leipzig nach 1945, in: *Arbeitsberichte zur Geschichte der Stadt Leipzig* 11, 1973, S. 7–42.

62 Vgl. *Mike Schmeitzner*, Erich Zeigner (1886–1949). Linksozialist im Zwiespalt, in: *Michael Rudloff* (Hrsg.), „Solche Schädlinge gibt es auch in Leipzig“. Sozialdemokraten und die SED, Frankfurt/Main etc. 1997, S. 106–139; *Mike Schmeitzner* (Hrsg.), Erich Zeigner. Bildungsbür-

ziger Stadtverwaltung im Kontext der kurzen amerikanischen und dann der sowjetischen Besatzungspolitik mitbetrachten.⁶³ Empirisch unterfütterte Untersuchungen zur Herrschaftsgeschichte in Leipzig nach 1952 liegen von Heidi Roth, Oliver Werner und Christian Kurzweg vor, die insbesondere die Rolle des 1. Sekretärs der SED-Bezirksleitung Paul Fröhlich herausstellen.⁶⁴

Es verwundert daher kaum, dass die 2009 von Veit Scheller veröffentlichte Untersuchung zum Rat des Bezirkes Chemnitz/Karl-Marx-Stadt in der Fachöffentlichkeit als Pionierleistung gewürdigt wurde, obwohl sie sich ausschließlich auf die Veränderungen in den Abteilungsstrukturen – jedoch für die gesamte DDR-Zeit – konzentriert.⁶⁵ Eine weitere Pionierleistung stellen die Arbeiten von Carsten Benke und Philipp Springer dar, die aus einem Gemeinschaftsprojekt des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung Erkner und der Technischen Universität Berlin zu brandenburgischen Klein- und Mittelstädten in der DDR hervorgegangen sind.⁶⁶ Dabei bildet der Herrschaftsalltag in den Städten Ludwigsfelde und Schwedt

ger und Sozialdemokrat, Leipzig 1999; *Werner Branke*, Erich Zeigners Demokratieverständnis, in: *Helmut Bräuer* (Hrsg.), Die Stadt als Kommunikationsraum. Beiträge zur Stadtgeschichte vom Mittelalter bis ins 20. Jahrhundert. Festschrift für Karl Czok zum 75. Geburtstag, Leipzig 2001, S. 101–119.

