

**Joachim Döbler**

**Wohnen im Nachkriegs-Hamburg:  
Die statistische Erfassung der Wohnungsnot**

Daß die Wohnungsnot, in die Hamburg infolge der Kriegszerstörungen gestürzt war, ohne scharfe bevölkerungs- und wohnungsregulierende Eingriffe nicht wirksam gesteuert werden konnte, war in der Nachkriegszeit, auch wenn zwangswirtschaftliche Eingriffe im Einzelfall auf erbitterten Widerstand stießen, weitgehend unstrittig. Wie es scheint, konnten die zuständigen Verwaltungen sich bei der Begründung und Organisation der Mängelverwaltung auf ein ausgefeiltes statistisches Instrumentarium zur Sicherung bevölkerungs-, wohnungs- und sozialpolitisch relevanter Eckdaten stützen. Die Umstände der Wohnungsnot nach 1945 verlangten geradezu nach Informationen, aus denen sich Richtwerte und Prioritäten hinsichtlich der Kanalisierung der Bevölkerungsströme, der Definition allgemeiner Belegungsnormen oder der Verteilung der Wohnungsbestände ableiten ließen. Aktenauswertungen, Zählungen und Erhebungen lassen erkennen, daß die hamburgische Wohnungsbehörde und - parallel dazu - die Besatzungsbehörden mit einem umfangreichen Datenkranz zur örtlichen Bedarfs- und Versorgungslage operierte. Verfügbar waren z.T. ständig aktualisierte Informationen und Schätzungen:

- zum Umfang und zur Herkunft der Flüchtlingsströme,
- bzgl. der erwarteten Hamburg-Rückkehrer (Geflüchtete, Evakuierte in den 'Aufnahmegauen' und heimkehrende Wehrmachtsangehörige),
- zum Ausmaß der Wohnungszerstörungen (auch Wohnraumverluste durch Ruineneinstürze, Wasser- oder Kälteschäden),
- zum Wohnungsbestand und zu den Wohnraumreserven (neu geschaffener Wohnraum durch Instandsetzung, Dachgeschoßausbau, Neubau oder Derequisitionen)
- zur Versorgungslage in einzelnen Ortsgebieten (Zahl und Status der Wohnungssuchenden, hygienischer und bautechnischer Zustand der Wohnungen, Belegungsdichte und Ausstattungsniveau).

In den ersten Monaten nach der Kapitulation liefen sowohl die Arbeit deutscher Stellen als auch die Planungen und Anweisungen der britischen Militärregierung darauf hinaus, die kommunalen deutschen Verwaltungen als technisch funktionsfähige Organe am Leben zu erhalten. Wiederholt ist allerdings herausgestellt worden, daß diese von pragmatischen Erwägungen geleitete Politik der 'Restoration'<sup>1</sup> in der Praxis erhebliche Probleme aufwarf, weil nach der Kapitulation und der ersten Entnazifizierungswelle auch die Behördenspitzen und damit die Koordination der einzelnen Verwaltungszweige verloren gegangen waren. Er-

schwerend kam auch für Hamburg hinzu, daß mit dem Zusammenbruch des Statistischen Amtes nicht nur wichtiges Datenmaterial verschüttet worden war, sondern auch ein Organisationselement, das die einzelnen Fachbehörden im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung methodisch verbunden hatte. Erst im Dezember 1947, nachdem die gem. Senatsbeschuß vom September des Jahres verfügte 'Ordnung der Statistik in der Hansestadt Hamburg' mühsam - und provisorisch<sup>2</sup> - wiederhergestellt worden war, nahm das Statistische Landesamt Hamburg seine monatlichen Berichte wieder auf.

