

URBANISIERUNG
IM 19. UND 20. JAHRHUNDERT
HISTORISCHE UND GEOGRAPHISCHE ASPEKTE

Herausgegeben von
Hans Jürgen Teuteberg

[A.]



1983

BÖHLAU VERLAG KÖLN WIEN

KOMMUNALE WOHNUNGSPOLITIK IM KAISERREICH AM BEISPIEL DER STADT FRANKFURT AM MAIN

Von Walter Steitz

Im Rahmen der allgemeinen Städteforschung wie auch in den sich jetzt vermehrenden Untersuchungen zur Geschichte des Alltags nehmen die Probleme der Wohnungsversorgung und damit auch der Wohnungspolitik in der Zeit der Hochindustrialisierung einen bedeutenden Platz ein¹. Solche Fragen werden meist in einen Zusammenhang mit den Folgen der Industrialisierung und damit mit Verstädterungsphänomenen gestellt, denn neben den notwendig gewordenen materiellen Infrastrukturleistungen, wie etwa dem Ausbau des Nahverkehrs, der Kanalisation, der Wasser- und Energieversorgung oder den Einrichtungen für Gesundheitspflege, schob sich mehr und mehr auch das Problem einer adäquaten Wohnungsversorgung in den Vordergrund, da die private Wohnungswirtschaft offensichtlich die Nachfrage besonders nach

¹ Vgl. u.a. ERICH NEUSS, Städtebau und Städteplanung im Kapitalismus, in: Jahrbuch für Rechtsgeschichte 3, 1968, S. 137-153. – FRIEDRICH MIELKE, Studie über den Berliner Wohnungsbau zwischen den Kriegen 1870/71 und 1914-1918, in: Jahrbuch für Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands, 20, 1971, S. 202-238. – INGRID THIENEL, Städtewachstum im Industrialisierungsprozess des 19. Jahrhunderts. Das Berliner Beispiel, Berlin/New York 1973 (Veröff. d. histor. Komm. z. Berlin 39). – ULRICH BLUMENROTH, Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung, Münster 1975 (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 25). – DOROTHEA BERGER-THIMME, Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873 - 1918), Frankfurt/Bern 1976 (Europäische Hochschulschriften. Reihe III Geschichte und Hilfswissenschaften, Bd. 68). – LUTZ NIETHAMMER/Franz, BRÜGGEMEIER, Wie wohnten Arbeiter im Kaiserreich?, in: Archiv für Sozialgeschichte, 16, 1976, S. 61-134. – PETER MARSCHALCK, Zur Rolle der Stadt für den Industrialisierungsprozeß in Deutschland in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: JÜRGEN REULECKE (Hrsg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen Stadtgeschichte, Wuppertal 1978, S. 57-66. – HORST MATZERATH, Von der Stadt zur Gemeinde. Zur Entwicklung des rechtlichen Stadtbegriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: AfK, 13, 1974, S. 17-46. – DERS., Städtewachstum und Eingemeindungen im 19. Jahrhundert, in: JÜRGEN REULECKE (Hrsg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte, Wuppertal 1978, S. 67-89. – DIETER REBENTISCH, Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Eingemeindungen. Das Beispiel Frankfurt am Main 1870-1914, in: JÜRGEN REULECKE (Hrsg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte, Wuppertal 1978, S. 90-113. – WOLFGANG HOFMANN, Preußische Stadtverordnetenversammlungen als Repräsentativ-Organ, in: JÜRGEN REULECKE (Hrsg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte, Wuppertal 1978, S. 31-56. – ADELHEID VON SALDERN, Kommunalpolitik und Arbeiterwohnungsbau im Deutschen Kaiserreich, in: LUTZ NIETHAMMER (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 344-362. – LUTZ NIETHAMMER, Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918, in: DERS. (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 363-384. – CLEMENS WISCHERMANN, Wohnungsnot und Städtewachstum. Standards und soziale Indikatoren städtischer Wohnungsversorgung im späten 19. Jahrhundert, in: WERNER CONZE (Hrsg.), Soziale Lage und soziales Verhalten der deutschen Arbeiterschaft im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1980, S. 201-226.

Kleinwohnungen nicht abzudecken vermochte². Gerade der Mangel an Kleinwohnungen wiederum war die Ursache dafür, daß der Wohnungsfrage von Beginn an mehr als anderen Bereichen sozialpolitischer, sogar systemkritischer Charakter beigemessen wurde. Dies wird besonders an der zeitgenössischen Diskussion dieser Frage deutlich, die die prinzipiellen, auch heute z.T. noch gültigen Kontroversen bereits vorweggenommen hat³. Betrachtete man die

² NIETHAMMER/BRÜGGEMEIER (wie Anm. 1) S. 68ff. – BLUMENROTH (wie Anm. 1) S. 51. Im Sonderforschungsbereich 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“, Münster wurden die ersten statistischen Ergebnisse über die Wohnungsmarktsituation in den Städten Frankfurt, Hamburg, Berlin und München abgeschlossen, jedoch noch nicht veröffentlicht.

