

Bürokratien und Bedarf. Der Bundesstaat, die Länderverwaltungen und die Gemeinden im bundesdeutschen Wohnungsbauförderungssystem 1950–1970

Wohnungen mit staatlicher Hilfe zu bauen, um sie für ausgewählte Bevölkerungsgruppen zu reservieren, war keine Besonderheit Deutschlands oder Zentraleuropas, sondern eine Strategie, die weltweit in Industriegesellschaften eingesetzt wurde, um existenzielle Notlagen abzuwehren. Auch wenn Deutschland noch im 19. Jh. eine gewisse Vorreiterrolle spielte, wobei namentlich der von Genossenschaften betriebene Arbeiterwohnungsbau in konzeptioneller, aber nicht in quantitativer Hinsicht bahnbrechend wirkte, war der vom Staat öffentlich geförderte Wohnungsbau erst eine Errungenschaft der zwanziger Jahre des 20. Jhs. Alle europäischen Länder trugen in der einen oder anderen Form ihren Teil dazu bei.¹

Für die zweite Hälfte des Jahrhunderts kam der deutschen Entwicklung eine besondere identitätsstiftende Rolle zu. Der Soziale Wohnungsbau der fünfziger Jahre ersetzte in allen Städten kriegszerstörte Quartiere genau so wie er am Stadtrand neue Stadtviertel begründete. Obschon in qualitativer Hinsicht zweifellos ein Rückschritt gemessen am Standard der zwanziger Jahre, wurde er, weit mehr als jener, stadtbild- und stilprägend für die zweite, die Bonner Republik.

Weniger beachtet in der Literatur, aber für die Sozialverhältnisse der Bevölkerung ungleich wichtiger, war eine weitere Besonderheit: Mieter wurde nur, wer die Miete bezahlen konnte. Diese auf den ersten Blick unverdächtige Feststellung barg erheblichen sozialen Sprengstoff in sich. Und gleichzeitig legt die Meßlatte der Mietzahlungsfähigkeit einen frappierenden grundsätzlichen Widerspruch der deutschen Wohnungspolitik frei. Denn die Mieten von öffentlich geförderten Wohnungen lagen immer erheblich über dem Durchschnittspreis am Wohnungsmarkt, zieht man nicht nur die Neu-, sondern auch die Altbauwohnungen als Bemessungsgrundlage heran.² Dies galt insbesondere für Mietergruppen aus einkommensschwächeren Familien, die sich in der Regel aus Arbeiterkreisen oder anderen Unterschichten rekrutierten. Wenn gerade während der unvergleichlich dramatischen Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg Sozialwohnungen gebaut wurden, die nur von gut verdienenden Mietern bezahlt werden konnten, dann zengt diese Disproportionalität nicht allein

von einer Blindstelle der Sozialpolitik, sondern mehr noch von dem enormen Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, das in der alten Bundesrepublik bis in die siebziger Jahre anhielt.

Diese Mietenpolitik hatte eine weitere Blindstelle im sozialpolitischen Radius des staatlichen Wohnungsbaus zur Folge: Randgruppen der Bevölkerung erhielten nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit in den Sozialwohnungsbestand aufzurticken, da man ihnen generell keine kontinuierliche Mietzahlung zutraute. Vielmehr blieben diese auf das Stiefkind des Förderungssystems angewiesen, den Obdachlosenwohnungsbau, den die Gemeinden in Eigenregie bewerkstelligen mußten. Auch wenn man schon in den fünfziger Jahren das Bild einer nivellierten Mittelstandsgesellschaft in der Bundesrepublik öffentlich propagierte,³ so blieb der staatlich geförderte Wohnungsbau das Instrument einer auf genau definierten Sozialstrategien basierenden Klassenpolitik. Sie wurde maßgeblich von den handelnden Bürokratien in Bund und Ländern, aber auch in den Kommunen umgesetzt und von der Politik auf allen Ebenen mitgetragen.

In Sozialwohnungen durften zunächst nur die Besserverdienenden einziehen, erst dann die Durchschnittsverdiener und schließlich, nach den Vorgenannten als letzte in der Warteschlange, die weniger verdienenden Arbeiterhaushalte. Parallel zu dieser kontinuierlich sich im Sozialprofil absenkenden Mieterbewegung blieb der Obdachlosenwohnungsbau das Refugium der sozial Marginalisierten, die keine Möglichkeit hatten, von sich aus den Sprung in den Sozialwohnungsbestand zu wagen – eine Situation, die sich unter gleich gebliebenen Vorzeichen seit Mitte der achtziger Jahre wieder erheblich verschärft hat.

Dieses angewandte Schichtungsmodell nahm in der langen Sicht die Züge einer gerichteten Klassenpolitik an, auch wenn es in Phasen abklingenden Wohnungsmangels weniger präsent war. Wie es dazu kam, daß sich diese Zielgruppenverteilung im bundesdeutschen Sozialstaat durchsetzen und bis heute halten konnte, das kann nicht allein an der Genese der allgemeinen bundesdeutschen Wohnungspolitik abgelesen werden, sondern muß auch und vielleicht sogar primär von der Seite ihrer Umsetzung analysiert werden. Denn die tendenziell integrierende, aber gleichermaßen auch ausgrenzende Wohnungspolitik führte zu einer fortbestehenden Diskrepanz gegenüber den expandierenden Leistungen der bundesdeutschen Sozialpolitik in der Vorsorge gegen Altersarmut, bei Krankheit und Arbeitslosigkeit. Wenn hier eine breite soziale Absicherung erreicht werden konnte, die immer größere Gruppen der Bevölkerung einbezog, dann blieb diese Entwicklungsrichtung nur in wenigen kurzen Phasen auch für das Wohnungsbauförderungssystem bestimmend.⁴

Seit 1950 wurde der Soziale Wohnungsbau in Bahnen gelenkt, wel-

che ganz auf einer spezifischen Machtkonstellation innerhalb des bundesdeutschen Föderalismus beruhten und wesentlich von den darin agierenden Bürokratien geprägt wurden. Auch die Gemeinden spielten eine mitgestaltende Rolle, wenngleich aus der Distanz einer weitaus schwächeren Position heraus.

Im folgenden sollen, ausgehend von den charakteristischen Merkmalen der bundesdeutschen Wohnungspolitik, ihre spezifische bürokratische Struktur im Föderalismus und die eigentümliche Zwitterstellung der Kommunen zwischen Sozialem Wohnungsbau und Obdachlosenwohnungsbau untersucht werden. In einem kurzen Resümee sollen die Erfolge und Mißerfolge dieses Interventionssystems vor dem Hintergrund seiner Ausgangsbedingungen und Reformbestrebungen gewichtet werden.