Den Besatzungsmächten stellte sich nach "der Zerschlagung der Organisation der Statistischen Ämter" die schwierige Aufgabe, ihre Entscheidungen auf gesicherte Informationen über das ihnen unterstellte Gebiet zu stützen. "Denn für die Versorgung der Bevölkerung und die Lebensmittelrationierung, die Gesundheitskontrollen, die Wohnungsnot, die Flüchtlingsfragen, die Wiederingangsetzung von Wirtschaft und Verkehr überhaupt, aber auch für die geplanten Demontagen und Reparationen waren statistische Unterlagen unentbehrlich."<sup>3</sup> Mit dem 'Statistischen Amt für die britische Besatzungszone' (Zonal Statistical Office) entstand deshalb im November 1946 eine übergeordnete Instanz, die systematisch die demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen dokumentierte. Gemeinsam mit den statistischen Abteilungen einzelner 'Divisions' der Kontroll-Kommission, später den Hauptverwaltungen des vereinigten Wirtschaftsgebiets (Bipartite Groups), dem Zentralamt für Arbeit sowie nachgeordneten deutschen Ämtern versorgte es die Militärregierungen und Zonenbehörden mit umfangreichen Aufstellungen, Datensätzen und tabellarischen Übersichten. Gewichtiges Zeugnis hierfür sind die von der 'Statistical Organisation H.Q. CCG BE' herausgegebenen monatlichen Bulletins.<sup>4</sup> Auffallend ist jedoch, daß wir den Bereich Wohnungswesen, für den von November 1946 bis Mai 1947 die in Hamburg untergebrachte Hauptabteilung B unter Leitung von Alfred Jacobs zuständig war, in diesem Konvolut kaum nennenswert dokumentiert finden. Veröffentlicht sind lediglich vereinzelt und global gehaltene Angaben zu Kriegsschäden und zum Wohnraumbestand sowie eine Haushaltsaufstellung nach dem Bevölkerungszensus vom Oktober 1946.

Wer detailliertere wohnungsstatistische Informationen sucht, muß - unterhalb der zonalen Ebene - die Bemühungen der britische Besatzungsmacht um Einblick in die inneren Arbeitszusammenhänge deutscher Behörden verfolgen. Gleich nach dem Zusammenbruch schien die Berichterstattungspflicht ein Instrument, das mit der Datensicherung zugleich eine scharfe Kontrolle der deutschen Stellen ermöglichte. Wiederholt wurde das hamburgische Wohnungsamt angewiesen, in regelmäßigen Monatsstatistiken insbesondere über die Unterbringung der Zivilbevölkerung sowie Wiederaufbautätigkeit zu berichten. Im einzelnen wurden von der örtlichen Militärregierung<sup>5</sup> - Detachment 609 - genaue Infor-

mationen zur Bevölkerungsentwicklung (Zuzug, Neuausgabe Lebensmittelkarten), zur allgemeinen Wohnungslage (Wohnraumbestand, Versorgungsniveau, Bestand an Behelfsheimen, Zahl der requirierten Wohnungen) sowie zur Tätigkeit des Wohnungsamtes (Wohnungszuteilung: belegte/freigemachte Wohnungen, Wohnraumsuchende) angefordert. Seit November 1946 entsprach das Wohnungsamt mit halbwöchentlichen Leistungsberichten zum Fortgang der Instandsetzungsarbeiten, des Notwohnungsprogramms, sowie des Wohnungsneubaus auch einer entsprechenden Aufforderung der zentralen Zonenverwaltung Lemgo (H.Q. CCG BE Manpower Div. Housing Branch).<sup>6</sup> Ergänzt wurden diese Aufstellungen durch statistisch angereicherte Sachberichte der Wohnungsabteilungen:<sup>7</sup> wohnungsamtsinterne 'Evaluationen', die über einzelne Arbeitsabläufe und Leistungsbereiche Rechenschaft ablegten. Statistisch erfaßt wurde die Zahl der Wohnungssuchenden, der erfaßten und zugewiesenen Wohnungen, der Umfang der außendienstlichen Überprüfungen sowie die Zahl der bei der Schlichtungsstelle vorgelegten Einsprüche und Beschwerden.