³ Anonym, Soziale Kommunalpolitik, in: Sozialistische Monatshefte, 1, 1905, S. 462-464. – Bericht über den IX. Internationalen Wohnungskongreß, Wien 30. Mai bis 3. Juni 1910. I. Teil: Referate, Wien 1911. – Bericht über den Zweiten Deutschen Wohnungskongreß Leipzig 11.-14. Juni 1911, Göttingen 1912. – Anonym, Die Beschaffung hypothekarischer Darlehen für Baugenossenschaften, Berlin 1909 (Schriften der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrts-einrichtungen). – L. COHN, Die Wohnungsfrage und die Sozialdemokratie. Ein Kapitel sozialdemokratischer Gemeindepolitik, München 1900. – ADOLF DAMASCHKE, Aufgaben der Gemeindepolitik („Von Gemeinde=Sozialismus“), Jena 1904. – RUDOLF EBERSTADT, Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau, Jena 1907. – DERS., Kreditnot des städtischen Grundbesitzes, Jena 1916 zit. nach: C.J. FUCHS, Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege, Stuttgart 1918, S. 17. – TH(EODOR) EBNER, Zur Wohnungspolitik, in: Beilage zur Allgemeinen Zeitung, Nr. 210. München 17.9.1903, S. 521-524. – EHRLER, Die Förderung des Baues von Kleinwohnungen durch die größeren deutschen Städte, in: Soziale Revue, 7, 1907, 4. Quartalsheft, S. 472-482. – JOHANNES FEIG/WILHELM MEWES, Unsere Wohnungsproduktion und ihre Regelung, Göttingen 1911. – K(ARL) FLESCHE, Die Wohnungsnoth vom Standpunkte der Armenpflege, in: Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeiten, 6. Heft, Leipzig 1888, S. 121-170. – CARL JOHANNES FUCHS, Zehn Jahre praktischer Wohnungsreform im Rheinland, in: ZfW 6, 1908, Nr. 11, S. 141-144. – DERS., Wohnungsfrage und Wohnungswesen, in: HdSW 4. Aufl., 1929, Ergänzungsband, S. 1098-1160. – DERS. (Hrsg.), Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege. Ein Programm des Kleinwohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1918 (Deutscher Bund Heimatschutz und Vereinigung für deutsche Siedlung und Wanderung). – MICHAEL GASTEIGER, Die Arbeiterwohnungsfrage in Deutschland. Mit besonderer Berücksichtigung der Baugenossenschaften, München 1916. – GEMÜND, Die Grundlagen zur Besserung der städtischen Wohnverhältnisse, Berlin 1913. – G. GRETZSCHEL, Kommunale Wohnungspolitik in Deutschland, in: Bericht über den IX. Internationalen Wohnungskongreß, Wien 30. Mai bis 3. Juni 1910, I. Teil: Referate, Wien 1911, S. 3-39. – J. HAGEMAYER/W. SCHOLVIN, 500 Millionen Mark für Arbeiterwohnungen, Bremen 1914. – H.C.V. HARZ, Wohnungs-Frage und Sociale Frage!, Altona 1902. – HUGO HEIMANN, Die Preußische Regierung und die Wohnungsfrage, in: Die Neue Zeit 21/2, 1903, S. 531-537. – C. HERLICH, Bauplatzumlegungen und ihre Bedeutung für die gemeindliche Boden- und Wohnungspolitik, in: Bericht über die fünfte Hauptversammlung des Bayrischen Landesvereins zur Förderung des Wohnungswesens. Bamberg 1914. – PAUL HIRSCH, Kommunale Wohnungspolitik, in: Die neue Zeit, 19. Jg/1, 1901, S. 165-173, 211-216. – DERS., Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1906 (Sozialdemokratische Gemeindepolitik. Kommunalpolitische Abhandlungen, Heft 4). – PAUL HIRSCH/HUGO LINDEMANN, Das kommunale Wahlrecht, Berlin 1905. (Sozialdemokratische Gemeindepolitik. Kommunalpolitische Abhandlungen, Heft 1). – JAEGER, Grundriß der Wohnungsfrage und Wohnungspolitik, München-Gladbach 1911. – FRITZ KALLE, Die Wohnungsnoth vom Standpunkt der Armenpflege, in: Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeiten, 6. Heft, Leipzig 1888, S. 70-120. – MAX KOSKA, Wie ist der Kredit für die gemeinnützige Bautätigkeit zu organisieren?, in: Bericht über den IX. Internationalen Wohnungskongreß, Wien 30. Mai bis 3. Juni 1910. I. Teil: Referate, Wien 1911, S. 311-475. – HEINRICH KRAFT, Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege, in: Die Wohnungsfrage in Deutschland. Vorträge auf der Internat. Baufachausstellung in Leipzig, Dresden 1914. S. 74-89. – HANS KRUSCHWITZ, Die Baugeldbeschaffung für städtische Wohnhausbauten in Dresden und Bautzen, Leipzig 1911. – R. KUCZYNSKI, Die Aufgaben der Groß-Berliner Wohnungspolitik, in: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, 1, 1912, S. 533-545. – DERS., Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preußen. Zweiter Teil. Städtische Wohnungsfürsorge, Breslau 1916 (Schriften des Verbandes deutscher Städtestatistiker, Heft 4). – HUGO LINDEMANN, Die städtische Grundrente und ihre Bekämpfung, in:

Situation auf dem Wohnungsmarkt unter rein marktwirtschaftlichen, radikal liberalen Gesichtspunkten, so gelangte man zu der Ansicht, daß der Wohnungsmangel auf Störfaktoren im Bereich des Wohnungs- und Bodenmarktes beruhte, die wenn nicht vermeidbar, u.a. mit staatlicher Hilfe hätten beseitigt werden müssen. Der privatwirtschaftliche Charakter der Wohnungswirtschaft sollte hierbei jedoch auf alle Fälle beibehalten werden. Zum anderen wurden Wohnungsprobleme aber auch in einen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang gestellt und damit unter gesellschaftsreformerischen Aspekten als lösbar betrachtet, wie dies in Teilen der deutschen Sozialdemokratie zur Zeit des Kaiserreichs üblich war⁴. Aber auch unter ihnen, besonders von solchen Gruppen, die dem revisionistischen Flügel der Sozialdemokratie nahestanden, wurden Wohnungsfragen nicht nur gesellschaftlich „total“ diskutiert, sondern man widmete sich auch den Möglichkeiten, das Wohnungsproblem unter „einzelreformerischen“ Gesichtspunkten konkret zu lösen. Die Sozialdemokratie des Kaiserreichs näherte sich damit – jedenfalls in der Diskussion praktischer Lösungsmöglichkeiten – den Ansatzpunkten einer Wohnungspolitik, die von liberal-reformerischen Kräften verschiedener politischer Ausrichtung vertreten wurde⁵. Die SPD griff die Wohnungsfrage wie diese

Sozialistische Monatshefte, 1, 1905, S. 248-258. – WILHELM MEWES, Die Bodenfrage, in: Zeitschrift für Wohnungswesen 5, 1907, H. 23, S. 309-314; H. 24, S. 325-331. – LUDWIG SINZHEIMER, Die Arbeiterwohnungsfrage, Stuttgart 1902. – B. SCHILLING, Aufgaben der Gemeinden bei der Ausgestaltung des Bebauungsplans in Rücksicht auf das Kleinwohnungswesen, in: Zeitschrift für Wohnungswesen 6, 1908, Nr. 18, S. 241-247; Nr. 19, S. 253-259. – F. SCHOMERUS, Wege und Ziele der Baugenossenschaften. Nach einem Vortrag gehalten am 5. Februar 1908 im Auftrag der Jenaer Baugenossenschaft, Jena 1908. – HERMANN SCHWABE, Die Berliner Kellerwohnungen nach ihrer Räumlichkeit und Bewohnerschaft, in: Berlin und seine Entwicklung. Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik, Berlin 1. Jg. 1874, S. 93-96. – DERS., Das Nomadenthum in der Berliner Bevölkerung, in: Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik, Berlin 1 Jg. 1874, S. 29-37. – WAGNER, Kommunale Wohnungspolitik, in: Städte-Zeitung Nr. 4, 22.11.1910, S. 95-101. – ADOLF WEBER, Boden und Wohnung, Leipzig 1908. – WIEDFELDT, Städtische Bodenpolitik. Die Verwertung des kommunalen Grundbesitzes, in: Zeitschrift für Wohnungswesen 5, 1907, H. 10, S. 129-136; H. 11, S. 146-149; H. 12, S. 160-164; H. 13, S. 174-179. – Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe. Gutachten und Berichte hrsg. i.A. d. Vereins für Socialpolitik, Leipzig 1, 1886 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30, 1). – Wohnungsfürsorge in deutschen Städten. Bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amte, Abteilung für Arbeiterstatistik (Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 11), Berlin 1910. – JULIUS WOLF, Die Wohnungsfrage als Gegenstand der Socialpolitik. Vortrag gehalten im Rathaus zu Zürich am 5. Dezember 1895, Jena 1896. – Vgl. auch die bibliographischen Angaben bei NIETHAMMER/BRÜGGEMEIER (wie Anm. 1) S. 64.

⁴ Vgl. u.a. NIETHAMMER/BRÜGGEMEIER (wie Anm. 1) S. 76f.