- 63 Vgl. *Horst W. Schmollinger*, Das Bezirkskomitee Freies Deutschland in Leipzig, in: *Lutz Niethammer / Ulrich Borsdorf / Peter Drandt* (Hrsg.), Arbeiterinitiative 1945. Antifaschistische Ausschüsse und Reorganisation der Arbeiterbewegung in Deutschland, Wuppertal 1976, S. 219–251; *Rainer Gries*, Die Rationen-Gesellschaft. Versorgungskampf und Vergleichsmentalität: Leipzig, München und Köln nach dem Kriege, Münster 1991, S. 41–132; *Heidi Roth*, Neuanfang nach Kriegsende in Leipzig unter amerikanischer Besatzung, in: *Leipziger Kalender* 1997, S. 221–244.
- 64 Vgl. *Heidi Roth*, Der 17. Juni 1953 in Sachsen, Köln 1999; *Oliver Werner*, Ein Jongleur der Macht. Paul Fröhlich und „sein“ Bezirk Leipzig in der DDR Wirtschaftspolitik 1956 bis 1961, in: *Deutschland Archiv* 39, 2006, S. 68–77; *Christian Kurzweg / Oliver Werner*, SED und Staatsapparat im Bezirk. Der Konflikt um den Rat des Bezirkes Leipzig 1958/59, in: *Michael Richter / Thomas Schaarschmidt* (Hrsg.), Länder, Gaue und Bezirke. Mitteldeutschland im 20. Jahrhundert, Halle/Saale 2007; *Christian Kurzweg*, Parteierrschaft und Staatsapparat. Der Bezirk Leipzig 1945/52–1990, in: *Ingrid Grohmann* (Hrsg.), Bewegte sächsische Region. Vom Leipziger Kreis zum Regierungsbezirk Leipzig 1547–2000. Eine Ausstellung des Sächsischen Staatsarchivs Leipzig und des Regierungspräsidiums Leipzig 2001, Halle/Saale 2001.
- 65 Vgl. *Scheller*, Die regionale Staatsmacht. Zur Rezeption der Studie vgl. *Heinz Mestrup*, Rezension von: *Veit Scheller*, Die regionale Staatsmacht. Der Rat des Bezirkes Chemnitz/Karl-Marx-Stadt 1952–1990. Eine Verwaltungsstudie, Halle/Saale 2009, in: *Sehepunkte* 10, 2010, (URL: <http://www.sehepunkte.de/2010/09/17056.html>, aufgerufen: 10.2.2014); *Oliver Werner*, Rezension von: *Veit Scheller*, Die regionale Staatsmacht. Der Rat des Bezirkes Chemnitz/Karl-Marx-Stadt 1952–1990. Halle/Saale 2009, in: *H-Soz-u-Kult*, 14.12.2012 (URL: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2012-4-222>, aufgerufen: 10.2.2014); weniger bekannt ist dagegen die Studie der Archivarin *Eva Rickmers*, Aufgaben und Struktur der Bezirkstage und Räte der Bezirke in der DDR 1952–1990/91 am Beispiel des Bezirkes Cottbus. Eine veraltungsgeschichtliche Studie, Frankfurt/Main etc. 2007, die ihren Gegenstand im Gegensatz zu Scheller allerdings nicht weiter in den historischen Kontext einbettet.
- 66 Vgl. *Thomas Wolfes*, Industriestädte in der SBZ/DDR 1945–1989/90. Stadtentwicklung, Kommunalpolitik und urbanes Leben in einer „durchherrschten Gesellschaft“. Ein Forschungsprojekt, in: *Zeitgeschichte regional* 2001, S. 109–111. Zu den Einzelstudien vgl. *Benke*, Ludwigsfelde; *Philipp Springer*, Verbaute Träume. Herrschaft, Stadtentwicklung und Lebensrealität in

einen Schwerpunkt neben Stadtentwicklung und Lebensalltag. Die Autoren bevorzugen einen pragmatischen Analysebegriff von Kommunalpolitik, unter dem sie die „Summe aller formellen und informellen Möglichkeiten, mit denen die lokale Ebene auf die Entwicklung von Stadtqualität Einfluss nehmen konnte“, verstehen.⁶⁷ Ihr Untersuchungsschwerpunkt liegt auf der horizontalen Ebene, insbesondere auf den Aushandlungsprozessen zwischen Stadtverwaltung und nicht-unterstellten Betrieben, die generell über mehr materielle Ressourcen verfügten. Der Blick bleibt dabei stets auf Stadtentwicklungsfragen konzentriert, rein herrschaftsgeschichtliche Fragen spielen nur als Rahmenbedingung des Handelns eine Rolle. Veränderungen in der Herrschaftspraxis werden damit nicht thematisiert. Darin unterscheidet sich dieser von dem hier gewählten Ansatz.

Mit Blick auf die lokale Wohnungspolitik, die in dieser Studie einen Schwerpunkt bildet, verdienen zwei hierzulande bedauerlicherweise kaum rezipierte Untersuchungen hervorgehoben zu werden. Schon 1998 legte Frank Betker eine beachtenswerte Untersuchung zu den lokalen Stadtplanungszentren, den Büros der Chefarchitekten, vor. Diese waren seit den späten 1960er Jahren für die städtebauliche Gesamtplanung zuständig, die nicht nur einzelne Prestigeobjekte umfasste, sondern auch Verkehrs- und Siedlungsplanung einschloss. Dabei konnte Betker zeigen, dass die Büros hochqualifizierte Fachbehörden darstellten, die dem Einfluss der SED weniger stark ausgesetzt waren als die Stadtbauämter, die jedoch letztlich über den Einsatz der Baukapazitäten entschieden. Dennoch stellten die Planungsarbeiten der Büros die Grundlage für das Baugeschehen in den Städten dar.⁶⁸ Eine aus herrschaftsgeschichtlicher Perspektive kenntnisreiche Untersuchung zur Wohnungspolitik hat der französische Politikwissenschaftler und Historiker Jay Rowell vorgelegt. Rowell untersucht die bürokratische Praxis der Wohnungspolitik aus sozialgeschichtlicher Perspektive sowie Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren von der Zentrale bis hin zur Basis. Dabei hat Rowell erstmals die Unterschiede zwischen Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft pointiert herausgearbeitet, woran diese Studie unmittelbar anknüpfen kann.⁶⁹