Erst Ende 1949 konnten sich die hamburgischen Behörden und Ämter - unterstützt durch Verhandlungen des Organisationsamtes mit den örtlichen britischen Kontrollbehörden (Commissioners Office HH, BAOR 3) - mit ihrem Wunsch nach Reduzierung des Berichtswesens durchsetzen. Die von der Baubehörde an Manpower Branch zu erstattenden Wohnraum-Statistiken wurden Ende Januar 1950 durch die Zonale Beratungsstelle für Wohnungs- und Siedlungswesen ausgelöst. Im August des Jahres wurde der Komplex der Berichterstattung an die ehemalige Militärregierung neu geregelt.<sup>8</sup>

Im einzelnen können wir uns auf folgende bevölkerungs- und wohnungsstatistische Quellengruppen stützen:

#### 1. Erhebungen unter Kontrolle der Militärregierung

- die Volks- und Berufszählung vom 10. Oktober 1948 (durchgeführt auf Anordnung des Kontrollrates)
- Statistiken des Statistischen Amtes für die britische Besatzungszone (Zonal Statistical Branch) [Monthly Statistical Bulletin of the CCG (BE), ed.: HQ CCG BE (Juli 1946ff), Statistische Monatshefte für die britische Zone (Juni 1947ff)]

#### 2. regelmäßige Meldungen deutscher Verwaltungsorgane an die Milregierung

#### 3. laufende Behördenstatistiken

- interne Statistiken des Wohnungsamtes und seiner Abteilungen
- (Monats)Berichte des Statistischen Landesamtes
- Statistiken anderer Behörden

#### 4. Auswertungen der sog. 'Wohnraumkartei'

#### 5. Volkszählungen 5.1939, (10.1946), 9.1950

## 6. Sondererhebungen

- Personen- und Wohnungsstandsaufnahme vom Oktober 1943<sup>9</sup>
- Wohnungserhebung vom 20.8.45 (auf Anordnung der Milregierung und gem. Senatsbeschuß vom 27.7.45)
- Amtliche Zählung der Wohnungen incl. Notunterkünfte, vorbereitet vom Stat. Amt im Februar 1946
- Erhebung von Wohnungen in kriegsbeschädigten Gebäuden vom Okt.47 (auf Anordnung der Milregierung CCG Mp. Div., Housing Branch)<sup>10</sup>
- Stichtagszählung Ende '49 (Amt für Wohnungswesen an Mp. Hsg.)
- Sonderaktion zur Erfassung der Behelfsheime (10.48-12.50)

Trotz der umfangreichen Datenproduktion bleibt insgesamt aber festzuhalten, daß eine valide Bevölkerungs- und Wohnungsstatistik als Grundlage für administrative Kontroll- und Steuerungsprozesse nicht zur Verfügung stand. Selbst demographische Eckwerte zur kriegsbedingten Bevölkerungsfluktuation lagen - bedingt auch durch den zeitweiligen Zusammenbruch bzw. Unzulänglichkeiten des Meldesystems<sup>11</sup> - entweder lückenhaft, oder lediglich in wirklichkeitsfernen Schätzungen und Fortschiebungen vor. Vielfach waren Daten einfach nicht zu ermitteln, wie beispielsweise die Zahl der außerhalb der Reichweite des administrativen Steuerungsapparates nach Hamburg einsickernden oder der fortziehenden Personen, so daß man sich gezwungen sah, die entsprechenden Statistiken pauschal zu bereinigen. Vergleichbare Ermittlungsprobleme gab es hinsichtlich der Bautätigkeit, insbesondere bei der Erfassung der sog. Behelfswohnungen. In den hamburgischen Kleingartengebieten hatte sich im Gefolge einer florierenden Schattenwirtschaft eine Dunkelzone der 'schwarzen' Bautätigkeit herausgebildet. Daß dies in einem kommunalpolitisch kaum noch kontrollierbaren Umfang erfolgte, war vor allem auch das Ergebnis früherer wohnungswirtschaftlicher Weichenstellungen. Nach den schweren Angriffen im Juli 1943 hatte man sich entschieden, den Wohnraumbedarf zu einem erheblichen Teil durch Behelfsheime zu decken. Hierzu wurden Selbsthilfepotentiale - u.a. durch die Bereitstellung von Baumaterialien - mobilisiert. Die Folge: insbesondere in den peripher gelegenen Kleinsiedlungsgebieten wurden planvolle Bebauungsgrundsätze offenbar zugunsten eines selbstinitiativen Baugehens zurückgestellt - "es wurde ziel- und planlos gebaut. Ausschreibungen sind nicht gemacht worden". Keine Behörde sei über die tatsächlichen Verhältnisse im hamburgischen Randgebiet unterrichtet - so noch im März 1949 eine Einschätzung aus dem Amt für Wohnungswesen.<sup>12</sup>