⁵ Vgl. v. SALTERN (wie Anm. 1) S. 355-56. – Vgl. auch NIETHAMMER/BRÜGGEMEIER (wie Anm. 1) S. 66, Fußnote 24. – Für die Sozialdemokratie sei stellvertretend genannt: PAUL HIRSCH, Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1906. (Sozialdemokratische Gemeindepolitik. Kommunalpolitische Abhandlungen, H. 4). – COHN (wie Anm. 3). – LINDEMANN (wie Anm. 3), S. 248-258. – Für die mehr oder weniger liberalen Wohnungsreformer: DAMASCHKE (wie Anm. 3). EBERSTADT, Spekulation (wie Anm. 3). – EBERSTADT, Kreditnot (wie Anm. 3). – CARL JOHANNES FUCHS (Hrsg.), Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege. Ein Programm des Kleinwohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1918 (Deutscher Bund Heimatschutz und Vereinigung für deutsche Siedlung und Wanderung). – GASTSTEIGER (wie Anm. 3). – GRETZSCHEL (wie Anm. 3) S. 3-39. – KOSKA (wie Anm. 3). – Für die Sozialdemokratie stand allerdings die Wohnungsfrage in direktem Zusammenhang mit dem kommunalen Wahlrecht, das den wohlhabenden Bürgern von vornherein eine Mehrheit sicherte. Vgl. auch GASTSTEIGER (wie Anm. 3) S. 60-61. Hier wird die durchschnittliche Sitzverteilung in den preußischen Gemeindeparlamenten wiedergegeben.

sozial-liberalen Wohnungsreformer besonders unter kommunalpolitischen Gesichtspunkten auf, da sich die Wohnungsprobleme und ihre Lösung nicht zuletzt aus verwaltungstechnischen Gründen in der Praxis dort stellten⁶, zumal auch die Parlamente der Bundesstaaten - besonders Preußens - und auch der Reichstag die wohnungspolitischen Initiativen lange den Gemeinden zuschoben. Damit hatten die Gemeinden in erster Linie die finanziellen Lasten der kommunalen Wohnungspolitik zu tragen, da noch kein entsprechend ausgeweiteter Finanzausgleich existierte⁷. So stieg der Aufwand der kommunalen Gebietskörperschaften zwischen 1881 und 1913 um 542%, die Ausgaben der Länder wuchsen indes nur um 380%. 1881 entfiel 30,07% des gesamten öffentlichen Bedarfs auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, 1913 sogar 32,68%⁸. Für die kommunale Wohnungspolitik ergaben sich hieraus drei grundsätzliche Bereiche:

- das politische Mittel der Normierung und Kontrolle des Wohnungswesens,
- die Wohnungsmarktbeeinflussung,
- die Marktteilnahme⁹.

Das implizierte im einzelnen folgende, von den zeitgenössischen Reformern und Diskutanten der Wohnungsfrage bereits formulierte kommunalpolitische Maßnahmen:

1. Organisierung und Durchführung der Wohnungsinspektion.
2. Beobachtung des Wohnungsmarktes in Bezug auf Angebot, Nachfrage und Bedürfnis, Höhe der Mietpreise, periodische Zählung der leerstehenden Wohnungen unter Feststellung der Größe, der Lage, des Mietpreises und der Beschaffenheit.
3. Erhebungen über die Wohnverhältnisse im allgemeinen: Lage, Mietpreis, Art der Benutzung, Belegung und Zustand in gesundheitlicher und baulicher Hinsicht.

⁶ HANS KILIAN WEITENSTEINER, Karl Flesch - Kommunale Sozialpolitik in Frankfurt a.M., Diss.phil., Frankfurt 1976, S. 12. - WAGNER (wie Anm. 3) S. 95: „Die Gemeinde ist unter finanzieller Beihilfe des Staates in erster Linie dazu berufen und im Stande, die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses der unteren Volksschichten, insbesondere im Sinne der Schaffung des Arbeiter-Eigenhauses nach Massgabe der örtlichen Verhältnisse so zu vollziehen, dass der Kleinwohnungsbau nach technisch-hygienisch und wirtschaftlich richtigen Grundsätzen erfolgt und das Wohnungswesen unter Berücksichtigung der sozialen Besonderheiten in den einzelnen Ländern in planmäßigem Fortschreiten zur Ausgestaltung kommt.“ - Vgl. auch GASTSTEIGER (wie Anm. 3) S. 60.

⁷ BERGER-THIMME (wie Anm. 1) S. 151. - Hinsichtlich des Finanzausgleiches ist auf § 53 des 1906/07 novellierten Gesetzes über die Verpflichtung der sogenannten Betriebsgemeinden zur Leistung von Zuschüssen zu verweisen. Hier heißt es, daß einer Gemeinde, der durch Personen, die in anderen Gemeinden ihren Wohnsitz haben, Mehrbelastung entstehen, ein Zuschuß der jeweiligen Wohnsitzgemeinde zusteht. Dieser erste Ansatz eines horizontalen Ausgleichs kann allerdings nicht als Finanzausgleich im eigentlichen Sinne angesehen werden. Vgl. HEINRICH LÜCKER, Die Entwicklung und Probleme des Gemeindeabgabewesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebezirke, Leipzig 1910 (Gemeindefinanzen, Bd. 3, 3. Teil, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 127) S. 26f. - Für einzelne Bereiche hatte Preußen allerdings bereits finanzielle Zuschüsse gewährt, etwa mit den Gesetzen vom 30. 4. und 8. 7.1875 oder 1897. Es handelt sich hierbei besonders um Hilfen für den Straßenbau und 1897 für den Ausbau und die Unterhaltung des Schulwesens. 1875 erhalten sowohl Berlin als auch Frankfurt/Main Zuschüsse zum Straßenbau; im großen und ganzen aber werden mit diesen Hilfen nicht die Großkommunen unterstützt. Vgl. WILLIAM HARBUTT DAWSON, Municipal Life and Government in Germany, Bombay/Calcutta/Madras 1914, S. 340-41

⁸ JÜRGEN BOLENZ, Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849-1913, Diss., Freiburg 1965, S. 228.

⁹ BERGER-THIMME (wie Anm. 1) S. 148.

4. Einrichtung kommunaler Wohnungsnachweise.
5. Aufstellung zweckmäßiger und guter Stadterweiterungspläne, Sanierung ungesunder Stadtteile, Erlaß von Ortsbaustatuten.
6. Förderung und Unterstützung des Realkreditwesens: Gründung städtischer Hypothekenbanken oder Förderung privater Hypothekenbanken, Vergabe von städtischen Hypotheken für den Kleinwohnungsbau.
7. Kommunale Bodenpolitik.
 - 7.1 Beobachtung der Preisbewegungen auf dem Grundstücksmarkt.
 - 7.2 Zweckmäßige Vermehrung des kommunalen Grundbesitzes, insbesondere Erwerb solcher Grundstücke, die dem Kleinwohnungsbau oder den Stadterweiterungszwecken dienen könnten.
 - 7.3 Vergabe des kommunalen Grundbesitzes durch Verkauf, durch Hergabe im Erbbaurecht/Erbpacht an gemeinnützige Baugesellschaften und -vereine, die dem sozialen Wohnungsbau dienen, unter Festsetzung eines Wiederkaufs- oder Rückkaufsrechts, Teilnahme der Stadt an etwaigen Wertsteigerungen, Festsetzung von Bebauungsfristen und Sanktionen bei Nichteinhaltung.
8. Einrichtung oder Verwaltung von Stiftungen, die dem Wohnungsbau dienen.
9. Erleichterungen der Vorbedingungen für den Bau durch Ermäßigung von Straßenbaukosten, Kanalbaukosten, Kanalgebühren, Wassergeld, Baupolizeigebühren, Grund- und Umsatzsteuerermäßigungen.
10. Einrichtung und Vervollkommnung der Verkehrsverbindungen der Außenstadtteile.
11. Einrichtung und Vervollkommnung der Energieversorgung.
12. Sonstige infrastrukturelle Einrichtungen.
13. Städtischer Kleinwohnungsbau ¹⁰.