Vor dem Hintergrund des noch starke Lücken aufweisenden Forschungsstandes basiert die vorliegende Studie überwiegend auf ungedruckten Quellen. Dass die „formelhafte Funktionärsprache“⁷⁰ bzw. „phrasenhafte Unbestimmtheit“⁷¹ des Behördenschriftgutes Aushandlungsprozesse eher verschleiert als transparent macht, braucht an dieser Stelle nicht näher erläutert zu werden. Diese grundsätzlichen quellenkritischen Probleme sollen dennoch nicht zu dem voreiligen Schluss führen,

der sozialistischen Industriestadt Schwedt, Berlin 2006. Zu wesentlichen Forschungsergebnissen vgl. den Sammelband von *Bernhardt/Reif* (Hrsg.) *Sozialistische Städte*.

67 *Carsten Benke*, Am Ende der Hierarchie. Grenzen und Spielräume der Kommunalpolitik in der DDR – Mit Beispielen aus der Industriestadt Ludwigsfelde, in: *Bernhardt/Reif* (Hrsg.), *Sozialistische Städte*, S. 21 f.

68 Vgl. *Frank Betker*, „Einsicht in die Notwendigkeit“. Kommunale Stadtplanung in der DDR und nach der Wende (1945–1994), Stuttgart 2005, insbes. Kapitel 7–9, S. 112–216.

69 Vgl. *Rowell*, *Le totalitarisme au concret*.

70 Vgl. *Niemann*, *Die Sekretäre der SED-Bezirksleitungen*, S. 29.

71 Vgl. *Jessen*, *Diktatorische Herrschaft*, in: *Becker/Lüdke* (Hrsg.), *Akten, Eingaben, Schaufenster*, S. 61.

dass Behördenquellen für historische Analysen nur bedingt aussagekräftig sind. Zudem lassen sich viele Probleme durch Parallelüberlieferungen kompensieren. Ebenso lässt sich die zunehmende Formalisierung des Schriftgutes des Verwaltungsapparates, insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren, durch die Erweiterung des Blickfeldes ein Stück weit aufwiegen. Wurden in den 1950er und 1960er Jahren interne Querelen noch über den Dienstweg kommuniziert, so nahm das Interesse hierzu während der zweiten Hälfte der 1960er Jahre merklich ab. Parallel aber übernahmen andere Instanzen entsprechende Funktionen der Informationsgewinnung; so etwa die 1963 geschaffenen Parteikontrollkommissionen auf lokaler Ebene und die im selben Jahr gebildete Arbeiter-und-Bauern-Inspektion. In den 1960er Jahren traten diese Kontrollinstanzen kaum im Rat der Stadt Leipzig auf, in den 1970er und 1980er Jahren dagegen umso häufiger. Sie dokumentierten innerbehördliche Interessenkonflikte und oftmals wurden persönliche Differenzen vor den Parteikontrollleuten ausgetragen.⁷² Auch das MfS registrierte in der Ära Honecker zunehmend Alltagsprobleme der Stadtverwaltung, während sich dessen Tätigkeit in den 1950er und 1960er Jahren noch lediglich auf einzelne Funktionäre beschränkt hatte. Problemberichte existierten zuhauf, gelangten innerhalb des Machtapparates aber oftmals nicht über die sie anfertigenden Stellen hinaus. Im Hinblick auf das MfS verweist Jens Gieseke darauf, dass Erich Honecker seit November 1972 bewusst darauf verzichtete, Berichte der Zentralen Auswertungs- und Informationsgruppe des MfS entgegenzunehmen.⁷³