1. Merkmale des Sozialen Wohnungsbaus

Die unbeschreibliche Wohnungsnot der Nachkriegszeit stiftete Ende der vierziger Jahre einen Allparteienkonsens über die Finanzierung des Sozialen Wohnungsbaus, der bis Ende der fünfziger Jahre Bestand hatte und noch im Auseinanderbrechen eminent fruchtbar war.⁵ Nicht das Ob war umstritten, sondern lediglich wie der Staat am effizientesten in den Bau-Wohnungsmarkt eingreifen könne, um massenhaft Neubauwohnungen zu erstellen. Verschiedene Fragen mußten grundsätzlich neu geregelt werden, da das Deutsche Reich faktisch aufgelöst worden war und damit auch die föderale Struktur zur Disposition stand.⁶

Dennoch hatten die bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen Bestand, so beispielsweise das Preußische Wohnungsgesetz, und das hatte nicht nur Konsequenzen für den kurzzeitig neu aufgelegten „Volkswohnungsbau“ der Jahre 1948/49, der konzeptionell den Vorgaben des Reichsarbeitsministeriums folgte, sondern für die Planung des künftigen Sozialen Wohnungsbaus schlechthin. Schon bald wurde deutlich, daß die Bürokratie in den Ländern eine Weiterentwicklung der direkten Staatsförderung anvisierte, aber keine Reaktivierung der Hauszinssteuer, die nach dem Währungsschnitt von 1948 erneut denkbar gewesen wäre. Das wiederum hatte gravierende Konsequenzen für die Rolle der Kommunen, denn ein selbständiger Eigenbau der Stadtbauämter und auch die Funktion eines Managers aller Finanzentscheidungen für den Wohnungsbau auf der lokalen Ebene entfielen dadurch.

Was den Kommunen blieb, waren ihre Kompetenzen im organisatorischen Bereich: die Auswahl der Bauherren und die der Baugrundstücke, die Bauüberwachung und vor allem: die Vermittlung der Erstmiet. Aber diese Funktionen konnten nur mehr am Gängelband staatlicher Vorgaben ausgefüllt werden, in von oben festgesetzten Terminplänen und innerhalb

eines von Bund und Ländern festgelegten Finanzrahmens. Kommunale Selbstverwaltung war im öffentlich geförderten Wohnungsbau überwiegend Auftragsverwaltung für den Staat. Wo dennoch Spielraum für selbstbestimmtes Handeln übrig blieb, wurde er allerdings nach Möglichkeit ausgeschöpft.

Die grundsätzliche Entscheidung zugunsten der Staatsförderung ließ noch die Frage offen, von welcher Ebene im Föderalismus sie ausgehen würde, vom Bundesstaat oder von den Ländern. Nachdem sich die erste Bundesregierung konstituiert hatte, wurde offenbar, daß der Bund alle Fäden in seiner Hand behalten wollte. Zu diesem Zweck wurde ein eigenständiges Bauministerium auf zentraler Ebene gegründet – eine Novität in der deutschen Verwaltungsgeschichte.⁷

Bundeskanzler Konrad Adenauer berief den Wirtschaftsfachmann Eberhard Wildermuth vom Koalitionspartner FDP in dieses Amt. Obwohl ein strikter Parteigänger ordoliberalen Werte, der jeglichen Staatsinterventionismus grundsätzlich ablehnte, war es gerade Wildermuth, der im Frühjahr 1950 das Erste Wohnungsbaugesetz im Bundestag einbrachte und damit den Weg ebnete für eine beispiellose Bautätigkeit im Sozialen Wohnungsbau, die fast ausschließlich durch Staatsgelder finanziert wurde. In einer revolutionär kurzen Beratungszeit von weniger als drei Monaten kamen Bundestag und Bundesrat überein, billige Standardwohnungen mit Mindeststandards planmäßig zu fördern. Bis 1956 wurden 1,8 Millionen Neubauwohnungen anvisiert. Die Ausstattung und die Miethöhe waren strikt limitiert. Unter diesen Bedingungen war es gerechtfertigt, von einem eher plan- als marktwirtschaftlich organisierten Massenwohnungsbau zu sprechen, der in Bund und Ländern gleichermaßen unumstritten war.

Ungeklärt blieb jedoch, wer die künftigen Mieter sein sollten. In den beiden Jahrzehnten von 1945 bis 1965 lebten immer mehrere Millionen der bundesdeutschen Wohnbevölkerung (mit großen regionalen Unterschieden!) in Massenquartieren oder in Notwohnungen.⁸ Ausgebombte, Vertriebene und DDR-Flüchtlinge traf das zuerst, aber auch Evakuierte, unvollständige Familien ohne Einkommen und die von Besatzungsangehörigen aus ihren Wohnungen Verdrängten. Wer von diesen sollte möglichst schnell eine Neubauwohnung erhalten und wer würde leer ausgehen müssen? Diese Frage war in der öffentlichen Diskussion jener Jahre immer präsent, aber die Politik hat sich ihr explizit nie gestellt. Ein kleinsten gemeinsamer Nenner war schnell gefunden. Er bestand darin, die Zahl der Anspruchsberechtigten durch limitierte zulässige Haushaltseinkommen zu begrenzen.

Auf den ersten Blick ein probates Mittel, um mit einem sozialen Kriterium das Mieterspektrum ausdifferenzieren zu können, sollte sich sehr

bald zeigen, daß die Auswahlpraxis der stärker auf die wirtschaftliche Komponente abzielenden Wohnungsunternehmen entsprechende sozialpolitische Intentionen konterkarierte. Ausgewählt wurden nämlich ausnahmslos besserverdienende Mieter. Denn auch mittlere und z.T. sogar höhere Beamte, Selbständige und Freiberufler waren anspruchsberechtigt, sofern ihr Monatseinkommen die Marge von 600 DM nicht überschritt.⁹ Anfang der fünfziger Jahre lagen sie damit weit über den verfügbaren Durchschnittseinkommen, etwa eines Vierpersonen-Arbeitnehmerhaushaltes, der über nicht mehr als 300 DM verfügte.¹⁰ Ließ man den Wohnungsunternehmen die Wahl, wählten diese selbstverständlich eher den Studienrat oder den Facharbeiter aus und nicht den Straßenbahnschaffner oder die Kriegswitwe mit Kindern, die über kein Einkommen verfügte.

Unter diesen Ausgangsbedingungen war von vornherein eine soziale Schieflage in das Wohnungsbauförderungssystem implantiert, die auf lange Sicht nicht mehr kerrigiert wurde. Erstmieter der frühen Baujahrgänge wurden die Besserverdienenden, und erst wenn diese wieder auszogen, machten sie ihre Sozialwohnungen für andere Einkommensgruppen frei. Aber auch diese Mieter waren noch keine einfachen und ungelerten Arbeiter, für die eine Sozialwohnung bis in die sechziger Jahre hinein ein unerreichbarer Luxus war, sondern Facharbeiter und Angestellte. Selbstverständlich erhöhte die offene Zuweisungspraxis der frühen fünfziger Jahre die Akzeptanz des Sozialen Wohnungsbaus im konservativ-liberalen Regierungslager. Wohnungsnot litt schließlich ein ganzer Querschnitt der Bevölkerung – warum also nicht die Besserverdienenden zuerst versorgen?