Welche Maßnahmen wurden nun von den Gemeinden im Verlauf der Jahre 1875 bis 1914 unter welchen Voraussetzungen ergriffen? Einige Arbeiten auf diesem Gebiet haben die kommunale Wohnungspolitik bereits besonders im Hinblick auf den Arbeiterwohnungsbau für das gesamte Kaiserreich untersucht ¹¹; die lokalen Verhältnisse und die von der jeweiligen Kommune ergriffenen Maßnahmen scheinen sich jedoch in einigen wesentlichen Punkten unterschieden zu haben. Aus diesem Grunde soll hier am Fallbeispiel der Stadt Frankfurt a.M. die Dimension der kommunalen Wohnungspolitik im Kaiserreich analysiert werden; denn diese Stadt hat eine nicht unmaßgebliche Rolle auf diesem Gebiet gespielt ¹².

Zunächst ist die Frage nach den Rahmenbedingungen zu stellen. Kommunale Wohnungspolitik hängt nämlich in einem starken Ausmaß von diesen Voraussetzungen ab. Hier ist an erster Stelle die Haltung der Stadtverordneten, aber auch die des Magistrats zu nennen. Wie setzten sich nun die Institutionen dieser Entscheidungsträger zusammen? Das Wahlrecht in Frankfurt war zu-

¹⁰ GRETZSCHEL (wie Anm. 3) S. 3-4.

¹¹ V. SALDERN, (wie Anm. 1) – NIETHAMMER/BRÜGGEMEIER (wie Anm. 1).

¹² WEITENSTEINER (wie Anm. 6) S. 12. Vgl. auch FRANZ ADLER, *Wohnungsverhältnisse und Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt a.M. zu Beginn des 20. Jahrhunderts*, Diss., Heidelberg 1904.

nächst an den Besitz des Bürgerrechtes geknüpft¹³. Dieses erwarb man unter folgenden Voraussetzungen: Jeder selbständige Preuße erwarb das Bürgerrecht, wenn er seit einem Jahr

1. Einwohner des Stadtbezirks war und der Stadtgemeinde angehörte,
2. keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfing,
3. die ihn treffenden Gemeindeabgaben gezahlt hatte und außerdem
4. entweder
 - 4.1 ein Wohnhaus im Stadtbezirk besaß oder
 - 4.2 ein stehendes Gewerbe selbständig als Haupterwerbsquelle mit wenigstens zwei Gehilfen betrieb oder
 - 4.3 ein Jahreseinkommen von 700 Gulden (= 1.200 Mark) bezog¹⁴.

Die Wahl selbst erfolgte geheim und direkt. Maßgebend war aber, daß nach § 24 des Gemeindeverfassungsgesetzes die Stadtverordneten zur Hälfte aus Hausbesitzern bestehen mußten. So nimmt es nicht wunder, daß z.B. im Jahre 1904 nur 9,99% der Stadtbevölkerung oder 35% der volljährigen männlichen Einwohner als stimmberechtigt in die Bürgerliste eingetragen wurden oder im Jahre 1905 von den 64 Mitgliedern des Stadtparlaments 75%, nämlich 48 Hausbesitzer waren¹⁵, unter ihnen fungieren 33 Hausbesitzer als Vermieter von Wohnungen.

Zwar hat es Versuche gegeben, den Zensus von 1200 Mark auf 900 Mark herunterzusetzen, aber diese endeten in einem Kompromiß, der die grundsätzliche Situation nicht änderte¹⁶. Und da die Stadtverordnetenversammlung die Verwaltung, damit den Magistrat zu kontrollieren hatte, sowie u.a. in den die Wohnungsfrage betreffenden Ausschüssen vertreten war, ist das Ausmaß der Einflußnahme der Hausbesitzer und wohlhabenden Bürger auf die kommunale Wohnungspolitik erkennbar¹⁷. Diese Zusammensetzung des Stadtparlaments und seiner Gremien legt die Vermutung nahe, daß von hier aus wohnungsreformerischen Bemühungen entscheidender Widerstand entgegengesetzt wurde, wie dies eben nicht nur aus Kreisen sozialdemokratischer Wohnungsreformer oft bemängelt wurde¹⁸. Eine Studie von Franz Adler aus Frankfurt über die Verfassung und Verwaltung der Stadt Frankfurt aus dem Jahre 1906 betont aber ausdrücklich, daß die Mehrheit der Abgeordneten unter Führung des Oberbürgermeisters Adickes den zahlreichen Maßregeln zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse zugestimmt habe. Das gleiche gelte

¹³ Vgl. FRANZ ADLER, Soziale Gliederung der Bevölkerung. Verfassung und Verwaltung der Stadt Frankfurt a.M., in: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, Bd. 2: Königreich Preußen. Leipzig 1906 (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 118), S. 109.

¹⁴ ADLER (wie Anm. 13) S. 115.

¹⁵ ADLER (wie Anm. 13) S. 107.

¹⁶ WEITENSTEINER (wie Anm. 6) S. 24ff.

¹⁷ ADLER (wie Anm. 13) S. 115.

¹⁸ Vgl. u.a. GASTEIGER (wie Anm. 3) S. 60-61. HIRSCH/LINDEMANN (wie Anm. 3) S. 21-23. MIELKE (wie Anm. 1) S. 203. Mielke zitiert Prof. Franz, der 1902 schrieb: „Wer einmal als städtischer Vertreter oder als Gemeindebeamter in der Wohnungsreform tätig war, weiß, welche mächtige geheime und offene Gegnerschaft in den Städten einer Verbilligung der Wohnungen gegenübersteht (...). So trägt das aktive und passive Verhalten der Stadtverwaltungen und Staatsbehörden zur Verschärfung der heute bestehenden Wohnungsnot bei, in dem das Übergewicht der Grundbesitzer in den städtischen Vertretungen auf Verteuerung der Mieten hinarbeitet und die Staatsverwaltung keinen wirksamen Schutz entgegenstellt.“ – Vgl. auch v. SALDERN (wie Anm. 1) S. 355.

für die Steuerreform des Jahres 1904, wonach die Haussteuer und die Abgabe bei Grundbesitzwechsel erhöht und eine Wertzuwachssteuer neu eingeführt wurde¹⁹. Hingegen betont eine Dissertation aus dem Jahre 1976 über Karl Flesch, daß die wohnungsreformerischen Maßnahmen nur durch das energische Engagement einiger führender Frankfurter Kommunalpolitiker, wie Karl Flesch und Adickes, gegen den Widerstand der Stadtverordneten durchgesetzt werden konnten²⁰.

Die Zahl der Belege beider Studien ist gering und ihr Gewicht unzureichend. Eindeutiger ist die Bemerkung des Frankfurter Stadtrats Karl Flesch aus dem Jahre 1888: Die Stadtverordnetenversammlung habe den Antrag des Magistrats auf Erbauung von 11 Häusern mit 76 Wohnungen für Beamte nur teilweise genehmigt. „Der Widerstand gegen den Antrag“, so hieß es, „insbesondere seitens der Hausbesitzer, war ein über alle Erwartung lebhafter“²¹. Es wurden schließlich 3 Häuser mit 24 Wohnungen, bestehend aus 2 Zimmern, Küche und Zubehör für städtische Angestellte mit einem Jahreseinkommen von unter 2.300 Mark genehmigt.