Betrachten wir rückblickend die an die britische Militärregierung abgelieferten Zahlenwerke,

so werden Bemühungen um eine Rekonstruktion der Wohnverhältnisse grundsätzlich auch dadurch erschwert, daß diese auf die spezifischen Leistungsanforderungen einzelner Fachbehörden zugeschnitten waren. Weil der immense Druck der Wohnungsnot verwaltungsförmig, insbesondere durch zunehmend verschärfte Belegungsrichtlinien abgearbeitet wurde, sind Statistiken und Berechnungsgrößen, die über Bevölkerungsbewegungen und Versorgungslagen Auskunft geben könnten, vor allem rechtlich-administrative Konstrukte. Deren innere Logik erschließt sich nur im erweiterten Kontext der Mangelbewirtschaftung und der sich in ihnen durchsetzenden Rechtsnormen bzw. Interessen. Einschlägige Kategorien wie 'Lebensmittel-' und 'Wohnbevölkerung' spiegeln den gesamten Komplex der administrativen Durchorganisation von Reproduktionsprozessen: angefangen bei der Steuerung von Bevölkerungsbewegungen, über die rechtlichen Kodierung von Lebensstandards sowie über Verwaltungsvorgänge der polizeilichen Meldung und Erfassung, bis hin zur Verteilung der Lebensmittel- und Wohnraumreserven. Bezüglich der Ermittlung von Wohnbedarfslagen ist es deshalb unverzichtbar, die gesetzlichen Definitionen eingehend zu studieren. Das Wohnungsgesetz No.18 (Art. XII Abs.c) beispielsweise legte für die Berechnung der zuteilbaren Wohnfläche einen Begriff von >Person< zugrunde, der nur "natürliche Personen nicht unter 14 Jahren" einschloß. Kinder im Alter zwischen einem und vierzehn Jahren hatten "nur auf die Hälfte der einer >Person< zustehenden Wohnfläche Anspruch." Kinder unter einem Jahr sollten unberücksichtigt bleiben.

Neben der inneren Konstruktion der Mangelbewirtschaftung bildet das in Archiven greifbare Zahlenmaterial zwei strukturelle Probleme ab: zum einen die mangelhafte Vorbereitung und Koordination zonaler Erhebungen.<sup>13</sup> Beispielhaft sind die gescheiterten Bemühungen sowohl auf der Ebene des Alliierten Kontrollrats [Mp Directorate, Hsg. Committee)<sup>14</sup> als auch auf der Ebene des Hauptamtes der Arbeitsverwaltung für die britische Zone einheitliche Richtlinien der Wohnungszählung gem. Art.III des Kontrollratsgesetzes Nr.18. zu erarbeiten.<sup>15</sup> Zum anderen das niedrige Organisationsniveau des Hamburger Wohnungsamtes. Bezeichnend ist die Einschätzung des Leiters der Abt.I des Wohnungsamtes Curschmann: Statistiken würden eher als lästige Pflicht gesehen und keineswegs als sinnvolle Handlungs- und Planungsgrundlage. Zu beobachten seien Abstimmungsprobleme zwischen einzelnen Behörden: dem Statistisches Landesamt, dem Ernährungsamt, dem Wohnungsamt und der Baubehörde. Hinzu käme eine mangelnde Kooperation oder gar Konkurrenzen zwischen einzelnen Fachabteilungen des Wohnungsamtes. Kein Wunder also, daß in Hamburg, ganz im Gegensatz zum Umfang und zur Bedeutung der Raumbewirtschaftung, die statistisch Auswertung dieses Bereiches deutlich unter dem allgemeinen Standard in der Westzone liege. Viele Zahlen würden "im Schwimmen" gewonnen.<sup>16</sup> Schlimmer noch, wichtige Unterlagen, beispielsweise zu den Großrequisitionen durch die Militärregierung, schei-

nen im Dschungel der Ressortegoismen und wechselnder Zuständigkeiten untergegangen zu sein. In Einzelfällen trugen auch persönliche Nachlässigkeiten dazu bei, daß ganze Datensätze einer qualifizierten Auswertung verloren gingen. Im allgemeinen freilich spiegelt das Quellenmaterial den desolaten inneren Zustand eines Verwaltungsapparates, der aus der Not heraus ad hoc aufgebaut worden war. Kontinuierlich gewachsene Verwaltungserfahrungen mit eingespielten Organisationstrukturen standen deshalb kaum zur Verfügung. Stattdessen mußte man mit einem ungeschultem Personalkörper und hastig zusammengebastelten Rechtsunterlagen improvisieren, um auch nur die dringendsten Anforderungen des Tages zu erfüllen.<sup>17</sup>

Nach dem Neubeginn im Juli 1945 stand die Tätigkeit der hamburgischen Wohnungsbehörde ganz im Zeichen ständiger Umstrukturierungen. Erschwerend wirkte eine außerordentlich hohe Personalfuktuation. Kurzfristige Abstellungen für ressortferne Sonderaufgaben und -ernährungsbedingt - die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter trugen außerdem dazu bei, daß "die von den Behörden gewünschten statistischen Ziele"<sup>18</sup> nur zu deutlich verfehlt wurden: Anfang 1949 lag die von der statistischen Abteilung des Wohnungsamtes für Hamburg ermittelte Zahl der Wohnungen (350.987) immerhin um 17% über der des Statistischen Landesamtes. Grund genug, so Schulz-Bischof an die Adresse seiner Abteilungsleiter, das Vertrauen in die Zahlenwerke zu verlieren.<sup>19</sup> Das Statistische Landesamt verzichtete für die Jahre von 1943 bis 1945 zwar auf jegliche Angaben zum Wohnungszugang, ein Vergleich der Übersicht 1948 mit den von ihr selbst herausgegebenen Statistischen Monatsberichten oder den Wohnungsbauzahlen der Baubehörde kann jedoch nur Ratlosigkeit und den Verdacht einer fast völligen Beliebigkeit hinterlassen. Letztere sah sich aufgrund der Volkszählung von 1950 deshalb auch gezwungen, die Wohnungsbauzahlen für die Nachkriegsjahre deutlich nach oben zu korrigieren.<sup>20</sup>

Aus heutiger Sicht gibt es allen Grund, den aus der Nachkriegszeit überlieferten prozeßproduzierten Statistiken mit methodisch geschärfter Skepsis zu begegnen. Wiederholt wurden die Erhebungseinheiten umdefiniert, zentrale Variablen wurden, sofern man nicht überhaupt auf eine Definition oder einheitliche Kategorienbildung verzichtete, inkonsistent verwendet. Hinzu kamen erhebungs- bzw. auswertungstechnische Unzulänglichkeiten - insbesondere dann, wenn Daten zum Umfang der Wohnungsnot über Aktenauswertungen, also unmittelbar aus den Verwaltungszusammenhängen des Wohnungsamtes und seiner Gliederungen gewonnen wurden, oder wenn die Wohnungsverwaltung selbst mit Erhebungen betraut worden war. Viele Aufstellungen sind nur unvollständig oder lückenhaft überliefert, groß angelegte Aktionen wie beispielsweise die Erfassung der Behelfs- und Primitivbauten 1848 konnten nicht abgeschlossen werden.<sup>21</sup> Wechselnde Zuständigkeitsgebiete einzelner

Wohnungsabteilungen und uneinheitliche Ermittlungsintervalle erschweren eine räumliche und zeitliche Abgleichung der Datensätze, so daß insgesamt eine methodisch gesicherte Untersuchung kaum möglich ist. Deshalb können die Wohnverhältnisse im Nachkriegs-Hamburg auch nur in vorsichtigen quantitativen Annäherungen dargestellt und anschließend zu Maßnahmen der Wohnraumlentung in Beziehung gesetzt werden.

- 
- <sup>1</sup> W.Rudzio, Kommunalwesen (1968), S.33ff
  - <sup>2</sup> Hbger. Stat. Monatsberichte, Heft 1-3 (10.-12.1947)
  - <sup>3</sup> W.Vogel, Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen (1964), S.301
  - <sup>4</sup> Monthly Statistical Bulletin of the Control Commission for Germany (British Element), ed. by H.Q. CCG B.A.O.R. (ab 1948 für die Bizone gemeinsam mit dem 'Office of Mil. Gov. for Germany (U.S.)
  - <sup>5</sup> (StAHbg. AfW. LN. 190: Major Lunt [SO I Man-Housing 609 L/R Det.Mil.Gov.] im Schreiben an das Wohnungsamt vom 17.9.45; zuvor schon Colonel Louis [...] in einer Besprechung mit Vertretern des Wohnungsamtes vom 27.8.45)
  - <sup>6</sup> (StA. AfW LN.190: Manpower Div. Housing und Building Branch mit Schreiben vom 29.10.46 - [I/1095/46])
  - <sup>7</sup> Archiviert unter StAHbg. AfW LN 161 (Tätigkeitsberichte der Wohnungsabteilungen)
  - <sup>8</sup> (Mitteilungen für die Verwaltung der HH Nr.16 vom 13.9.50)
  - <sup>9</sup> Aus Hamburgs Verwaltung und Wirtschaft, Sondernummer, hrsg. vom Statistischen Amt der Hansestadt Hamburg (20.6.1944)
  - <sup>10</sup> Ergebnisse abgedr. in Ide/Stünkel....
  - <sup>11</sup> Differenz Zahlen Abt.V - Milreg. bedingt durch unterschiedliche Kriterien: Abt.V meldet, wenn Personen Arbeit aufgenommen haben und im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind; demgegenüber Einreiseregister der Milreg. gem. VO No.53 für jeden neu in die brit. Zone Zuziehenden vermißte Zivilpersonen und Wehrmächsangehörige, Fortzüge ohne polizeiliche Abmeldung
  - <sup>12</sup> StAHbg. AfW LN.179, Bl.105: Schreiben Stumpf Abt.VIII, zuständig für die Sonderaktion zur Erfassung der Behelfsheime, an Schulz-Bischof vom 1.3.49)
  - <sup>13</sup> "The Housing Authorities throughout Germany have, since the Occupation, made many Censuses of housing space but not on a uniform basis and the figures are, therefore, unreliable for purposes of comparison." (PRO FO 1051/732: Bericht Hsg. Branch 66 HQ CCG BE, Lemgo BAOR, A.E.Joll, bzgl. der Implementation von Kontrollratsgesetz No.18 vom 16.1.1947)
  - <sup>14</sup> Vgl. insbes. die Schilderung der Kontroverse zwischen den russischen und britischen Vertretern im Housing Committee, inwieweit die Demokratisierung der Verwaltung auch über die wohnungstatistische Erfassung ehemaliger Nazis oder von Antifaschisten voranzutreiben ist. [PRO FO 1051/731: Bericht Mp. Div., HQ CCG (BE), Berlin BAOR, A. Whitfield, vom 25.3.1947]
  - <sup>15</sup> BA Koblenz, ZfA Z 40/466 Teil II: Vermerk bzgl. der Wohnungsstatistik des ZfA vom 6.7.1948
  - <sup>16</sup> (StA. AfW. LN.183 Bl.53; LN.150 Bd.2:Referate Dr.Curschmann Feb./März 1948)
  - <sup>17</sup> Vgl. Schulz-Bischof, Hamburgs Raumbewirtschaftung, in: Neues Hamburg IV (1949), S.80
  - <sup>18</sup> StA. AfW LN.183 Bl.55 (Schreiben Krause, WA Abt. Presse und Statistik, vom ...)

- 
- <sup>19</sup> StAHbg. AfW LN.180 Bd.2 Bl.249: Protokoll der Abteilungsleitersitzung vom 25.2.49
- <sup>20</sup> "Die Gesamtzahl der seit dem Kriege neu erstellten Wohnungen betrug bis zum 31.März 1951 demnach 62.225 Wohnungen statt 58.823 Wohnungen, wie im Vorjahresbericht angegeben."  
(Freie und Hansestadt Hamburg Baubehörde, Das Baujahr 1951/52 in Hamburg. Schriften zum Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen, Ausg.13, Sept. 1952, S.28
- <sup>21</sup> StAHbg. AfW LN 179 Bd.2