Als Korrektiv der im doppelten Wortsinne einkommensorientierten Mieterauswahl bot der Gesetzgeber das Instrument der zweckgebundenen Sonderprogramme an. Parallel zum allgemeinen Wohnungsbau wurde Geld ausgeschüttet, das ausschließlich für eine bestimmte, vorher genau festgelegte Zielgruppe reserviert war. So wurden die Wohnungsbau-millionen des Lastenausgleichs (bis 1952: Soforthilfe) in einen Sozialen Wohnungsbau eingebracht, der ausschließlich Vertriebenen und DDR-Flüchtlingen offenstand. Bis in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre hinein überstiegen diese Gelder die für den allgemeinen Sozialen Wohnungsbau,¹¹ so daß Angehörige vorgenannter Geschädigtengruppen öfter versorgt wurden als die einheimische Bevölkerung – allerdings ebenfalls unter der marktwirtschaftlichen Prämisse, die Besserverdienenden aus diesen Gruppen zu bevorzugen.

Vieles an diesem Förderungssystem bot Anlaß zur Kritik. Den Sozialdemokraten war es sozial nicht ausgewogen genug und 1953, während der konfrontativen Beratungen um eine Novellierung des Ersten Wohnungsbaugesetzes, kündigten sie der Bundesregierung den Konsens bei

den Zielgruppen auf. „Einheimische“ standen gegen Vertriebene, denn erstere fühlten sich zugunsten der Zuwanderer benachteiligt, während diese selbst sich lange Jahre an ein Leben in Bunkern und Baracken gewöhnen mußten und ihre Situation aus der Perspektive eines „Fünften Standes“ bewerteten, der sich gegen alle anderen sozialen Gruppen mit seinen Rechten erst durchsetzen mußte.

Strukturell grenzte die Wohnungspolitik die Nicht-Erwerbsfähigen aus ihrem Förderungssystem aus, vor allem die Alten und die unvollständigen Familien. Sie schuf damit gleichzeitig ein ständig anwachsendes Potential von in kümmerlichen äußeren Umständen Lebenden. Die Obdachlosigkeit als Kriegsfolge wurde in den fünfziger Jahren abgelöst von der Obdachlosigkeit als Folge von Nicht-Erwerbsfähigkeit und struktureller Armut – unbemerkt von der herrschenden Sozialpolitik, aber allgegenwärtig als sozialer Brennpunkt in den Großstädten.

Dem standen die meßbaren Erfolge der staatlichen Wohnungspolitik gegenüber. Das Finanzierungssystem, basierend auf der vom Reichsarbeitsministerium entwickelten Drittelfinanzierung,¹² funktionierte hervorragend, gerade weil der Staat bereit war, kontinuierlich hohe Direktinvestitionen als langfristige Kredite zu tätigen.

Ein weiteres attraktives Finanzierungsinstrument kam hinzu: Mit sogenannten Arbeitgeber- und Mieterdarlehen konnten sich künftige Sozialwohnungsmieter an den Gestehungskosten 'ihrer' Sozialwohnung beteiligen. Sie lieferten damit den Bauherren ein zusätzliches Argument, um gerade sie in der Bewerberkonkurrenz zu bevorzugen. Mieterdarlehen bis zu 3.000 DM (umgerechnet mehr als das Zwölfwache in heutigen Preisen) wurden gefordert und gezahlt, um Sozialwohnungsmieter zu werden. Arbeitgeber sicherten auf diese Weise Belegschaftsangehörigen ein Unterkommen und sparten damit den eigenen Werkswohnungsbau. Umgekehrt sparten die Wohnungsunternehmen oftmals ihr gesamtes Eigenkapital ein, weil die Summe der Mieterdarlehen für die Finanzierung im dritten Finanzierungsteil ausreichte. Diese Konstruktion des Finanzierungsmodells wurde zum ausschlaggebenden Entscheidungskriterium, um bessergestellte Mieter in der Bewerberkonkurrenz zu bevorzugen.

Da Vertriebene generell über ein Aufbaudarlehen in Höhe von 3.000 DM verfügten, wirkten sich für diese die Mieterdarlehen nicht in dem Maße sozial ausdifferenzierend aus wie im allgemeinen Sozialen Wohnungsbau. Für den sogenannten Normalverbraucher, den Wohnungssuchenden ohne besondere Berechtigungskriterien, war es in den fünfziger Jahren nahezu unmöglich geworden, im Förderungssystem des Sozialen Wohnungsbaus zum Zuge zu kommen.

2. Länder-Bürokratien gegen den Bund

Schon im Laufe des Jahres 1950 erwies sich das Bundeswohnungsbauministerium als ein zuverlässiges Machtzentrum des Bundes, um eine wirkungsvolle Wohnungsbaugesetzgebung zu veranlassen und ihre materiellen Zielvorgaben effektiv durchzusetzen. Für die Verwaltungen in den neugeschaffenen Bundesländern war das eine ungewohnte Herausforderung, denn in der kurzen Zeit ihres Bestehens hatten sie auf diesem Feld allein agiert und damit die Verhältnisse in den dreißiger Jahren umgekehrt, in denen allein das Reichsarbeitsministerium bestimmt hatte. Dementsprechend waren die frühen Jahre des Sozialen Wohnungsbaus von Verteilungskämpfen geprägt, die ein Stück weit das verwaltungspolitische Machtverhältnis im Föderalismus strukturierten.

Die Länder waren abhängig von massiven Staatssubventionen aus dem Bundeshaushalt, und der Bund mußte darauf vertrauen, daß seine Vorgaben in den ausführenden Verwaltungen auch befolgt wurden. Da diese Verwaltungsaufgaben auf die Ebenen der Länderministerien, der Regierungspräsidenten und der Kommunen verteilt waren, sah sich der Bund einem schwer durchschaubaren Geflecht interdependenter Exekutivfunktionen gegenüber. Politische Differenzen von Bund und Ländern konnten in der Praxis leicht gegen das Interesse des Bundes entschieden werden, ohne den eigentlichen Verursacher für diese Detailentscheidungen ausmachen zu können. Da die Länder in vielen Sachfragen gegensätzliche Vorstellungen gegenüber der Bundesregierung formulierten und dies oftmals gerade deshalb taten, weil der Bund hier überhaupt eine Position beanspruchte, die die Reichweite ihrer Verwaltungshoheit einengte, blieb die Exekutive neben der eigentlichen politischen Arena in Bundestag und Bundesrat der zweite Kampfplatz, auf dem sich Bund und Länder die Zähne zeigten. Generell wurde der Streit um die Finanzierung der jährlichen Bauprogramme von den Auseinandersetzungen während der Gesetzesberatungen überlagert.

In den zwanzig Jahren von 1950 bis 1970 wurden fünf große Bundesgesetze verabschiedet, die die Struktur der öffentlichen Wohnungsbauförderung in entscheidenden Punkten veränderten. Drei dieser Gesetze waren so stark umstritten, daß sie das innenpolitische Klima nachhaltig trübten. Die Wohnungsgesetzgebung war von der Zustimmung des Bundesrates abhängig, so daß sich der Schwerpunkt der Auseinandersetzungen aus dem Bundestag heraus auf die Verhandlungen zwischen Bundestag und Bundesrat verlagerte. In geradezu idealtypischer Weise war das bei den Beratungen zum Zweiten Wohnungsbaugesetz in den Jahren 1955/56 der Fall. Die Länder traten geschlossen gegen die Position des Bundes

auf und drängten den Bundeswohnungsbauminister damit in die Defensive.