Nun ist zunächst zu fragen, wie und wann die „Wohnungsfrage“ als Diskussionsgegenstand in den Verhandlungen der Stadtverordneten und in den Magistratsberatungen auftaucht. Bereits 1871 erklären Stadtverordnete und Magistrat aufgrund einer Eingabe der Comission der Arbeiterversammlung, die die Wohnungsnot in Frankfurt zum Gegenstand hat, daß beide Gremien „zur Abhülfe des beregten Nothstandes“ mitwirken wollen.²² 1894 erklärt der Abgeordnete Braunfels jedoch, daß der Kleinwohnungsbau eine Art Wohltätigkeit, damit eine Aufgabe von Privaten, sei²³. Andere Stadtverordnete leugnen in der gleichen Debatte, daß es überhaupt ein Bedürfnis für solche Wohnungen gebe. Und im Jahre 1908 plädiert der Stadtverordnete Werner für die Zahlung eines Wohngeldzuschusses anstelle der Förderung des gemeinnützigen Kleinwohnungsbaus durch die Stadt Frankfurt, damit der Arbeiter seine Wohnung selbst auswählen könne, denn nach seinen Erfahrungen wollten die Arbeiter gar nicht in den Kasernen des gemeinnützigen Wohnungsbaus wohnen²⁴. Und 1909 vertritt der Stadtverordnete Wedel die Ansicht, daß der Arbeiter in den Vororten wohnen solle, weil die Altstadt keine preiswerten Wohnungen bieten könne²⁵.

Diese Ansichten markieren die Bandbreite der Haltungen in der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung: Zwischen der unverbindlichen Zusage des Jahres 1871, sich der Wohnungsfrage anzunehmen, und der direkt oder dann indirekt ablehnenden Haltung der Abgeordneten Braunfels, Werner oder

¹⁹ ADLER (wie Anm. 13) S. 115.

²⁰ WEITENSTEINER (wie Anm. 6) S. 19.

²¹ FLESCHE (wie Anm. 3) S. 148, Fußnote 2.

²² Mittheilungen aus den Protokollen der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt (im folgenden Mittheilungen genannt), 4. Bd., 1871, S. 282/Sitzung vom 15. bzw. 17.8.1871.

²³ Mittheilungen, Bd. 27, 1894, S. 187/15. Sitzung vom 25.5.1894.

²⁴ Bericht über die Verhandlungen der Stadtverordneten-Versammlung der Stadt Frankfurt am Main nach stenographischer Aufnahme (im folgenden nur Berichte genannt), Bd. 41, 1908, S. 988/36. Sitzung vom 20.10.1908. An gleicher Stelle weist der Abgeordnete darauf hin, daß 75% der Frankfurter Bevölkerung dem Mittelstand angehörten, die durch die Maßnahmen der Stadt geschädigt wurden. Man solle Arbeitern und Beamten entsprechende Löhne zahlen, dann seien solche Maßnahmen, zu denen auch die Billigung von Konsumvereinen gehöre, unnötig.

²⁵ Berichte, Bd. 42, 1909, S. 37/2, Sitzung vom 7.1.1909.

Wedel liegen anscheinend Jahre eines allmählichen Lernprozesses. Denn im Jahre 1898 nennt der Stadtverordnete Rößler auf eine Eingabe des Mietervereins über die Wohnungsnot der Minderbemittelten, folgende Schritte zur Behandlung dieser Frage: Er bittet um Aufstellung einer Statistik über die Wohnungssituation, um eine Wohnungsinspektion und eine anschließende Erarbeitung eines Katalogs zur Abhilfe²⁶. Der Abgeordnete Funcke erklärt u.a. in der anschließenden Diskussion, daß er die Ansicht des Bürgermeisters Adickes teile, daß man in dieser Frage erst die Selbsthilfe anregen solle, ehe die Stadt aktiv werden müsse. Die Angelegenheit wird schließlich an den Magistrat verwiesen. Doch im Jahre 1902 soll die neu gebildete Gesundheitskommission schließlich die Wohnungsverhältnisse in ausgewählten Stadtbezirken untersuchen²⁷.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts, so zeigen die Diskussionen über die Vergabe städtischen Geländes zu gemeinnützigen Zwecken, scheint man die Notwendigkeit eines städtischen Eingreifens in den privaten Wohnungsmarkt unter Einschränkungen einzusehen, zumal die Stadt durch die Anlage neuer Straßen und durch den damit verbundenen Abriß des alten Wohnungsbestandes in der Altstadt selbst den Kleinwohnungsmangel in diesen Stadtbezirken verursacht hat²⁸. Zwar hatte die Stadt schon seit Jahren Grundstücke zu gemeinnützigen Zwecken vergeben; diese dienten aber meist dem Wohnungsbau für städtische Bedienstete²⁹. Eine Zäsur bildete nun die Frage der vermehrten Vergabe von städtischem Gelände im Erbbaurecht und ihre Beleihung für die Baukapitalien. Und hier fordern Stadtverordnete der ‚linken‘ Fraktion, vor allem aber sozialdemokratische Abgeordnete, diese Vergabe solle, nur gemeinnützigen Zwecken und nicht privaten Bauträgern zugute kommen³⁰. Die weitere Erbbaupolitik des Magistrats fordert aber zu kritischer Diskussion heraus. Von den bis 1909 gewährten Beleihungsmitteln für Erbbau-Grundstücke in Höhe von 4,5 Mill. Mark seien allein 2,5 Mill. den Beamten, Lehrern und anderen privaten Personen zugute gekommen, klagt der Stadtverordnete Goll im Jahre 1909³¹. Und nach Ansicht des Stadtverordneten Quark, eines heftigen Kritikers der Wohnungspolitik des Magistrats, fungierte die Stadt mit ihren Verträgen mit Privatunternehmern als Baubank für solche Unternehmer, die oft nur gemeinnützige Zwecke vorgeben. Zudem müßten die Bedingungen der Vergabe im Erbbaurecht strenger gestellt werden³². Leider trete die Stadt auch selbst als Bodenspekulant auf, wenn sie ihre Grundstücke

²⁶ Mitteilungen, Bd. 31, 1898/31. Sitzung vom 1.11.1898.

²⁷ Mitteilungen, Bd. 35, 1902, S. 598/4. Sitzung vom 25.11.1902.

²⁸ Vortrag des Magistrats vom 23.4.1901, Mitteilungen Bd.34, 1901, S. 278/24. Sitzung vom 30.4.1901.

²⁹ Mitteilungen, Bd. 4, 1871, S. 112/Sitzung vom 13.4.1871. Mitteilungen, Bd. 27, 1894, S. 106-117 184ff/35. Sitzung vom 19.5.1894. Mitteilungen, Bd. 31, 1898, S. 450/31. Sitzung vom 9.11.1898. – Vgl. auch ADICKES, Denkschrift des Jahres 1900/Stadtarchiv Frankfurt, Magistratsakten T 2068 I (im folgenden nur Magistratsakten genannt). Denkschrift: „Wie können städtische Geldmittel und städtischer Kredit der Förderung des Wohnungswesens in zweckmäßiger Weise dienstbar gemacht werden.“ 7.7.1900.

³⁰ Mitteilungen, Bd. 34, 1901, S. 272ff/23. Sitzung vom 25.4.1901. Antrag Quark.

³¹ Berichte, Nr. 42, 1909, S. 620/19. Sitzung vom 27.4.1909. Der Sozialdemokrat Zialkowski beklagt darüber hinaus, daß Bauvorhaben von Beamten bis zu 90%, von privaten aber nur bis zu 75% beliehen werden. Berichte, Nr. 34, 1909, S. 621/19. Sitzung vom 27.4.1909.

³² Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1097/37. Sitzung vom 12.10.1909.

möglichst günstig zu verkaufen trachte ³³.

Auf der anderen Seite wurde nun die Stadtverwaltung von der Hausbesitzer- und Bauwirtschaftslobby angegriffen, die sich durch die neue kommunale Wohnungspolitik geschädigt fühlte. Generell, so wurde argumentiert, würden Wohnbezirke durch die Bebauung mit Kleinwohnungen entwertet, wodurch die Mieteinnahmen der anliegenden Hausbesitzer wie überhaupt der Wert der Grundstücke und Häuser sanken ³⁴. Stellvertretend wird hier die Äußerung des Stadtverordneten Werners aus dem Jahre 1909 anlässlich einer Überlassung städtischen Geländes an die Aktiengesellschaft ‚Mietheim‘ im Erbbaurecht zitiert:

„Beide großen Hausbesitzer = Vereine haben mich unterrichtet, daß eine große Anzahl von Zwei- und Dreizimmer = Wohnungen leerstehen. Das Interesse unserer Hausbesitzer müßte dem Magistrat doch auch zu denken geben, und das auch einmal erwogen werden. Wir können nicht immer von socialer Fürsorge reden; es hat schon vor hundert Jahren Leute gegeben, die keine Wohnungen bekommen konnten. Warum? Die Gründe brauche ich nicht zu erörtern. (Heiterkeit). Aber heute können Hunderte von Hausbesitzern ihre Wohnungen nicht vermieten, weil keine Nachfrage danach vorhanden ist. Die sociale Fürsorge ist an den Haaren herbeigezogen. (Heiterkeit). Es liegt gar keine Notwendigkeit vor, diese Wohnungen zu erbauen. Wenn man Arbeiterwohnungen schaffen will, dann muß man sie in die Vororte verlegen, aber solche Projekte darf man nicht verwirklichen wollen ³⁵.“ Der Stadtverordnete Lönholt erwidert, daß es sich nicht um den Mangel an Wohnungen schlechthin, sondern um den Mangel an billigen Zweizimmerwohnungen handele ³⁶. Weiterhin aber wird von jener Seite ins Feld geführt, sei die Stadt generell mit ihren wohnungspolitischen Maßnahmen Konkurrent der privaten Wohnungswirtschaft ³⁷. Die Privatindustrie könne solche Kleinwohnungen, wie sie durch die Stadt und durch die städtische Förderung errichtet würden, nicht erstellen, da diese nicht rentabel seien. Aber die Erstellung bzw. Förderung solcher Kleinwohnungen durch die Stadt habe einen Einfluß auf den Wohnungsmarkt, denn der privaten Wohnungswirtschaft gingen durch den gemeinnützigen, von der Stadt unterstützten Wohnungsbau zahlungskräftige Mieter verloren ³⁸.

Der Verband der Haus- und Grundbesitzervereine fordert schließlich im Jahre 1912 eine klar liberal ausgerichtete Wohnungswirtschaft: „Die Woh-

³³ Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1477/46. Sitzung vom 28.12.1909.

³⁴ Magistratsakten T 2070, Frankfurter Wohnungsbaugenossenschaft 1902ff. Hausbesitzer hatten am 22.5.1906 die Ablehnung der Baugenehmigung von 48 Kleinwohnungen gefordert. Der Magistrat lehnte diese Bitte jedoch ab. Erklärung des Stadtverordneten Dröll anlässlich des beantragten Baus von Wohnungen für Straßenbahnbedienstete in Sachsenhausen: Es handele sich hier um ein lebhaftes Geschäftsviertel. Durch den Bau solcher Häuser mit gering ausgestatteten Fassaden würde das Geschäftsviertel entwertet. Zudem könne die Stadt das Gelände viel profitabler im Falle eines Verkaufs an Private verwenden. Vgl. auch den Vortrag Werners über die Entwertung der Vierzimmerwohnungen. Berichte, Nr. 42, 1909, S. 847/26. Sitzung vom 29.6.1909.

³⁵ Berichte, Nr. 42, S. 1482/46. Sitzung vom 28.12.1909.

³⁶ Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1482/46. Sitzung vom 28.12.1909.

³⁷ Berichte, Nr. 45, 1912, S. 1198/34. Sitzung vom 15.10.1912.

³⁸ Berichte, Nr. 46, 1913, S. 1198/32. Sitzung vom 23.9.1913. Bemerkungen des Stadtverordneten Prof. Sittig.

nungsfrage ist eine wirtschaftliche Frage und kann nur durch allgemein geltende wirtschaftliche Maßnahmen gelöst werden. Führt man aber dem Bau- und Wohnungsmarkt genügend Kapital zu, was durch Pfandbriefinstitute am sichersten erreichbar ist, so wird dadurch die Wohnungsfrage am besten der Lösung nahegebracht“³⁹.

Zudem, so wird weiter argumentiert, seien die Hausbesitzer seit Jahren durch Abgaben überbürdet, etwa durch die Haussteuer, Wertzuwachssteuer, Umsatzstempel usw., womit ein Anstieg der Mietpreise automatisch verbunden sei⁴⁰. Wo die Stadt dem Wohnungsbau Unterstützung angedeihen lassen wolle, müsse dies der gesamten Bau- und Wohnungswirtschaft gleichermaßen zugute kommen, besonders wenn sie Kleinwohnungen baue⁴¹.

Eigenartigerweise setzt man jedoch der Wohnungsinspektion und der Einrichtung eines Wohnungsamtes einen relativ viel geringeren Widerstand entgegen, sondern fordert sogar in einigen Fällen die Wohnungsaufsicht, um die eklatantesten Mängel im Wohnungsbau zu beseitigen⁴². Hier und da wird nur auf die eigentumsrechtliche Problematik hingewiesen⁴³.

Wie die Diskussion um die Vergabe von städtischem Erbbaugelände zeigt, kann sich allmählich eine ansehnliche Mehrheit zur Förderung des Kleinwohnungsbaus durchringen, weil es besonders in den Jahren nach 1900 deutlich wurde, daß die private Wohnungs- und Bauwirtschaft den Wohnungsbau für Minderbemittelte, den sogen. Kleinwohnungsbau vernachlässigte, ja ihn schließlich aus Rentabilitätsgründen völlig aufgab⁴⁴. Hierbei spielt auch die Krisensituation des Baumarcktes im Jahre 1909 keine unerhebliche Rolle: Der gemeinnützige Wohnungsbau soll u.a. der Belebung der Bautätigkeit und des Arbeitsmarktes dienen⁴⁵, zumal, so argumentiert man auch, die Frankfurter Bauordnung diese Krise des Bauhandwerks erst herbeigeführt habe⁴⁶.

Generell folgt man in der Wohnungspolitik den Grundsätzen Adickes, der die Förderung des Kleinwohnungswesens strikt unter die Gebote der Wirtschaftlichkeit stellte⁴⁷. Auch bevorzugte man eindeutig die Vergabe von städtischem Gelände im Erbbaurecht mit städtischer Beleihung⁴⁸ und lehnte den stadteigenen Bau von Kleinwohnungen unter heftiger Kritik der Sozialdemokratie ab⁴⁹. So heißt es auch in einem Artikel ‚Wohnungsbau und Sozialdemokratie‘ in der ‚Kleinen Presse‘ aus dem Jahre 1901, daß die Kritik

³⁹ Berichte, Nr. 45, 1912, S. 1302/36. Sitzung vom 29.10.1912. – Vgl. weiter unten. Berichte, Nr. 46, 1913, S. 1097, 1111/32. Sitzung vom 23.9.1913.