Die Recherche konzentrierte sich auf vier Archive. Das Leipziger Stadtarchiv bewahrt die gesamte Behördenüberlieferung des Rates der Stadt sowie der Räte der Stadtbezirke auf, ferner eine kleine Zahl an Nachlässen, etwa den des Stadtarchitekten und Stadtbaudirektors Walter Lucas. In der Leipziger Außenstelle des Sächsischen Staatsarchivs sind das Schriftgut des Rates des Bezirkes, des unmittelbar übergeordneten Verwaltungsapparates, sowie das gesamte Parteiarchiv der Leipziger SED von der Bezirksleitung bis hinunter zu den Grundorganisationen aufbewahrt. Die Bestände des Bundesarchivs Berlin-Lichterfelde und der in sie eingegliederten Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR waren hauptsächlich aus zwei Gründen heranzuziehen. Für die zu untersuchenden Gesetzesdebatten erwiesen sich erstens die Akten der ZK-Abteilung Staat und Recht, die insbesondere für die 1970er und 1980er Jahre noch nicht ausgewertet sind, als aufschlussreich. Hier liefen gewissermaßen alle Stränge zusammen. Zweitens stand Leipzig, wie bereits erwähnt, stärker als manch andere Stadt (Ost-Berlin einmal ausgenommen) im Fokus der SED-Führung. Entscheidungen über städtebauliche Planungen in den 1960er Jahren behielt sich Walter Ulbricht bisweilen selbst vor, der zeitweise sogar aktiv in gestalterische Details eingriff. Die Arbeitsprotokolle der Politbüro- und Sekretariatssitzungen des ZK, an denen zum Teil auch Vertreter des Rates der Stadt teilnahmen und denen oftmals handschriftliche Notizen beigelegt sind, geben unmittelbar Aufschluss über direkt erteilte Anordnungen, die sich

72 Vgl. *Mestrup*, Die SED, S. 187–203; *Hartmut Mummert*, Die Arbeiter-und-Bauern-Inspektion in der DDR zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Geschichte eines Volkskontrollorgans, Berlin 1999.

73 Vgl. *Jens Gieseke*, Die Stasi 1945–1990, München 2011, S. 159.

in den Endfassungen der entsprechenden Beschlüsse nicht finden lassen. Ergänzend wurden schließlich ausgewählte Bestände der Bezirks- und Kreisleitung der Staatssicherheit Leipzig ausgewertet. Es zählt zu den noch offenen Forschungslücken, wie präsent das MfS auch im Verwaltungsapparat war.⁷⁴ Dieser Frage nachzugehen, würde allerdings über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Suchanfragen zu Ratsmitgliedern wären in diesem Zusammenhang wenig zielführend gewesen, denn diese waren zur offiziellen Zusammenarbeit mit dem MfS verpflichtet und wurden nur in wenigen Fällen zusätzlich als IM angeworben. Die Recherche hätte sich auf den Mitarbeiterkreis vom Abteilungsleiter abwärts konzentrieren müssen. Die Namen der betreffenden Personen liegen aber weitestgehend im Dunkeln. Sofern IM-Akten von Ratsmitgliedern aufgefunden wurden und deren Zubringertätigkeit für die Staatssicherheit im Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis stand, sollen die Ergebnisse der Auswertung in die Studie einfließen. Als besonders aufschlussreich erwiesen sich dagegen die Materialien, die das MfS zur Wohnungspolitik gesammelt hat. Allein die Fülle der Aufzeichnungen macht deutlich, wie brisant dieser Politikbereich war.

74 Vgl. Ebd., S. 146.