Ganz anders lagen die Verhältnisse in den Jahren 1949/50. Das Erste Wohnungsbaugesetz wurde in einer gemeinsamen Kraftanstrengung von wohnungswirtschaftlichen Verbänden, Länderministerien, Bundesrat und Bundestag auf den Weg gebracht, während das Bauministerium nur eine marginale Rolle spielen konnte, weil es sich nämlich noch im organisatorischen Aufbau befand. Lediglich Minister Wildermuth selbst und seine Führungscrew um Staatssekretär Wandersleb griffen in den Gesetzgebungsprozeß unmittelbar ein.

Diese Konstellation, getragen von dem allgemeinen Solidaritätsbewußtsein, in kürzester Frist ein legislatives Rahmenwerk für massive Staatssubventionen schaffen zu müssen, wiederholte sich nicht mehr. Schon bei der Novellierung des Ersten Wohnungsbaugesetzes im Jahre 1953 prallten die gegensätzlichen Vorstellungen von Regierung und Opposition aufeinander. Sie kumulierten in den Grundsatzfragen über die Auswahl der Erstmieter und über die beste Wohnform im Sozialen Wohnungsbau. Die führende Regierungspartei wollte den Sozialen Wohnungsbau für die „breiten Schichten des Volkes“ offenhalten, also weiterhin die Besserverdienenden versorgen, während die SPD – zumindest verbal – die Gegenposition vertrat und einkommensschwächere Familien bevorzugen wollte. Allerdings blieb ihre Position bei Lichte beschen unklar und ging nicht so weit, auch sozial Benachteiligte einzubeziehen.

Ähnlich sah es bei der Frage Mietwohnung oder Eigenheim aus.¹³ Während die CDU bereits zu einem frühen Zeitpunkt – sie brachte das Jahr 1954, später 1957 und dann einen Zeitpunkt in den sechziger Jahren ins Spiel – die Sozialwohnung als Mietwohnung in Gruppensiedlungen durch das freistehende Eigenheim ersetzen wollte, war die SPD ein prononcierter Gegner des Einfamilienhauses, nicht zuletzt, weil der Planungs- und Finanzaufwand hier wesentlich höher war.¹⁴ Zwar setzte die CDU/FDP-Regierung eine erste Eigenheim-Option in der Novelle durch – Bauherren durften unter bestimmten Bedingungen Eigenheime anstatt Mietwohnungen bauen –, aber diese wurde effektiv nur in Ausnahmefällen realisiert, weil die nachgeordnete Bürokratie in Ländern, Regierungskreisen und Gemeinden den Schwerpunkt fast ausschließlich auf den kostensparenden Mietwohnungsbau legte.

Im Zweiten Wohnungsbaugesetz versuchte der wichtigste Wohnungspolitiker der fünfziger und frühen sechziger Jahre, der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Wohnungsbau, Paul Lücke, eine Eigenheimpriorität durchzusetzen, scheiterte aber letztlich am geschlossenen Widerstand der Länder im Bundesrat. Die Kompromißformel lautete hier:

Eigenheime ja, aber nur für Einkommensschwächere, womit ein deutlicher Kompromiß zwischen der Mittelschichtförderung der Regierungskoalition und der in Ansätzen vorhandenen Umverteilungsoption der SPD beschritten wurde, der für die Zukunft wegweisend war. Trotz des politischen Rückenwinds seitens der Bundesregierung erreichten Eigenheime in den sechziger Jahren nur die Hälfte des Anteils der Mietwohnungen im Sozialen Wohnungsbau (ein Drittel aller Sozialwohnungen) – aber sie waren als fester Bestandteil der staatlichen Bauförderung integriert worden.

Die politische Niederlage im Beratungsprozeß der Jahre 1955/56 konnte Lücke bei den folgenden wichtigen Wohnungsgesetzen, nun als Bundeswohnungsbauminister, durchweg vermeiden. Im Verlauf der Beratungen zum Abbaugesetz (1959/60), das die Wohnraumbewirtschaftung in Stufen beseitigte, konnte er durch geschicktes Taktieren den nordrhein-westfälischen Wiederaufbauminister Peter Erkens (CDU) auf seine Seite ziehen, so daß dieser in der entscheidenden Abstimmung gegen die Empfehlung seiner Ministerialbürokratie votierte.¹⁵ Und das Wohngeldgesetz des Jahres 1965 war bereits nahezu unumstritten, zumal es im Vorfeld der Großen Koalition verabschiedet wurde.

Ihren Widerstand gegen die Eigenheimpolitik Lückes formulierten die Länder im Bundesrat, aber das eigentliche Organ ihrer Meinungsbildung wurde nicht der dafür zuständige Bundesratsausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen, sondern ein diesem vorgelagertes Beratungsgremium informellen Charakters, die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Wohnungswesen zuständigen Länderminister der Bundesrepublik Deutschland, kurz: ARGEBAU. In der ARGEBAU trafen sich in monatlichem Rhythmus die für die Wohnungspolitik entscheidenden Ministerialbeamten aus den Länderministerien und bereiteten Entscheidungen vor, die von ihren Ministern in den Ausschußsitzungen des Bundesrates gefaßt wurden.

In den Jahren 1955/56 war die Bindungskraft gemeinsamer Zielvorstellungen in den Ländern noch so hoch, daß sie die Parteizugehörigkeit in den Regierungskoalitionen der Landeshauptstädte überlagerte. Diese Konsensperiode hielt bis in die frühen sechziger Jahre an. Infolgedessen konnten einzelne Ministerialbeamte eine hohe Beratungskompetenz für sich beanspruchen, da sich die Rücksichtnahmen auf eine parteipolitisch gebundene Programmatik zugunsten praktikabler Lösungsansätze in engen Grenzen hielt. Dieses Meinungsspektrum verschob sich erst, als sich die Versorgungssituation in der Bundesrepublik so weit entspannt hatte, daß die Elendsbehausungen spürbar abnahmen und in der Wohnungspolitik bevorzugte Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise die Vertriebe-

nen, saturiert waren. Bis zu diesem Zeitpunkt, den man in etwa auf das Jahr 1963 festsetzen kann, wurde die Wohnungspolitik der Länder jedoch noch von strukturellen Zwängen dominiert, die einer eigenständigen Wohnungspolitik und Förderungsstrategie wenig Raum ließen. Erst als die massiven Subventionen des Bundes spürbar nachließen – und das war spätestens 1963 der Fall – erhielten die Länder nolens volens den Freiraum, der ihnen eigene Strategieentscheidungen einräumte. Mit diesen unterschieden sie sich dann deutlich von der Wohnungspolitik in benachbarten Bundesländern. Und diese Entwicklung war gleichbedeutend mit dem Ende gemeinsamer bundespolitischer Zielsetzungen im Bundesrat und in der ARGEBAU.