⁴⁰ Bemerkungen des Stadtverordneten Prof. Trommershausen. Berichte, Nr. 46, 1913, S. 78/2. Sitzung vom 3.1.1913.

⁴¹ So der Stadtverordnete Goll 1913. Berichte, Nr. 46, 1913, S. 46/2. Sitzung vom 3.1.1913.

⁴² Berichte, Nr. 45, 1912, S. 548/16. Sitzung vom 28.3.1912.

⁴³ Berichte, Nr. 45, 1912, S. 412/13. Sitzung vom 12.3.1912.

⁴⁴ Vgl. die Debatten um die Vergabe städtischen Geländes im Erbbaurecht in den Jahren 1901-1914, besonders Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1469, 1475, 1476, 1480/46. Sitzung vom 28.12.1909. Berichte, Nr. 3, 1911, S. 64/3. Sitzung vom 5.1.1911, S. 418/12. Sitzung vom 8.3.1911.

⁴⁵ Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1469/46. Sitzung vom 28.12.1909.

⁴⁶ Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1365/46. Sitzung vom 28. 12. 1909.

⁴⁷ Vgl. unten über die Denkschrift Adickes.

⁴⁸ Vgl. besonders Berichte, Nr. 47, 1914, S. 9/1. Sitzung vom 1.1.1914.

⁴⁹ Z.B. Mittheilungen, Bd. 34, 1901, S. 335/28. Sitzung vom 4.6.1901. Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1470, 1473, 1478/46. Sitzung vom 28.12. 1909.

der Sozialdemokratie an einem Vertrag mit der Internationalen Baugesellschaft, der im übrigen auch von anderen Parteiungen u.a. wegen der hohen Risiken für die Stadt verworfen wurde, gegenstandslos sei, weil in der Stadtverordnetenversammlung keine Mehrheit für eigene Bauten zu finden sei, da einige, besonders freisinnig demokratische Abgeordnete gehaupteten, man könne der Stadt das Risiko des Selbstbaues nicht auferlegen⁵⁰. In den Augen der ‚linken‘ Stadtverordnetenfraktion waren die Erbbauverträge der Stadt mit gemeinnützigen Gesellschaften allerdings nur Surrogat für den fehlenden stadteigenen Bau von billigen Kleinwohnungen⁵¹. Doch ihr mangelndes politisches Gewicht konnte ihrer Ansicht keine Bahn brechen.

Die Zeugnisse aus den Protokollen der Stadtverordnetenversammlung und aus den Magistratsakten weisen also darauf hin, daß erst der energische, aber auch geschickte Einsatz führender Kommunalpolitiker und -beamter wohnungsreformerische Maßnahmen durchgesetzt zu haben scheinen. Dies wird besonders am Verhalten des Magistrats sichtbar, der ja die Spitze der Exekutive darstellte. Denn der Schwerpunkt der Förderung des Kleinwohnungsbaus setzt eigentlich erst um die Jahrhundertwende ein, wie dies in anderen deutschen Großkommunen der Fall war.

Von welchen wohnungspolitischen Grundsätzen wurden nun diese führenden Persönlichkeiten und damit ihre Einflußnahme getragen? In einer Denkschrift Adickes aus dem Jahre 1900, in der die Errichtung einer städtischen Baubank seitens der Stadt Frankfurt zum Zwecke der leichteren „Beschaffung von Baugeldern für Wohnhäusern, insbesondere der zweiten Hälfte der Baugelder, und zwar in Verbindung mit einer Begründung von Erb = Baurecht auf städtischem Grund und Boden“ erörtert wird, heißt es, daß man zunächst bisher Wohnungen für städtische Bedienstete hergestellt habe⁵². In letzter Zeit jedoch habe man einen anderen Weg beschritten. So übernahm die Stadt Aktien einer gemeinnützigen Baugesellschaft, die damit die Verpflichtung übernommen habe, Wohnungen für städtische Arbeitnehmer zu bauen. Man habe allerdings nicht die Absicht, die Subventionierung von gemeinnützigen Baugesellschaften zu einer Dauereinrichtung werden zu lassen. Es sei vor allen Dingen aber ausgeschlossen, größere städtische Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues bereitzustellen, wenn die Bahnen streng wirtschaftlichen Vorgehens verlassen würden. Die Subventionierung solle also nur in Ausnahmefällen erfolgen. Sinnvoller sei es, daß eine Baukasse errichtet werde, die demjenigen Bauherrn, der auf städtischem Grund und Boden ein Erbbaurecht erwerbe, einen Teil der notwendigen Baugelder günstig als Darlehn oder Hypothek überläßt. Dieser Bereich des Wohnungsbaues würde damit der Bau- und Bodenspekulation entzogen, da die Vergabe von solchen Krediten an Bedingungen geknüpft würde.

Adickes und mehr oder weniger auch Flesch plädierten also für die Erhaltung des freien Bau- und Wohnungsmarktes. Städtische Wohnungspolitik sollte nach ihrer Ansicht nur dort regulierend eingreifen, wo der Markt

⁵⁰ Magistratsakten T 2068 I, Aktiengesellschaft Hellerhof 1901-1904.

⁵¹ Vgl. Stadtverordneter Quark, Berichte, Nr. 42, 1909, S. 1095/37. Sitzung vom 12.10.1909.

⁵² Magistratsakten T 2068 I, Denkschrift „Wie können städtische Geldmittel und städtischer Kredit der Förderung des Wohnungswesens in zweckmäßiger Weise dienstbar gemacht werden?“ vom 7.7.1900.

versagte. Hierbei stand an erster Stelle der Bau von Kleinwohnungen für städtische Bedienstete. Der Bau von Kleinwohnungen durch die Stadt selbst kam hierbei nur an letzter Stelle in Betracht, zumal in der Stadtverordnetenversammlung hierfür keine Mehrheit zu gewinnen war ⁵³.

In der genannten Denkschrift Adickes wird aber auch ein starker Bezug zur Förderung des Wohnungseigentums für den Mittelstand sichtbar. Adickes glaubte vor allem, daß die Bau- und Bodenspekulation einen preiswerten Wohnungsbau verhindere und daß die Stadt somit, vor allem auf dem Gebiete der Bodenpolitik hier entscheidend eingreifen müsse. 1893 betont Adickes ausdrücklich, daß in erster Linie das Angebot an Bauland erhöht werden müsse, damit der Bodenpreis absinke. Hier könnten Gesetze „über die zwangsweise Zusammenlegung der Grundstücke und die weitere Ausbildung des Enteignungsrechtes“ erste und wichtige Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot bilden. Unter der Herrschaft der freien Konkurrenz gebe es keine anderen geeigneten Maßnahmen ⁵⁴.

Flesch hingegen will darüberhinaus an erster Stelle das Mietsvertragsrecht zugunsten der Mieter ändern, damit der unbemittelte Mieter nicht ausgebeutet werden könne. Dieser Weg sei schneller und wirkungsvoller als eine radikale Enteignung des privaten Grundbesitzes. Allerdings werde die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt in größerem Umfange Wohnungsbauten vornehmen müssen. Hier seien dann Enteignungsgesetze vonnöten, die die Stadt in die Lage versetzen, Kleinwohnungen selbst zu erstellen ⁵⁵. Der Frankfurter Stadtrat Luppe hingegen weist 1912 auf dem zweiten Deutschen Wohnungskongreß in Leipzig wie Adickes auf die Bedeutung der Bebauungspläne und Bauordnungen für die Wohnungsfrage hin. Er ist allerdings der Ansicht, „daß sich die Verhältnisse in unseren Großstädten so zugespitzt haben, daß der Kleinwohnungsbau selbst mit allen Erleichterungen von privaten Unternehmern nicht mehr in der Weise geschaffen werden kann, daß Wohnungen herauskommen, die auch bezahlt werden können.“ Dies könne nur mit Hilfe der gemeinnützigen Bautätigkeit unter starker Beschränkung der Möglichkeit spekulativer Ausnutzungen der privaten Bautätigkeit erfolgen ⁵⁶.

Auf dem genannten Kongreß jedoch führt Ernst Cahn aus, daß mit Hilfe des gemeinnützigen Wohnungsbaus der Kleinwohnungsbedarf nicht abgedeckt werden könne. Neben der Beschaffung von baureifem Gelände, neben Bauerleichterungen und der Organisierung des zweiten Hypothekenkredits durch die Stadt müsse sie selbst einen Teil der Wohnungsproduktion übernehmen ⁵⁷.

Die hier wiedergegebenen Ansichten stehen stellvertretend für weitere Äußerungen aus Kreisen der führenden Kommunalpolitiker und Wohnungs-

⁵³ Art. „Wohnungsbau und Sozialdemokratie“, in: Kleine Presse, Nr. 139 vom 16.6.1901, Magistratsakten T 2068 I.

⁵⁴ Die unterschiedliche Behandlung der Bauordnungen für das Innere, die Aussenbezirke und die Umgebung von Städten, Braunschweig 1892, S. 19.

⁵⁵ FLESCHE (wie Anm. 3) S. 146ff, 153ff.

⁵⁶ Vortrag LUPPE, „Unsere öffentlichen Körperschaften als Behörden in der Bodenfrage“ auf dem zweiten Deutschen Wohnungskongreß in Leipzig am 11.-14.6.1911. Bericht über den zweiten Deutschen Wohnungskongreß Leipzig 11.-14. Juni 1911, Göttingen 1912, S. 85ff, S. 99ff.

⁵⁷ Vortrag CAHNS (wie Anm. 56) S. 224-225.

reformer in Frankfurt und im Frankfurter Raum. Das Engagement dieser Männer stieß in seinen Bemühungen immer wieder auf die Frage, inwieweit solche wohnungspolitischen Maßnahmen der Finanzkraft der Stadt Frankfurt entsprechen. Hierauf verweist auch eine Bemerkung von Schomerus aus dem Jahre 1908 in seinem Vortrag über die Ziele der Baugenossenschaften. Frankfurt habe den Baulustigen u.a. nicht nur das Land, sondern auch das Baugeld geliehen. Ob dieses aber weniger reiche Städte als Frankfurt leisten könnten, sei sehr zweifelhaft⁵⁸. In dem offenen Brief eines Bürgers der Stadt Frankfurt an die Stadtverordnetenversammlung vom 8.8.1904 heißt es, die falsche Sozialpolitik, welche der Magistrat unter Führung des Oberbürgermeisters durchführe, die Schul- und Armenlasten, die Kosten für die Krankenpflege und ‚Erbbaubauerei‘ – gemeint ist die Vergabe städtischen Geländes an gemeinnützige Baugesellschaften und ihre Beleihung – habe die Steuerlast unerträglich erhöht⁵⁹.

Nun läßt sich über die tatsächliche steuerliche Leistungskraft der zur Gemeindesteuer herangezogenen Stadtbürger hier schlechterdings keine gesicherte Aussage machen, da kein ausreichendes Datenmaterial über das Volkseinkommen im Frankfurter Raum vorliegt⁶⁰. Lediglich die Zahlen der Einkommensteuerveranlagung weisen darauf hin, daß Frankfurt eine relativ hohe Zahl von begüterten Einwohnern besaß. So betrug z.B. im Jahre 1899 der prozentuale Anteil des Steueraufkommens der Zensiten mit einem zu versteuernden Einkommen über 100.000 Mark am gesamten Einkommensteueraufkommen in Frankfurt 37,57%, in Essen 48,75%, in Köln 26,86%, Berlin 24,12%, Charlottenburg 15,43%, Dortmund 8,04% und in Kiel 2,00%⁶¹. Jedenfalls stand Frankfurt mit seiner Pro-Kopf-Belastung an Gemeindesteuern an der Spitze der deutschen Gemeinden im Kaiserreich, wie Tab. 1 anzeigt⁶².

Diese Pro-Kopf-Relation ist jedoch von eingeschränktem Aussagewert, da nicht alle Einwohner Frankfurts Steuern zahlten. So waren im Jahre 1904 nur etwa 10% der Bevölkerung in der Bürgerliste eingetragen; und nur dieser Bevölkerungsanteil zahlte nach der Stadtverfassung Gemeindesteuern⁶³. Damit erhöhte sich die Pro-Kopf-Belastung dieser Gruppe ganz erheblich, wie aus Tab. 3 zu ersehen ist.

⁵⁸ Vortrag von F.R. SCHOMERUS „Wege und Ziele der Baugenossenschaften“ am 5.2.1908 in Jena, Magistratsakten T 2067.

⁵⁹ Magistratsakten T 2068 I, Aktiengesellschaft Hellerhof, 1901-1904, Offener Brief von I.H. Hebler.

⁶⁰ BOLENZ (wie Anm. 8) S. 222, glaubt nachgewiesen zu haben, daß der Anstieg des Einkommens als wichtigste Ursache für das Wachstum der öffentlichen Ausgaben anzusehen sei. Ob dies für die Kommunen im Zeichen erhöhter Schuldenaufnahme gilt, ist zweifelhaft.

⁶¹ Vgl. ADLER (wie Anm. 13) Tb. XI, S. 109.

⁶² Vgl. REBENTISCH (wie Anm. 1) S. 94. – Vgl. ebenso die Aussage des Stadtverordneten Quark in der 3. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung Frankfurts am 5.1.1911: „Frankfurt wird nur noch durch einen Villenvorort Berlins, Deutsch-Willmersdorf, in der Höhe der Steuern übertroffen.“ Berichte, Nr. 3, 1911, S. 36.

⁶³ ADLER (wie Anm. 13) S. 110.

Tabelle 1

**Pro-Kopf-Steuerlast Frankfurts a.M., Berlins und der preußischen Gemeinden
über 10.000 Einwohner 1890, 1895, 1905, 1907 und 1913 (in Mark)**

a) Jahr	Frankfurt	Berlin	Durchschnitt preussischer Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern
1890	35,52	24,00	---
1895	41,53	26,50	18,99
1900	45,31	32,00	23,68
1905	53,67	35,30	---
1907	53,95	38,10	30,56
1913	62,51	43,30	38,59

a) Die Auswahl der Jahre wurde durch das statistische Material bestimmt.

QUELLEN: Jürgen BOLENZ (wie Anm. 8) Tabelle 1, S. 54; Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt a.M., im Auftr. des Magistrats hrsg. durch das Statistische Amt, 1905/1906, Frankfurt 1907, S. 26 u. 283; An die Stadtverordnetenversammlung. Bericht des Magistrats, Verwaltung und den Stand der Gemeinde - Angelegenheiten im Verwaltungsjahr 1912 betreffend, S. 53; