

Joachim Döbler

**Wohnen im Nachkriegs-Hamburg:
Wohnungszwangswirtschaft in der rechtshistorischen Entwicklung bis 1945**

Ausschließlich über einen sozialstaatstheoretischen Ansatz, der sich an der gesetzlichen Inhaltsbestimmung des Privateigentums, d.h. der gesetzlichen Beschränkungen oder Bindung des Wohnungseigentums orientiert, ist die Geschichte der Wohnraumbewirtschaftung nicht zu schreiben. Ein solcher Ansatz unterstellt eine Normalität der Wohnungsverteilung, die seit Bestehen eines kapitalistischen Wohnungsmarktes tatsächlich zu keiner Zeit hergestellt werden konnte. "Stets war ein mehr oder weniger großer Teil der Bevölkerung auf den Schutz des Staates vor Obdachlosigkeit, Monopolmieten und auf Komplementäreinkommen (Mietbeihilfen) angewiesen. In der staatlichen Mietenbeschränkung, in der Wohnraumbewirtschaftung und im Kündigungsschutz enthält staatliche Wohnungspolitik sozialpolitische Elemente", die zwar in dem Maße eliminiert wurden, in dem Marktfractionen ihre Positionen und Interessen politisch durchsetzen konnten.¹ Solche Entwicklungen in Richtung einer den Gesetzen der Kapitalverwertung folgenden Wohnungspolitik ändern aber weder etwas an dem grundsätzlich ambivalenten Charakter staatlicher Interventionen als Wirtschafts- und als Sozialpolitik, noch an der Tatsache, daß direktive Maßnahmen der Wohnraumlenkung unter (wie auch immer gearteten) Bedingungen der Wohnungsnot beträchtliche sozialpolitische Wirkungen erzielten und auch gegenwärtig noch erzielen. Am deutlichsten hat Hermann Roquette den Gedanken der sozial ausgleichenden Steuerung der Wohnungsnot als zentrales Element der Staatsinterventionen in der Wohnraumzwangswirtschaft herausgearbeitet:

"Bei der Auswahl der Wohnungssuchenden nach der Dringlichkeit ihrer Bewerbung übt der Staat eine soziale Funktion aus. Hier liegt das Kernstück der staatlichen Wohnraumbewirtschaftung. Nie kann sich bei freier Wohnraumbewirtschaftung der soziale Gedanke durchsetzen ... Wer eine Wohnung zu vergeben hat, fragt nicht nach der Dringlichkeit des Wohnungsbedarfs bei dem Bewerber, er differenziert nicht unter mehreren Bewerbern nach sozialen Gesichtspunkten ... Wo aber Mangel an Wohnraum ist, müssen soziale Gesichtspunkte für die Zuteilung des Wohnraums allein entscheidend sein ... Aus diesem Grunde ist die Wohnraumbewirtschaftung eine staatliche Aufgabe. Hieraus folgt weiter, daß (sie) Ausübung der sozialen Wohlfahrtspflege ist."²

Sicher, es ist nicht zu übersehen, daß die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung im rechtspolitischen Sinne 'Notmaßnahmen' darstellten. Dies wird vielleicht am deutlichsten in polizeilich-hoheitlichen Einschränkungen der Freizügigkeit und des Eigentums, die zumindest zeitweilig das Arsenal der Wohnraumlenkungsmaßnahmen vervollständigten. Kein Zweifel auch, im Bezug auf die politische Ausgestaltung des Wohnungswesens, den Umfang und die Tiefe staatlicher Eingriffsbefugnisse in die bürgerliche Privatsphäre muß die Wohnraumlenkung, auch wenn Partizipationsmöglichkeiten gesetzlich verankert waren, als 'vorkonstitutionell' bezeichnet werden. Und es ist letztlich auch deren Charakteristikum, daß die gesetzlichen Grundlagen der Wohnraumbewirtschaftung nicht als eigenständiges und geschlossenes Rechtsgebiet geschaffen wurden, sondern als dynamisches - sich der Ent-

wicklung der Wohnungsnot anpassendes - Rechtssystem, das sukzessive auf- und ausgebaut wurde als Folge von Rahmenverordnungen, deren materielle Ausgestaltung weitgehend den örtlichen Behörden überlassen blieb.

Dennoch macht es keinen Sinn, die Geschichte der Wohnraumbewirtschaftung in Abweichungen vom 'Normalfall' einer marktvermittelten Wohnungsversorgung auszumessen, der auch die freie Entschließung der Mietparteien als Voraussetzung für die Befriedigung des existentiellen Bedürfnisses 'Wohnen' hypostasiert. Ein solcher Ansatz blendet möglicherweise Handlungsoptionen aus, die sich aus der Konzeptualisierung der Wohnraumlenkung als eigenständigem Form- und Strukturprinzip, d.h. als System der planförmigen und sozialregulierenden Wohnraumversorgung gewinnen lassen. Er versperrt vor allem aber auch den Blick dafür, daß hinter der Wohnraumlenkung ein staatliches Interesse stand, das in dem Gedanken des sozialen Schutzes nur teilweise aufging. Die Beamten des Hamburger Wohnungsamtes waren sich dessen bewußt:

"Die Arbeitsweise des Wohnungsamtes strahlt ihre Wirkung auf die gesamte Bevölkerung aus ... Gerade in Wohnungsangelegenheiten zeigen die Menschen äußerste Empfindsamkeit. Jeder glaubt gerade sich durch eine Maßnahme des Wohnungsamtes benachteiligt. Eine völlig gleiche Behandlung aller ist in der Tat auch nicht durchführbar. Es handelt sich hier eben um die Unterbringung von Individuen, für die es keine Normformate gibt. Das eigene Heim - und sei es auch nur im Untermietverhältnis - ist vielleicht das einzige, was den Menschen nach den Geschehnissen geblieben ist. Es ist die letzte Bastion vor dem Zerfall der Gesellschaft." ³

Die ebenso komplexe wie in der Durchführung widersprüchliche Aufgabenstellung lautete: Verteilung des verbliebenen Wohnraums nach Maßgabe sozial gerechter, hygienisch unverzichtbarer, politisch durchsetzbarer, wirtschaftlich notwendiger und rechtlich vertretbarer Kriterien. Erst in dieser Komplexität der Steuerungsanforderung wird erkennbar, daß mit der planmäßigen Verteilung von Wohnraum zugleich der Prozeß der staatlichen Vergesellschaftung auf einen heiklen Punkt zusteuerte, in dem der Anspruch der politisch-sozialen Integration mit einer ungeheuren Ausweitung institutionalisierter Kontrollen verbunden war. Umgekehrt stießen zwangswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zunehmend an die Grenzen schwindender Kooperationsbereitschaft und technischer Praktikabilität.

Bevor wir uns diesen Zusammenhängen zuwenden, soll im folgenden ein historischer Abriß gegeben werden, der die rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Wohnraumlenkung und deren administrative Umsetzung in sparsamen Strichen nachzeichnet. Die wichtigsten Etappen in der Entwicklung der Wohnungszwangswirtschaft werden in diesem Abriß, der zugleich das Feld künftiger rechtsgeschichtlicher Untersuchungen absteckt, durch folgende Gesetzeswerke markiert:

- das Wohnungsmangelgesetz vom 26.7.1923 [WMG]
- die "Verordnung zur Wohnraumlenkung" vom 27.2.43 [WRLVO],
- die "Verordnung zur Wohnraumversorgung der luftkriegsbetroffenen

- Bevölkerung" vom 21.6.43 [WRVVO],
- das Kontrollratsgesetz Nr.18 vom 8.3.1946 [WohnG],
- das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31.3.53 [WRBWG].

Insgesamt sind diese Gesetzeswerke lediglich Eckpunkte eines kaum überschaubares Rechts- und Interventionssystems, das regional vielfältige Ausgestaltungen erfuhr, sich in ständiger Bewegung befand und - verfolgen wir insbesondere die inhaltliche und administrative Ausgestaltung des WohnG ab 1946 - sich im verwaltungsrechtlichen Geflecht unzähliger gemeindlicher Dienstanordnungen, Durchführungsverordnungen und fachlicher Weisungen verlor. Wichtige Elemente dieses Rechtsgebiets lassen sich in die Zeit vor 1945 zurückverfolgen. Andererseits haben die Besatzungsmächte - vermittelt über die Gesetzgebung des Kontrollrates für Deutschland, Direktiven der Britischen Militärregierung (CCG BE), Anweisungen der örtlichen Militärregierung (Hsg. Dep.) und selbst unmittelbare Eingriffe einzelner Besatzungsoffiziere in konkrete Verwaltungsakte - massiv die Geschehnisse der Wohnungszwangswirtschaft, ihre rechtlich-normativen Grundlagen und ihre verwaltungsförmige Ausgestaltung bestimmt.⁴ "Es führte zu einer fast lückenlosen Erfassung und Zuteilung des vorhandenen Wohnraumes durch die jeweiligen örtlichen Wohnungsämter bzw. Wohnungsausschüsse und die Vergabe nach strikten Dringlichkeitskriterien und Belegungsvorschriften."⁵

Die Entwicklung der Wohnungszwangswirtschaft von 1914 bis 1945

Unter dem Eindruck der besonderen Nachkriegssituation, die mit einer verschärften Wohnungsnotproblematik einherging, erließ die Reichsregierung unter der Bezeichnung "Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel" am 23. September 1918 eine Verordnung, die in Form und Inhalt geeignet schien, "den vorhandenen Wohnraum nach Möglichkeit zu erhalten und ihn im weitesten Sinn für alle nutzbar zu machen."⁶ Erste staatlich-regulierende Eingriffe in den von Verknappung, Mietzinssteigerungen und Kündigungen geprägte Dynamik des Wohnungsmarktes waren freilich bereits früher mit Einrichtung gemeindlicher MIETEINIGUNGSÄMTER erfolgt. Diese waren 1914 ins Leben gerufen worden (Verordnung über Einigungsämter vom 15.12.1914) und erhielten nun erweiterte Befugnisse bei der Ausgestaltung der Mietverhältnisse zugesprochen. Auf der Grundlage der Mieterschutzverordnungen vom 26.7.1917 und vom 23.9.1918 konnten die Landesbehörden anordnen, daß ein Mietverhältnis nur mit vorheriger Genehmigung des Mieteinigungsamtes kündbar war. Für die Mieter war damit eine außergerichtliche Kontrollinstanz geschaffen, die über die Rechtmäßigkeit von Zinserhöhungen und Wohnungskündigungen entschied. §4 der Bekanntmachung vom 23.9.1918 legte fest:

"Hat die Gemeindebehörde dem Verfügungsberechtigten für eine unbenutzte Wohnung oder für andere unbenutzte Räume, die zu Wohnzwecken geeignet sind, einen Wohnungssuchenden bezeichnet und kommt zwischen ihnen ein Mietvertrag nicht zustande, so setzt auf Anrufen der Gemeindebehörde das Einigungsamt ...

einen Mietvertrag fest."

Erweiterte Optionen für eine umfassende öffentliche Wohnraumbewirtschaftung wurden den Gemeinden mit den Wohnungsmangelverordnungen vom 23.9.1918 und 11.5.1920 sowie, diese ersetzend, mit dem Wohnungsmangelgesetz vom 26.7.1923 an die Hand gegeben. Um eine Verringerung des Wohnungsbestandes zu verhindern, durfte der Abbruch von Gebäude-(teile)n und die Vereinigung mehrerer Wohnungen untersagt sowie die Benutzung von Wohnräumen zu gewerblichen Zwecken verboten werden. Die einschneidendste Maßnahme war, "daß die Verteilung des vorhandenen Wohnraums der öffentlichen Hand übertragen und damit der freie Wohnungsmarkt ausgeschaltet wurde."⁷ Die Wohnungsmangelverordnungen gaben den Gemeinden - nach dem Ermessen der Landeszentralbehörde - die Befugnis, unbenutzte (Wohn)-Räume durch Zuweisung von Wohnungssuchenden selbst zu belegen.

Mit steigender Wohnungsnot verschärften sich die Bestimmungen, auf deren Grundlage die Vergabe freier Wohnungen geregelt werden sollte. Art.2 des Gesetzes über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 11.Mai 1920 ermächtigte die Gemeindebehörden mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers

"zu Eingriffen in die Freizügigkeit sowie die Unverletzlichkeit der Wohnung und des Eigentums, soweit solche Eingriffe zur Behebung oder Milderung der Wohnungsnot dringend erforderlich sind.."

Die Maßnahmen gipfelten in dem ausschließlichen - die Verfügungsgewalt und den privaten Wohnungsnachweis ausschaltenden - Zuweisungsrecht der gemeindlichen Wohnungsämter: Zunächst nur für ganze Wohnungen, mit Verschärfung der Not auch für einzelne leere bzw. möblierte Zimmer. Schließlich griff eine Reihe von Gemeinden zu dem "Verzweiflungsmittel der Beschlagnahme einzelner, im Verhältnis zur Bewohnerzahl überzähliger Räume", um sie durch Umbauten und Einrichtung von Kochgelegenheiten als Teilwohnungen in Gebrauch zu nehmen.

"Wo solche Abtrennungen nicht möglich waren, mußten zwei, auch drei Haushaltungen in einer Wohnung untergebracht werden, wobei der Hauptwohnungsinhaber auch gezwungen werden konnte, Küche, Abort, Flur, Keller, Speicher usw. durch die Untermietpartei mitbenutzen zu lassen.."⁸

Grundlage für die Realisierung des Zuweisungsrechts der gemeindlichen Wohnungsämter war der "amtliche Wohnungsnachweis", d.h. die Erfassung frei werdenden, leerstehenden oder sonst vergabefähigen (Wohn)Raums über die Meldepflicht für Hauseigentümer bzw. Vermieter. Den örtlichen Wohnungsämtern war die Aufgabe übertragen, den geringen Bestand verfügbarer Wohnräume nach Kriterien 'sozialer Gerechtigkeit' zu verteilen. "Die Vergabe beruhte fast überall auf sogenannten 'Vormerkungslisten', in welche die Wohnungssuchenden eingetragen wurden, wobei Unterschiede im Grade der Vormerkung üblich waren."⁹ Als vordringlich Wohnungssuchende galten "Deutsche, die unter den Einwirkungen des Krieges ... geflüchtete oder vertrieben worden sind" (Art. 4a Gesetz über Maßnahmen

gegen Wohnungsmangel vom 11.5.1920 [RGBl. Nr.107, S.949]), aber auch kinderreiche Familien, Kriegsbeschädigte und Lungenkranke.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Mit dem Reichsmietengesetz vom 24.3.1922, dem Mieterschutzgesetz vom 1.6.1923 sowie dem Wohnungsmangelgesetz vom 26.7.1923 wurden Grundprinzipien der Wohnraumbewirtschaftung - Mietpreiskontrolle, Mieterschutz, Wohnraumerhaltung und Wohnraumverteilung - gesetzlich ausformuliert. "Diese drei Gesetze, die aus dem gleichen Gedanken heraus geboren sind, nämlich als Mittel zur Steuerung der Wohnungsnot zu dienen, sind in ihrer weiteren Entwicklung verschiedene Wege gegangen." ¹⁰ Während das RMG und das MSchG als Instrumente der Wohnraumbewirtschaftung an Bedeutung verloren und - in deutlich entschärfter Form - als 'Schutzgesetze' in die Ausgestaltung des Sozialstaats übernommen wurden, verschwand das Wohnungsmangelgesetz vorübergehend aus der Rechtsordnung. Eine ständige Beschränkung der Freizügigkeit und der Unverletzlichkeit von Eigentum und Wohnung war vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt. Es entsprach seinem Charakter als 'Notrecht', daß die Bestimmungen zunächst liberalisiert und der Anwendungsbereich sukzessive eingeengt wurde. Am 1.3.1933 wurde das ursprünglich auf den März 1934 befristete Wohnungsmangelgesetz außer Kraft gesetzt.

Erst unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges und seiner Folgen schärfte die öffentliche Hand erneut ihre gesetzlichen und administrativen Instrumente zur Steuerung der Wohnungsnot und zur Bewirtschaftung von Wohnraum. Im Ausgang dieser Entwicklung stand eine mit tiefen und umfassenden Eingriffen in Grundsätze der Freizügigkeit/in Privatsphären verbundene Wohnraumbewirtschaftung. Hier wurde hinsichtlich der Wohnraumlenkung eine Kontinuität begründet, die sich vom Ausbruch des Krieges über den Zusammenbruch bis Anfang der 50er Jahre verfolgen läßt.

Erste nachhaltige Eingriffe im Sinne einer Wohnraumlenkung ermöglichte die '(Durchführungs)Verordnung des Reichskommissars für die Preisbildung zur Erleichterung der Wohnungsbeschaffung für kinderreiche Familien' vom 20.4.1939 (15.6.1939). Interventions- und Lenkungsmöglichkeiten, die man den mit der Mietpreisbildung befaßten Behörden zusprach, waren jedoch insofern beschränkt, als sie auf eine besondere Zielgruppe als begünstigtem Personenkreis (Familien mit mindestens vier Kindern unter 18 Jahren) ausgerichtet waren und die potentiellen, d.h. frei werdenden Wohnobjekte relativ eng definiert wurden (§§ 1,2). Außerdem blieben den Wohnungseignern bzw. Vermietern weitgehende Rechte in Bezug auf die Auswahl der kinderreichen Familien und hinsichtlich der Rechtsmittel eingeräumt.

Ein erweitertes Instrumentarium wurde mit der 'Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnungen' vom 14.8.1942 geschaffen. Die Verordnung untersagte die "Umwandlung von Wohnungen in Räume anderer Art, z.B. Werkstätten, Dienst-, Fabrik-, Lager- oder Geschäftsräume" (§1). Behörden und andere öffentliche Dienststellen sollten,

allerdings sofern "ausreichender Ersatzraum" zur Verfügung stand, die von ihnen belegten Wohnungen freimachen (§2). Die 'Verordnung über die Vermietung frei werdender Wohnungen' vom 5.10.1942 ersetzte die bis dahin gültige 'Verordnung zur Erleichterung der Wohnungsbeschaffung für kinderreiche Familien' und bildete die Grundlage für alle noch folgenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Wohnraumlenkung. In ihr wurde der Reichsarbeitsminister, später der REICHSWOHNUNGSKOMMISSAR [RWK], zum Erlaß neuer Vorschriften für die Lenkung der Wohnraumverteilung ermächtigt. Eine Ausführungsverordnung hierzu erging am 9.10.1942, welche die Gemeinden - in Hamburg den REICHSSTATTHALTER - zum Erlaß entsprechender Anordnungen aufforderte. Die Bestimmungen waren noch durch zahlreiche Ausnahmen geprägt, so daß Meier/Wormit, Ministerial- bzw. Oberregierungsräte beim RWK, zu einer eher skeptischen Einschätzung ihrer Tragweite kamen:

"Nachdem inzwischen durch den Dritten Führererlaß über den deutschen Wohnungsbau vom 23.10.1942 die Zuständigkeit für das gesamte Wohnungs- und Siedlungswesen einschließlich der Wohnungswirtschaft auf den Reichswohnungskommissar übergegangen war und sich herausgestellt hatte, daß die bisherige Wohnraumlenkung nicht ausreichte, sah sich der RWK zu weitergehenden gesetzgeberischen Schritten gezwungen. Neben der Erhaltung des Bestandes und der Verteilung des freiwerdenden Wohnraums galt es auch, auf die Möglichkeiten zur Vermehrung und Verbesserung des verfügbaren Wohnraums Bedacht zu nehmen."¹¹

Einen entscheidenden Schritt in diese Richtung brachte die 'Verordnung zur Wohnraumlenkung' [WRLVO] vom 27.2.1943. Sie ermächtigte die GAUWOHNUNGSKOMMISSARE, Anordnungen zu erlassen, um

- "a) freien Wohnraum festzustellen,
- b) in vorhandenen Gebäuden Wohnraum durch Um- und Ausbauten verfügbar zu machen,
- c) zweckentfremdeten Wohnraum seinem ursprünglichen Zweck wieder zuzuführen,
- d) Wohnraum im Sinne der Buchstaben a bis c zu erfassen und bestimmten Volkskreisen bevorzugt zuzuweisen." (§1)

Die Wohnraumlenkungsverordnung vereinte bereits wesentliche Elemente der Wohnungszwangsbewirtschaftung, die sich drei Interventionsmustern zuordnen lassen:

1. Maßnahmen zur Gewinnung von Wohnraum, zum einen durch Um- bzw. Ausbau vorhandener Gebäude (§3), zum anderen durch die Rückumwandlung zweckentfremdeter Räume (§4),
2. direktive Eingriffe zur Ermittlung, Erfassung und Verteilung von Wohnraum zugunsten bevorzugter Personengruppen,
3. Zuzugsbeschränkungen insbesondere in Großstädten, die vom Reichswohnungskommissar auf Antrag der von besonderer Wohnungsnot betroffenen Gemeinden und Landkreise zu 'Brennpunkten des Wohnungsbedarfs' erklärt werden konnten (§11).

Freie, neue und wiedergewonnene Wohnungen konnten innerhalb einer Frist von 10 Tagen nach Eingang einer vorgeschriebenen Meldung erfaßt und nach spezifischen Belegungsrichtlinien verteilt wurden. §§ 7-9 WRLVO sah eine Stufenfolge bei der Raumzuteilung vor, wobei zwischen 'bevorrechtigten' und 'begünstigten Volkskreisen' unterschieden wurde. Als bevorzugt galten "Volksgenossen, die sich durch ganz besondere Leistungen oder Opfer für Volk und Staat hervorgetan" hatten: vor allem 'förderungswürdige' kinderreiche Familien und Kriegsversehrte bzw. Kriegshinterbliebene; ferner Familien, die ihre Wohnung infolge der alliierten Bombenangriffe verloren hatten oder bei denen die sofortige Wohnungszuweisung "eine unmittelbare erhebliche Gefährdung des Lebens, der Gesundheit oder der Sittlichkeit" abwenden sollte. In welcher Reihenfolge diese Kriterien zur Anwendung kamen, blieb den praktischen Anordnungen der Gauleiter überlassen. Hinsichtlich der Zuweisung von 'Bevorrechtigten' wurde dem Vermieter eine Auswahlmöglichkeit zwar nicht zugestanden, eingeräumt war aber eine Beschwerdefrist von zwei Wochen mit aufschiebender Wirkung.

Angesichts des katastrophalen Ausmaßes der Kriegszerstörungen folgten erweiterte bzw. verschärfte staatliche Maßnahmen zur Umverteilung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Spezifische Interventionsmöglichkeiten wurden mit der 'Verordnung zur Wohnraumversorgung der luftkriegsbetroffenen Bevölkerung' [WRVVO] vom 21.6.1943 geschaffen. Sie bezweckte, wie der Abgrenzungserlaß vom 28.7.1943 ausführte, "die planmäßige Erfassung von Wohnraum, insbesondere von Nebenwohnungen und unterbelegten Wohnungen, zugunsten der luftkriegsbetroffenen Bevölkerung und eine auf längere Zeit berechnete Unterbringung der letzteren durch Schaffung einer möglichst selbständigen Wohngelegenheit auf mietrechtlicher Grundlage." Erfassbar waren nun also auch Wohnungen, die außerhalb des Geltungsbereiches der WRLVO lagen: außer Nebenwohnungen vor allem 'unterbelegte Wohnungen'. Voraussetzung für diese verschärften, auf eine Umverteilung von Wohnraum und eine größere Belegungsdichte zielenden Maßnahmen war eine Reihe definitorischer Eingrenzungen:

1. 'Nutznießer' der Erfassung und Zuweisung von Wohnraum waren ausschließlich Luftkriegsbetroffene, d.h. Personen, die auf Grund der Vorschriften des Reichsministers des Inneren wegen Luftgefährdung und Fliegerschäden evakuiert oder am bisherigen Wohnort umquartiert wurden (§1 WRVVO).
2. Als 'unterbelegt' galten gem. §§ 11-20 Wohnungen, "bei denen die Zahl der Benutzer der dazugehörigen Räume um mehr als eins kleiner ist als die Zahl dieser Räume."
3. Als 'Raum' wurde jeder Wohnraum mit einer Grundfläche von mindestens 10qm gezählt - Küchen, Berufs- und Nebenräume (Flur, Bad, Abort etc.) nicht mitgerechnet (§12).
4. Als Benutzer galten gem. §13 der Inhaber, sowie die bei ihm wohnenden polizeilich gemeldeten Familienangehörigen, Hausangestellten, Hausgehilfen und Untermieter, sofern sie über keine eigene selbständige Wohnung verfügten. Je zwei Kinder unter zehn Jahren zählten als nur eine Person.

5. Die Zahl der Luftkriegsbetroffenen und der bisherigen Benutzer, die in einer unterbelegten Wohnung untergebracht wurden, sollte zusammen um höchstens eins kleiner sein als die Zahl der Räume der Wohnung. (§16)
6. Unterbelegte Wohnungen konnten ggf. geteilt und mit Einrichtungen zur Ermöglichung einer getrennter Haushaltsführung ausgestattet werden.

Insgesamt wurden mit der WRLVO und der WRVVO rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, deren Grundstrukturen - die Erfassung, Belegungsrichtlinien und Kontingentierung nach politisch-sozialen Kriterien - auch in den gesetzlichen Bestimmungen der unmittelbaren Nachkriegszeit auszumachen sind - allerdings mit Unterschieden hinsichtlich der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Wohnraumlentung.

Maßnahmen der Wohnraumlentung in Hamburg bis 1945

Die Grundlagen für eine öffentliche Bewirtschaftung des Wohnraums im hamburgischen Stadt- und Landgebiet wurden erstmals durch das Gesetz über den amtlichen Wohnungsnachweis vom 9.12.1918 geschaffen. Zweck des Amtlichen Wohnungsnachweises, der übrigens dem der Steuerdeputation unterstellten STATISTISCHEN AMT eingegliedert war, war es, eine Übersicht über den Wohnungsmarkt, insbesondere Leerstände und frei werdende Wohnungen zu bekommen. Wie vorauszusehen, erwies es sich als schwierig, dem gesetzlichen Bestimmungen auch die nötige Geltung zu verschaffen. "Es wurden deshalb im Sommer des Jahres 1919 in verschiedenen Bekanntmachungen des mit der Durchführung der Wohnungsmangelverordnung betrauten BEZIRKSWOHNUNGSKOMMISSARS die Bestimmungen der Wohnungsmangelverordnung auch für Hamburg in Kraft gesetzt."¹² Im September 1919 wurde auf der Grundlage der Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel (23.9.18) per Verordnung betr. die Verfügung über freiwerdende Wohnungen angeordnet, "daß jede freiwerdende Wohnung bei der Gemeindebehörde anzuzeigen ist und daß der Verfügungsberechtigte über freiwerdende Wohnungen erst verfügen darf," wenn ihm die Gemeindebehörde nicht innerhalb einer Frist von 8 Tagen einen Wohnungssuchenden zugewiesen hat. Als zuständige Dienststelle galt der BEZIRKSWOHNUNGSKOMMISSAR. Dieser wurde gem. Verordnung über weitere Maßnahmen gegen Wohnungsmangel (29.9.19) weitergehend ermächtigt, gem. §§ 4,5 der o.a. Bekanntmachung gewerblich genutzte Räume in Anspruch zu nehmen, "wenn dadurch unmittelbar Räume für Wohnzwecke freigemacht werden." Ab 1920 wurden Personen, die durch Tausch einen Wohnungswechsel beabsichtigten, auf das beim AMTLICHEN WOHNUNGSNACHWEIS der Dienststelle des Bezirkswohnungskommissars eingerichtet WOHNUNGSTAUSCHVERFAHREN verwiesen (Bekanntmachung über die Verpflichtung zur Anmeldung eines durch Tausch beabsichtigten Wohnungswechsels vom 24.2.1920, Bekanntmachung über Wohnungstausch vom 11.9.1920), die private Vermittlung von Wohnräumen blieb - auch zum Schutz vor Wuchergeschäften und Wohnungsschiebungen - an die Zustimmung des Bezirkswohnungskommissars gebunden.

Eine deutlich verschärfte, mit den Instrumenten der Meldepflicht und vor allem der 'Beschlagnahme' arbeitende Wohnraumlentkung ermöglichte die Verordnung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel in der Stadt Hamburg vom 22.9.1920. Ohne vorhergehende Zustimmung des Bezirkswohnungskommissars war es untersagt, Gebäude(teile) abzubauen, Räume ungenutzt zu lassen, Wohnungen zusammenzulegen, und Wohnräume gewerblich zu nutzen. Wie auch einer Rundfrage des Deutschen Städtetages¹³ zu entnehmen ist, machte man in Hamburg außerdem von der in §§ 4,5 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, leerstehende Nebenwohnungen für ZWANGSEINQUARTIERUNGEN zu nutzen. Fast 7.000 Beschlagnahmen registrierte die Nachfrage des Städtetages bis 1921. Offen muß zunächst bleiben, inwieweit auch solche Wohnungen herangezogen wurden, die gem. §5e der Verordnung als "übergroß" eingestuft wurden.¹⁴

Es liegt nahe, daß das Wohnungsamt mit diesen Eingriffsmöglichkeiten politisch unter Beschuß geriet. Ergebnis eines 1920 eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschusses war zunächst die Bekanntmachung betreffend Abänderung der Verordnung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 2.12.1921, in der das Beschwerdeverfahren neu geordnet wurde. Rechtsmittel konnten nun außer beim MIETEINIGUNGSAMT auch beim neu eingerichteten und mit bürgerlichen Mitgliedern (von der Bürgerschaft auf 6 Jahre gewählt) besetzten BESCHWERDEAUSSCHUß DES BEZIRKSWOHNUNGSKOMMISSARS eingelegt werden.

In der Neufassung der Verordnung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 26.10.1923, das mit dem Wohnungsmangelgesetz (26.7.23), dem Reichsmietengesetz (24.3.22), dem Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter (1.6.23), dem Gesetz über den amtlichen Wohnungsnachweis (9.12.18) und der Verordnung gegen den Wucher bei Vermittlung von Mieträumen (31.7.19) zugleich die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Ausgestaltung der Wohnungsbewirtschaftung bündelte, finden wir das 1920 geschaffene WOHNUNGSAMT erstmals als für den Mieterschutz und die Wohnungsmangelverwaltung zuständige Gemeindebehörde benannt. Mit den §§ 18,19 der Verordnung wurden ihr zugleich gesetzliche Mittel an die Hand gegeben, die hinsichtlich der dringend 'Wohnungssuchenden' sowie der Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens eine Reihe von Präzisierungen vornahm. Insgesamt erlaubte das Gesetz zwar tiefgreifende Eingriffe in die Freizügigkeit und die Unverletzlichkeit von Eigentum und Wohnung, bemerkenswert ist jedoch, daß - im Sinne an einer indirekten Wohnungsbauförderung - Neubauten hiervon ausgenommen blieben.

"Die erste wirkliche Lockerung der Wohnungsmangelbestimmungen erfolgte am 29.Dezember 1924 durch eine Senatsverordnung, die die weitere Durchführung der Zwangseinquartierung einstellte..."¹⁵ Mit der Auflösung des Wohnungsamtes 1932/33 fand der Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft auch administrativ einen Abschluß, die Organisation

des Wohnungswesens verlagerte sich von der übergreifenden Mangelbewirtschaftung wieder auf spezifisch pflegerische Aspekte: zum einen die baulich-technische Überwachung des Wohnungszustandes, zum anderen die traditionell wohnungsfürsorgerische Betreuung und Überwachung 'sozial Schwacher'. Verantwortlich zeichnete das WOHNUNGSPFLEGEAMT, das im November 1933 aus dem Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörde (dort seit dem 1.5.1928) gelöst und der Sozialverwaltung zugeordnet wurde.

Ab 1940 erging parallel zur reichsgesetzlichen Entwicklung auch in Hamburg, beginnend mit der Bekanntmachung/Verordnung zur Ausführung der Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot (5./7.1940), eine Folge von Verordnungen, die sukzessive eine Rückkehr zur Wohnraumbewirtschaftung ermöglichte. Nach Erlaß der Verordnung zur Erleichterung der Wohnungsbeschaffung vom 30.12.1940 (nebst Änderung vom 9.7.41, Ergänzung vom 3.12.41 und Zweiter Änderung vom 8.9.42) durch den Reichsstatthalter unterlagen alle 'verfügbaren' (Teil)Wohnungen¹⁶ einer Meldepflicht, deren Jahresmiete einen Betrag von RM 1.800 nicht überstieg. Ziel dieser Verordnung war gem. §6 die Vermittlung erschwinglicher Wohnungen an kinderreiche Familien über den vom WOHNUNGSPFLEGEAMT herausgegebenen 'Amtlichen Wohnungsmarkt' (später: 'Hamburger Wohnungsanzeiger'). Die Auswahl unter den kinderreichen Familien stand dem Vermieter frei (§7).

Mit der Ersten und Zweiten Anordnung zur Durchführung der Verordnung zur Wohnraumlentkung vom 31.3. und 8.6.1943 wurden die Rechtsgrundlagen mit dem Arbeitsziel einer umfassenden Bewirtschaftung von Wohn- und Gewerberaum auch in Hamburg neu ausgerichtet. Der Geltungsbereich der Zwangsbewirtschaftung umfaßte nun grundsätzlich alle 'freien' (Teil)-Wohnungen. Mit dem Mittel der 'Erfassung' (§§ 6,7) wurde ein Verwaltungsakt definiert, auf dessen Grundlage das WOHNUNGSPFLEGEAMT Vorbehalte bzgl. der Wohnungsvergabe an 'bevorrechtigte' oder 'begünstigte' Wohnungssuchende (WRLVO) anmelden konnte. Im übrigen blieben der Gemeindeverwaltung der Hansestadt Hamburg weitere Optionen für direktive Intervention, etwa durch die Anordnung von Zwangsmietverträgen oder die Verpflichtung von Hauseigentümern, durch Umbauten zusätzlichen Wohnraum verfügbar zu machen.

Insgesamt gesehen aber hat das rechtliche Instrumentarium der WRLVO in Hamburg keine besondere Bedeutung gewinnen können. Die entsprechenden Durchführungsanordnungen waren nach einer späteren Einschätzung des Leiters der Abt.IV des Wohnungsamtes (Wohnraumbewirtschaftung), Asbeck, "zur Zeit der Katastrophe in Hamburg im Juli 1943 einmal zu neu, zum anderen aber garnicht wirkungsvoll und schlagkräftig genug, um den damaligen Großnotstand steuern zu können."¹⁷ Darüber hinaus wollte man nicht durch Anwendung der WRLVO Wohnungen endgültig neu vergeben, da auf diese Weise die zumeist kinderreichen Familien, die die Stadt hatten verlassen müssen, bei ihrer Rückkehr erheblich benachteiligt worden wären.

Konsequenterweise wurde in Hamburg mit dem Gesetz über Sachleistungen für Reichsaufgaben (Reichsleistungsgesetz) [RLG] vom 1.9.1939 gearbeitet. Seinem Charakter nach als Wehrleistungsgesetz zur Mobilisierung der gesamten Wirtschaft für Kriegszwecke konzipiert, war das RLG ursprünglich nicht dazu bestimmt, Leistungsanforderungen gegenüber Privatpersonen geltend zu machen. Im Gegensatz zur später erlassenen WRLVO und WRVVO taugte das RLG im Grunde lediglich als scharfes Instrument zur sofortigen Unterbringung Luftkriegsbetroffener. Mit dem Instrument der 'Beschlagnahme entbehrlicher, freier oder verfügbarer Wohnräume' und der Schaffung öffentlich-rechtlicher Miet- bzw. Nutzungsverhältnisse waren den Behörden alle Eingriffsmöglichkeiten an die Hand gegeben - wenn auch nicht zur Lenkung der Wohnungsmangels oder zur langfristigen Umverteilung des vorhandenen Wohnungsbestandes, so doch zu einer ersten Bekämpfung der akuten Wohnungsnot. Absatz III. der hamburgischen Bekanntmachung über die Beschlagnahme von Wohnräumen zur Unterbringung von Luftkriegsbetroffenen vom 26.6.1944 wies ausdrücklich darauf hin, daß die Beschlagnahme "noch keine Inanspruchnahme" nach dem RLG darstellte, sondern "nur eine vorläufige Sicherungsmaßnahme für die Unterbringung von Luftkriegsbetroffenen." In "ständiger Übung während des Krieges", so der Leiter des Abt.I des Wohnungsamtes Curschmann in einem Rechtsgutachten vom April 1946,¹⁸ seien in Hamburg Maßnahmen gem. §§ 3a und 5 des RLG zum praktisch einzigen - und bemerkenswerterweise noch bis Frühjahr 1946 gültigen - gesetzlichen Weg der Wohnraumbewirtschaftung geworden. Dieser Weg schloß, da das RLG öffentliche Rechtsverhältnisse begründete, im Bedarfsfalle auch Einrichtungsgegenstände ein.

Weil über den Modus der Beschlagnahme keine neuen Mietverhältnisse geschaffen wurden, standen vor allem Soldaten, Evakuierte und im auswärtigen Arbeitseinsatz stehende Personen unter 'Raumschutz'. Auch für Mütter und ihre Kinder, die Hamburg im Rahmen der KLV- und NSV-Verschickungen vorübergehend verlassen hatten, gab es lt. Bekanntmachung des Reichsverteidigungskommissars für den Reichsverteidigungsbezirk Hamburg vom 30.3.44 keinen Grund, aus Sorge um die Wohnung zurückzukehren.¹⁹ Wer sie während seiner Abwesenheit nicht leerstehen lassen wollte, war aufgefordert, sich gem. §5 RLG befristet Personen einweisen zu lassen.

Die im Rahmen des RLG praktizierte Wohnraumlenkung beruhte auf folgenden Voraussetzungen:

Erforderlich war zunächst die Ermittlung des verfügbaren Wohnraums. Aufbauend auf die Bekanntmachung über die Bestandsaufnahme mittlerer und größerer Wohnungen vom 8.9.1942 sowie die Verordnung zur Ermittlung verfügbaren Wohnraums vom 5.5.1944 waren Wohnungsinhaber verpflichtet, die Belegung der Wohnung und diesbezügliche Veränderungen dem zuständigen Ortsamt, Abt. für Raumbewirtschaftung unaufgefordert anzuzeigen.

Mit Erlaß des Reichswohnungskommissars vom 16.11.43 [MBliV 5 (1944), S.77/78] war Hamburg zum 'Brennpunkt des Wohnungsbedarfs' erklärt worden. Zuzugs- und Aufenthaltsgenehmigungen unterlagen der Regelung durch die zuständige Behörde. Seit dem September 1943 war dies, dem Ausmaß der Wohnungsnot entsprechend, das WOHNUNGSFÜRSORGEAMT, das zwar von Aufgaben der Wohnungspflege befreit (abgegeben an die Baupolizei), aber nach wie vor der Sozialverwaltung angegliedert war. Erst in Durchführung des Führererlasses über den Ausgleich kriegswichtigen Raumbedarfs vom 23.12.43 [MBliV (1944), S.7] sowie nach Erlaß des Reichsstatthalters (als Reichsverteidigungskommissar für den Reichsverteidigungsbezirk Hamburg) vom 22.2.44 wurde das Wohnungspflegeamt aus der Sozialverwaltung gelöst und für die Dauer des Krieges in ein selbständiges AMT FÜR RAUMBEWIRTSCHAFTUNG [AFR mit Sitz im Bieberhaus] umgewandelt. Zugleich wurden in der neu gebildeten und dem Reichsstatthalter direkt unterstellten Behörde alle wichtigen Aufgaben der Raumbewirtschaftung zusammengefaßt: aus den Geschäftsbereich der Sozialverwaltung erhielt das AFR Funktionen des WOHNUNGSFÜRSORGEAMTES zugewiesen, insbesondere die Inanspruchnahme von Wohnraum zur Unterbringung von Zivilpersonen und Wehrmachtsangehörigen gem. § 5 RLG. Aufgaben der Einquartierung und Verpflegung von Luftkriegsbetroffenen gingen aus dem Bereich des STATISTISCHEN AMTES über. Aus dem Geschäftsbereich des GENERALKOMMISSARS FÜR DAS BAUWESEN wurde die Bewirtschaftung von Großwohnräumen und Wohnheimen sowie die Rückgewinnung zweckentfremdeter Wohnräume übernommen. Von der BAUVERWALTUNG, AMT FÜR KRIEGSWICHTIGEN EINSATZ - ging schließlich die Organisation des 'Betriebsraumersatzes' sowie die rechtliche Abwicklung von Umbauten auf das AFR über.²⁰

-
- ¹ D.Ipsen/Ch.Mussel, Thesen zur Wohnungssituation, zur alten Wohnungspolitik und zur Notwendigkeit einer neuen, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft 3/4 (1981), S.393ff
 - ² H.Roquette, Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, Tübingen 1953, S.26f
 - ³ StAHbg. AfW LN 191 Bl.10-23 (Bericht: Die Wohnungsnot in Hamburg seit 1938)
 - ⁴ Einen Überblick über die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen der Wohnraumbewirtschaftung bis hinein in die Verästelungen behördeninterner Dienstvorschriften gibt die im Anhang aufgeführte Übersicht.
 - ⁵ Wohnungspolitik nach dem 2.Weltkrieg, i.A. des BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bearb. von GEWOS, Bonn-Bad Godesberg 1990, S.51f
 - ⁶ H.Peters, Die Wohnungswirtschaft Hamburgs vor und nach dem Kriege. Die Ergebnisse der Wohnungszwangswirtschaft und ihre Bedeutung für die künftige Organisation des Wohnungswesens, Hamburg 1933, S.42
 - ⁷ Hermann Roquette, Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, Tübingen 1953, S.21
 - ⁸ Albert Gut, Die Entwicklung des Wohnungswesens in Deutschland nach dem Weltkriege, in: Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkriege. Seine Entwicklung unter der unmittelbaren und mittelbaren Förderung durch die deutschen Gemeindeverwaltungen, hg.v. A.Gut, i.A. der kommunalen Vereinigung für Wohnungswesen, München 1928, S.39
 - ⁹ Gut, Wohnungswesens (1928), S.40
 - ¹⁰ Roquette, Wohnraumbewirtschaftungsgesetz (1953), S.22
 - ¹¹ W.Meier (u. Mitarbeit von Wormit), Die Wohnraumlenkung einschl. der Wohnraumversorgung der Luftkriegsbetroffenen, Berlin 1943, S.2
 - ¹² Vgl. im folgenden Peters, Wohnungswirtschaft (1933), S.48ff
 - ¹³ Mitteilungen des Deutschen Städtetages, IX, Nr.21 (1922), S.359f
 - ¹⁴ "Als übergroß gelten solche Wohnungen, deren Zimmerzahl die Zahl der zum Haushalt gehörigen Personen um mehr als eins überschreitet."
 - ¹⁵ Peters, Wohnungswirtschaft (1933), S.52f
 - ¹⁶ Als verfügbar galten vermietete Räume mit dem Tage der Kündigung, neu hergestellte oder umgebaute Räume und vom Eigentümer selbst geräumte Wohnungen.
 - ¹⁷ StAHbg. AfW LN.43, Bd.1, Bl.17-23 (Referat Asbeck)
 - ¹⁸ StAHbg. AfW LN 152 Bd.1
 - ¹⁹ StAHbg. AfW LN 746 Bd.1 Bl.14
 - ²⁰ StAHbg. AfW LN 15 Bl.2 (Aufgaben des Amtes für Raumbewirtschaftung)