3. Die Gemeinden

Ohne legislative Macht und ohne größere finanzielle Ressourcen, zudem als Ausführungsorgane staatlicher Direktiven in der Exekutive, blieben die Kommunen auf eine reaktive, wenngleich nicht einflußlose Position im Wohnungsbauförderungssystem festgelegt. Ihr Einflußbereich resultierte aus der Verwaltungsmacht vor Ort, aus den direkten Absprachen mit den ausführenden Wohnungsunternehmen während der Bauphase und aus einem Mitspracherecht bei der Auswahl der Erstmieter von Sozialwohnungen. Insofern war die Stellung der Kommunen weniger bedeutungslos als ihre ausführende Rolle außerhalb der staatlichen Verwaltungshierarchie suggerierte. Da dieser Einflußbereich sich nicht nur auf den staatlichen Zugang zur Wohnungsbaupolitik beschränkte, muß die Perspektive zur Analyse der bundesdeutschen Wohnungspolitik auf Nebenebenen erweitert werden.

Das ändert jedoch nichts daran, daß ein formeller Einfluß auf die Wohnungsbaugesetzgebung bzw. auf den komplizierten Finanzausgleich von Bund und Ländern nicht gegeben war. Wollten die Städte und Gemeinden hier mitreden, mußten sie ihren Spitzenverband, den Deutschen Städtetag, aktivieren, der als Lobbyist kommunaler Wohnungspolitik in Bonn tätig war. Zwar versuchte der Städtetag, sich als soziales Gewissen der staatlichen Wohnungspolitik zu profilieren – sein tatsächlicher Einfluß blieb in den fünfziger und sechziger Jahren jedoch eher gering, da er ganz von den prägenden Bund-Länder-Streitigkeiten überlagert wurde.

Kommunale Initiativen hatten nur als ergänzende Akzente, nicht jedoch als Korrektiv staatlicher Planung ihren Platz im Wohnungsbauförderungssystem.

Aber selbst unter diesen restriktiven Bedingungen waren die Kommunen keineswegs inaktiv. Sie füllten Lücken in der staatlichen Woh-

nungspolitik und entfalteten einen eigenen, von anderen Kommunen jeweils deutlich unterschiedenen Handlungsspielraum.¹⁶ Abseits der staatlichen Programmförderung, die im jährlichen Turnus zwischen Bund und Ländern ausgehandelt und dann nach einem komplizierten Schlüssel auf die einzelnen Städte und Landkreise verteilt wurde, konnten die Gemeinden selbst Wohnungsbauprogramme initiieren, sofern sie über entsprechende Eigenmittel verfügten und diese als Darlehen im dritten Finanzierungsteil einsetzten. Ausschlaggebend war ohnehin, wer dieses letzte Drittel bezahlte, denn dieser Geldgeber konnte dann über die Belegung der Wohnungen entscheiden. Übernahmen die Kommunen diesen Part, fiel ihnen das Recht zu, die künftigen Sozialwohnungsmieter auszuwählen und damit eigenständige sozialpolitische Prioritäten zu setzen.

In der westfälischen Industrie-Großstadt Bielefeld fungierte die Stadt anfangs als Vermittler für die Interessen der ortsansässigen Metallindustrie, indem sie diese an der Programmfinanzierung beteiligte und die fertiggestellten Sozialwohnungen für Metallarbeiter reservierte.¹⁷ Mit Ausnahme der Bergbauindustrie war der Arbeitgeberwohnungsbau eine Lücke im Wohnungsbauförderungssystem der Bundesrepublik: Die Industrie wollte einen eigenständigen Wohnungsbau wegen der hohen Kosten nach 1945 nicht mehr wiederbeleben, zumal alle verfügbaren Investitionsmittel in der gewerblichen Wirtschaft selbst angelegt wurden. Jedes Engagement für einen Arbeitnehmerwohnungsbau war deshalb auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen angewiesen, sofern nicht das Land entsprechende Sonderprogramme ansetzte, wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen im Stahlarbeiterwohnungsbau.

Da die Kommunen die ausführende Verwaltung auf der unteren Ebene waren, konnten sie die konkrete Bauplanung direkt beeinflussen. Wichtigster Faktor war hier zweifelsohne die Standortwahl innerhalb des Stadtgebietes. Sie wurde maßgeblich von den Städten entschieden, indem sie die erforderlichen Baugrundstücke bereitstellten. Bevorzugungen und Benachteiligungen einzelner Wohnungsunternehmen kamen hier unmittelbar zum Tragen. Ergaben sich personelle Querverbindungen von der führenden Fraktion im Stadtrat zum Aufsichtsrat eines Wohnungsunternehmens – und das war übliche Praxis –, war die Richtung vorgezeichnet.

Mit dieser Entwicklung konnten die Gemeinden ganz zufrieden sein, denn ihnen verblieb ein breites Spektrum direkter Einwirkungsmöglichkeiten auf das lokale Baugeschehen innerhalb der alles überwölbenden Staatsförderung, während sie den Einsatz zusätzlicher eigener Finanzierungsmittel nach Belieben steuern konnten. Aber ihre Verwaltungsmacht ging noch darüber hinaus: Weil der Staat keine Zuständigkeit in

der Obdachlosenfürsorge ausübte, mußten die Kommunen diese Aufgabe weiterhin alleine bewältigen.

Infolge der Massenzuwanderung von Vertriebenen seit 1945 waren zunächst lediglich primitive Unterkünfte mit Übergangscharakter, größtenteils in Bunkern und Behelfsbaracken, bereitgestellt worden. Diese Notmaßnahmen wurden erst im Laufe der fünfziger Jahre abgelöst von einem Obdachlosenwohnungsbau in Massivbauweise. Er lehnte sich an Vorbilder aus den dreißiger Jahren an, übernahm aber schon bald uneingestandenmaßen den Standard des Sozialen Wohnungsbaus, obwohl gewisse bauliche Einschränkungen, Behelfsküchen und Gemeinschafts-toiletten, eine scharfe, äußerlich sichtbare Grenze zur „Normalwohnung“ dokumentieren sollten.

Aber die Grenze war fließend – nicht nur bei den Ausstattungsstandards, sondern auch bei den Bewohnern dieser Unterkünfte. Denn wer obdachlos war, war dies zunächst deshalb, weil er/sie Kriegsoffer war. Erst in den fünfziger Jahren differenzierte sich ein Armutspotential heraus, das im Teufelskreis von absoluter Verarmung und Wohnungslosigkeit verhaftet blieb und den Sprung aus dem sozialen Getto der untersten Unterschicht nicht mehr aus eigener Kraft bewerkstelligen konnte.

Infolgedessen war das Profil der Bewohner von Obdachlosenunterkünften im ersten Nachkriegsjahrzehnt äußerst heterogen. Weil es keine empirischen Untersuchungen darüber gibt, können über den quantitativen und qualitativen Wandel in der Struktur der Obdachlosigkeit nur Hypothesen angestellt werden. Ausschlaggebend war, daß unter den Bedingungen eines sich ausdifferenzierenden Wohnungsmarktes mit hohen Anfangsmieten gerade im Sozialen Wohnungsbau sich das Potential an von Obdachlosigkeit bedrohten Familien in den fünfziger Jahren fortlaufend erhöht, statt abzunehmen.¹⁸

Die Städte, insbesondere die großen Industriestädte, standen vor kaum lösbaren finanziellen Problemen, denn ihr Obdachlosenwohnungsbau mußte zu 100 Prozent aus Eigenmitteln bestritten werden, da es keinen Kreditmarkt und keine staatlichen Zuschüsse für den Bau von Obdachlosenunterkünften gab. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Kommunen neben einem umfangreichen Sozialen Wohnungsbau Wohnblocks mit Einfachstwohnungen und größere Übergangsheime mit dem Charakter eines Wohnlagers bauten – Slums auf Zeit, die das Erscheinungsbild westdeutscher Großstädte an ihren Rändern bis weit in die sechziger Jahre hinein prägten.¹⁹ Trotz periodischer Hilferufe der Städte blieb der Staat bei seinem Nein zu eigenen Investitionen in diesem Randbereich der Wohnungspolitik.

Obdachlose waren durch ihre Wohnumwelt stigmatisiert und verloren den Kontakt zu ihrem bisherigen sozialen Umfeld. Ihre Re-Integration war nur durch den Bezug einer „Normalwohnung“ möglich. Diese konnte jedoch nur aus der Position eines Nachrückers in den Sozialen Wohnungsbau gelingen, d.h. erst wenn alle potentiellen Nachfragergruppen versorgt worden waren und – als sichtbares Zeichen sozialen Aufstiegs – aus ihrer Sozialwohnung wieder auszogen, um sich zu verbessern, erst dann hatten Obdachlose eine reelle Chance in den Sozialwohnungsbestand nachzurücken, seit Anfang der siebziger Jahre sogar in Neubauwohnungen. Ihre Ausgrenzung blieb demnach über Jahre, in Einzelfällen auch über Jahrzehnte bestehen, und zwar gerade deshalb, weil die öffentliche Wohnungsbauförderung die Obdachlosen aus ihrem Verteilungssystem ausgeschlossen hatte.

4. Ein politischer oder ein administrativer Erfolg?

Mit 5,3 Millionen fertiggestellten Wohnungen zwischen 1951 und 1970 ist der Soziale Wohnungsbau in Hinblick auf die quantitative Dimension eine ununterbrochene Erfolgsgeschichte.²⁰ Diese beeindruckende Bilanz verdeckt, daß er einem nur unscharf umrissenen sozialen Auftrag folgte, der es schwer macht, seinen Stellenwert für die allgemeinen Sozialverhältnisse in der Bundesrepublik festzustellen. Wer Mieter in Sozialwohnungen wurde, das war eine Entscheidung, die von vielerlei Faktoren innerhalb eines komplizierten Berechtigungssystems abhing, wobei sich allerdings schon früh der finanzielle Aspekt, das Haushaltseinkommen der künftigen Mieter, als der entscheidende herausstellte. Über die weit gefaßten Einkommensgrenzen war formell Chancengleichheit für alle Bevölkerungsgruppen hergestellt worden. Indem der Staat nun den Bauherren, den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, erlaubte, im dritten Finanzierungsteil private Zuschüsse der künftigen Mieter einzubauen, war in das Auswahlssystem von vornherein eine soziale Schlagseite implantiert, die Besserverdienende bevorzugte und einkommensschwächere Haushalte hoffnungslos zurücksetzte.

Diese soziale Stratifikation war von allen beteiligten politischen und administrativen Kräften gewollt, denn sie sicherte der Sozialpolitik im Wohnungsbau einen festen Rückhalt, einen politischen Konsens, der auf einem meßbaren sozial-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Nutzen beruhte. Selbst sozialdemokratische Wohnungspolitiker schwenkten auf diesen Grundkonsens ein, sofern Facharbeiter und Angestellte berücksichtigt wurden, die zu ihrer Wählerklientel zählten. Vertriebene und DDR-Flüchtlinge wurden durch eine gezielte Förderungsstrategie bevorzugt,

die durch den Lastenausgleich finanziell unterfüttert war und maßgeblich vom Bundesausgleichsamt überwacht wurde. Mit der gezielten Wohnungsverorgung der Mittelschichten und der Vertriebenen waren die primären Konfliktfelder innerhalb der westdeutschen Wohnungspolitik entschärft.

Es blieben Hunderttausende, für die eine vorübergehende Einweisung in Massenumterkünfte und Obdachlosen asyls zur Dauereinrichtung wurde. Als politisches Protestpotential hatten sie jedoch kein Eigengewicht. CDU und SPD zerstritten sich über der Richtungsentscheidung, ob hauptsächlich Mietwohnungen oder Eigenheime im Sozialen Wohnungsbau gebaut werden sollten, und nicht über der Frage, ob zuerst Einkommensschwächere und Randgruppen in Sozialwohnungen einziehen sollten.

Es gehört zu den Paradoxien der bundesdeutschen Wohnungspolitik, daß die CDU dank ihrer Mehrheit im Bund politisch obsiegte, aber den Eigenheimvorrang niemals ganz durchsetzen konnte. Da die Länder über ihre Ministerialbürokratien den konkreten Bauauftrag kanalisieren, oblag ihnen – und nicht dem Bund – faktisch die Entscheidung darüber, wie gebaut wurde. So baute Nordrhein-Westfalen Mietwohnungen, während Baden-Württemberg Eigenheime protegierte, jeweils entsprechend den landesplanerischen Richtungsentscheidungen und weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Färbung der jeweiligen Regierungskoalition. Zwar ist bereits in den sechziger Jahren ein Trend in Richtung Eigenheim auch in anderen Bundesländern unverkennbar, aber dieser setzte sich erst unter den wesentlich entspannteren Marktbedingungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre durch. Zuvor unterlag er den allgemeinen Versorgungsinteressen, die anerkanntermaßen besser durch den Mietwohnungsbau befriedigt wurden. Ebenfalls erst in den sechziger Jahren schafften die einkommensschwächeren Haushalte den Zugang zu Sozialwohnungen, sei es als Nachrücker in den Bestand der in den fünfziger Jahren gebauten Siedlungen mit ihrem jetzt bereits überholten Wohnstandard, sei es als Erstmieter in von Ländern und Kommunen geförderten Schwerpunktprojekten. Hier ist eine aufsteigende Linie zunehmender Schichtenintegration zu erkennen, die im mehrjährigen Bauprogramm auf Bundesebene seit 1971 ihren Höhepunkt erreichte.

Um den Kompromiß zwischen ordoliberalen Marktwirtschaftlern auf der einen Seite und planwirtschaftlich geprägten Interventionisten auf der anderen Seite, insbesondere im linken Gewerkschaftsflügel der SPD, auszuhalten, wurde der Soziale Wohnungsbau mit einem festgelegten Programmauftrag zeitlich limitiert: Im Ersten Wohnungsbaugesetz auf die Baujahrgänge von 1950 bis 1956 und im Zweiten Wohnungsbaugesetz auf die Jahre von 1957 bis 1963. Seine mageren Jahre begannen folgerichtig 1964 und endeten 1970, als die sozialdemokratische Bundesregie-

rung eine politische Grundsatzentscheidung wieder zugunsten der staatlichen Bauförderung fällte.

Die Kommunen lediglich als Zaungäste der manifesten politisch-administrativen Konflikte anzusehen, die in ausdauernden Grabenkämpfen zwischen dem Bundeswohnungsbauministerium, das in Koalition mit dem Bundestagsausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen verbunden war, und dem Bundesrat ausgefochten wurden, griffe sicherlich zu kurz. Ihr politischer Einfluß war jedoch niemals so stark, als daß sie ihn, vermittelt durch ihren Interessenverband, stärker zur Geltung bringen konnten als andere Interessengruppen. Hier wären vor allem der DGB und die Arbeitgeberverbände zu nennen. Die Macht der Kommunen lag in der Bauausführung begründet, wo sie konkrete Planungen in die eine oder andere Richtung lenkten.

Ein solches exekutives Potential blieb Städten und Gemeinden zudem im Obdachlosenwohnungsbau – hier als Lückenbüßer für den Staat. Sie entfalteten ein breitgefächertes Spektrum direkter Sozialpolitik, die aus der unmittelbaren Not geboren war. In den sechziger Jahren bewegte sich die Obdachlosenversorgung in Richtung auf die Standards des Sozialen Wohnungsbaus, ohne jedoch den Wohnungsbau für Obdachlose ganz in die allgemeine Wohnungspolitik integrieren zu können.

Das Instrumentarium der Wohnungsbauförderung war auf den beiden staatlichen Ebenen und auf der kommunalen Ebene angelegt, und es erwies sich trotz aller politischen Auseinandersetzungen, exekutiven Reibereien und organisatorischen Hindernisse in der Bauausführung als bemerkenswert anpassungsfähig. Nicht nur eine bestens geschulte und höchst kommunikative Ministerialbürokratie in Bund und Ländern trug das ihre dazu bei, sondern auch der kommunale Verwaltungsbeamte im Wohnungsamt oder der kommunalen Obdachlosenbehörde. Dieser war der Wohnungsnot der Antragsteller unmittelbar ausgesetzt und hatte deshalb eine zusätzliche persönliche Motivation, nach praktikablen Lösungsansätzen für Finanzierungsengpässe und sich gegenseitig behindernde Rechtsvorschriften zu suchen.

In der langen Perspektive des 20. Jhs. gesehen, erreichte das wohnungspolitische Instrumentarium in den Jahren zwischen 1950 und 1975 unbestritten den höchsten Grad an Effizienz und Innovationsfähigkeit, der alle vorhergehenden Lösungsstrategien – und auch die nachfolgenden – qualitativ und quantitativ weit übertraf. Gerade der vielgelobte Reformwohnungsbau der Weimarer Republik krankte an Verteilungsdefiziten: das Mieterspektrum hing von Einkommenskriterien ab und bevorzugte deshalb ausschließlich die gutverdienenden Mittelschichten – ganz egal, ob es sich nun um sozialdemokratische oder bürgerliche Ge-

nossenschaften handelte, die bauten. Außerdem war der kommunale Wohnungsbau überhaupt nicht in der Lage, übergeordneten Planungsgesichtspunkten zu entsprechen, so daß eine moderne Raumordnung undenkbar war.

Als die nationalsozialistische Sozialpolitik den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau als Instrument ihrer Bevölkerungspolitik entdeckte, wählte sie einen in der Ausstattung wesentlich bescheideneren Massenwohnungsbau, um dem „Volksgenossen“ einen nivellierten, aber preisgünstigen Mindeststandard zu bieten. Die in den Jahren gedrosselter Bautätigkeit bis 1935 angewachsenen Fehlbedarfszahlen zwangen zu diesem „Volkswohnungsbau“, nicht zuletzt aus arbeitsmarktpolitischen Gründen im Zusammenhang mit der Rüstungswirtschaft (Vierjahresplan). Modern war an diesem Förderungsmodell die staatliche Planungsdominanz und das Finanzierungssystem, das in Abkehr von der Hauszinssteuer eine dauerhafte staatliche Darlehenssubvention vorsah.

Es ist evident, daß der Soziale Wohnungsbau der Bundesrepublik Deutschland eine Weiterentwicklung dieser Lösungsstrategien war. Aber man täte ihm mehr als Unrecht, reduzierte man ihn allein auf diese Traditionslinie. Neu war der universale Anspruch, zum Nutzen der Bevölkerungsmehrheit nach gleichen Zugangsbedingungen Standardwohnungen herzustellen, um die unmittelbare Wohnungsnot der Nachkriegszeit zu beseitigen. Neu war vor allem der Wille zur Integration durch Sozialpolitik, der sich plakativ auf alle Bevölkerungsgruppen erstreckte, sieht man einmal davon ab, daß die Obdachlosen außen vor blieben. Und neu war schließlich ein Drittes: Das interaktive Potential der Manager dieses Baugeschehens, die auf allen Ebenen von Staat und Kommunen und auch in den Wohnungsunternehmen einen Konsens in ihren sozialpolitischen Zielen anstrebten, um effizient auf die Beseitigung der Not hinzuwirken. Sie schufen damit das, was der Weimarer Republik immer gefehlt hatte: die Identität aller Handlungsträger in der Staatsverwaltung mit den Grundwerten ihres Staates, eines modernen Rechts- und Sozialstaates.

- 1 Für Beispiele aus Österreich, Frankreich, Schweden und der Schweiz vgl. G. Schulz (Hrsg.), *Wohnungspolitik im Sozialstaat. Deutsche und europäische Lösungen*, Düsseldorf 1993, S. 267-365.
- 2 Mit einer Richtsatzmiete von 1 DM pro Quadratmeter, die im Ersten Wohnungsbau-gesetz festgelegt wurde, wurde ein Haushalt mit 300 DM Monatseinkommen für eine 45-qm-Standardwohnung mit einem Mietanteil von 15 Prozent belastet. Mitte der fünfziger Jahre mußten 50 Prozent der Hamburger Sozialwohnungsmieter zwischen 10 und 15 Prozent ihres Haushaltseinkommens aufwenden, weitere 20 Prozent sogar 15-20 Prozent, während nur 20 Prozent mit einer Belastung von 5-10 Prozent darunter

- lagen. Demgegenüber zahlte 61,5 Prozent der übrigen Wohnbevölkerung, die in Alt- und Neubauten logierte, nur bis 10 Prozent des Einkommens für die Miete, weitere 24,3 Prozent zwischen 10 und 15 Prozent. 1956 stieg die Miete in Sozialwohnungen auf 1,40 DM, 1962 auf 1,92 DM, 1967 auf 2,99 DM und 1972 auf 3,96 DM/qm. Vgl. W. Reichling, *Die im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau errichteten Wohnungen und die soziale Schichtung der darin lebenden Haushalte am Beispiel Hamburgs für die Jahre 1949-1956*, Diss. Hamburg 1960, S. 163 sowie G. Wagner, *Sozialstaat gegen Wohnungsnot. Wohnraumbewirtschaftung und Sozialer Wohnungsbau im Bund und in Nordrhein-Westfalen 1950-1970*, Paderborn 1995, S. 407 und 447.
- 3 Vgl. H. Braun, Helmut Schelskys Konzept der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ und die Bundesrepublik der fünfziger Jahre, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 29 (1989), S. 199-223.
 - 4 Nach meiner Einschätzung war der Soziale Wohnungsbau lediglich in der kurzen Periode vom Ende der sechziger bis Ende der siebziger Jahre in Hinblick auf seine Zielgruppen universell in dem Sinne, daß er versuchte, alle wohnungsbedürftigen Bevölkerungsgruppen, unter Einschluß eines Teils der Obdachlosen, in sein Förderungsmodell zu integrieren.
 - 5 Vgl. G. Schulz, *Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957*, Düsseldorf 1994, S. 239-254.
 - 6 Dazu gehörte neben dem staatlich geförderten Wohnungsbau auch die staatlich reglementierte Wohnraumbewirtschaftung, auf die ich in meinem Beitrag nicht eingehe. Vgl. dazu jetzt: K. C. Führer, *Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960*, Stuttgart 1995 sowie Wagner, *Sozialstaat gegen Wohnungsnot* (Anm. 2).
 - 7 Als frühe Aufarbeitung seitens eines Insiders vgl.: J. Fischer-Dieskau, *Zum Problem der verwaltungsmäßigen Verankerung von Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in den ministeriellen Instanzen des Reiches und der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick*, in: V.-E. Preusker (Hrsg.), *Festschrift für Hermann Wandersleb zur Vollendung des 75. Lebensjahres*, Bonn 1970, S. 113-143.
 - 8 Eine genaue Zahl kann aus der vorhandenen Statistik nur mit erheblichem Forschungsaufwand festgestellt werden. Die Rahmendaten: Von 13 Millionen Vertriebenen nahm die Bundesrepublik etwa die Hälfte auf, während die andere Hälfte in der DDR Zuflucht fand. Weitere 2,6 Millionen DDR-Flüchtlinge kamen bis 1961 in die BRD. Durch Kriegseinwirkungen waren allein in Nordrhein-Westfalen eine von drei Millionen Wohnungen zerstört worden. Für die Bundesrepublik blieb demnach ein Wohnungsfehlbestand von schätzungsweise 4-5 Millionen Wohnungen für 12-15 Millionen Bürger (Vertriebene + Ausgebombte + DDR-Flüchtlinge) im Jahre 1950. Nach der Wohnungszählung von 1956 lebten ca. eine Million Haushalte, also mehr als drei Millionen Menschen, in provisorischen Verhältnissen (Bunker, Baracken, einsturzgefährdete Häuser), wobei Untermietverhältnisse nicht mitgezählt worden waren. Vgl. *Der Städtetag* 10 (1957), S. 435.
 - 9 In § 22 I. WoBauG war die Jahresarbeitsverdienstgrenze der Angestelltenversicherung als Einkommensobergrenze festgelegt worden. Sie lag 1950 bei 600 DM für eine vierköpfige Familie, 1953 bei 960 DM, 1957 bei 1.050 DM und 1961 bei 1.200 DM.
 - 10 1954 lag das mittlere Durchschnittseinkommen eines Arbeiterhaushaltes zwischen 300 und 400 DM. Vgl. Reichling, *Soziale Schichtung* (Anm. 2), S. 366 sowie P. Linsdorf, *Miete, Einkommen und Mietbelastung der privaten Haushalte in der BRD 1950-1975*, Diss. Münster 1971.

- 11 Vgl. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot (Anm. 2), S. 399-401.
- 12 In Abkehr von der Hauszinssteuer entwickelte das Reichsarbeitsministerium Mitte der dreißiger Jahre eine neue Finanzierungstechnik unter Beteiligung des Staates. Die Landesversicherungsanstalten wurden darauf verpflichtet, eine I. Hypothek von etwa einem Drittel der Baukosten herzuliehen, während die II. Hypothek von einem weiteren Drittel als Reichsdarlehen eingeplant wurde. Das letzte Drittel war als der vom Bauherren beizubringende Darlehensanteil vorgesehen, wobei 10 Prozent der Baukosten aus Eigenkapital finanziert werden sollten. Vgl. H. Jaschinski/M. Klein, Finanzierung des Wohnungsbaues, in: H. Wandersleb (Hrsg.), Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, 3 Bde., Stuttgart 1959, S. 607-626.
- 13 Vgl. A. Schild/A. Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim: Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/Main 1988.
- 14 Er lag etwa im Verhältnis 1:3, also für ein Eigenheim konnten drei Mietwohnungen gebaut werden.
- 15 Vgl. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot (Anm. 2), S. 90-103.
- 16 Vgl. den Städtevergleich benachbarter und ähnlich strukturierter kommunaler Handlungsfelder in R. Reschl, Kommunaler Handlungsspielraum und sozialer Wohnungsbau. Ein Städtevergleich. Diss. Tübingen 1987.
- 17 Vgl. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot (Anm. 2), S. 280-283.
- 18 Da es keine Obdachlosenstatistik auf Bundesebene gibt, müssen jeweils Vergleichszahlen aus einzelnen Kommunen ähnlicher Größe herhalten, um die quantitative Dimension in etwa einordnen zu können. In den fünf größten Städten des Regierungsbezirkes Düsseldorf (Essen, Duisburg, Düsseldorf, Krefeld und Oberhausen) waren im Juni 1959 40.000 Personen obdachlos gemeldet (im gesamten Regierungsbezirk 50.000). In Essen hatte sich die Zahl der Obdachlosen von 4000 im April 1950 auf annähernd 12.000 erhöht. Vgl. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot (Anm. 2), S. 241. In Bielefeld stieg die Zahl der Obdachlosen von 2509 Personen im Jahre 1953 auf 6781 1956 an. Bei einer Einwohnerzahl von 150.000 waren demnach fünf Prozent der Bevölkerung obdachlos. Statistisches Jahrbuch der Stadt Bielefeld 1965, S. 77.
- 19 Die Stadt Köln erlittete zwischen 1952 und 1957 25 Auffanghäuser, in denen 8000 Menschen untergebracht waren, 320 pro Heim. In Krefeld waren diese Obdachlosenhäuser sogar mit einer Stacheldrahtumfriedung von ihren Nachbarhäusern abgegrenzt. Vgl. Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot (Anm. 2), S. 242.
- 20 In der Anfangsphase wurden jährlich weitaus mehr als 300.000 Sozialwohnungen pro Jahr fertiggestellt. 1956 sogar 447.000. Hiervon wurden allein 190.000 (= 43 Prozent) in Nordrhein-Westfalen gebaut. Seit 1966 konnten im Bund noch durchschnittlich 150.000 Wohnungen fertiggestellt werden, womit ein Grundbedarf befriedigt wurde. Erst ab 1971, unter der Ägide des ersten mehrjährigen Bauprogramms auf der Bundesebene, wurden für die kurze Phase bis 1975 wieder Fertigstellungszahlen erreicht, die an das Niveau der fünfziger Jahre anknüpften und z.T. sogar noch weit darüber lagen. Vgl. Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungswirtschaftlicher Bericht Nordrhein-Westfalen 1988, Düsseldorf 1988, S. 155.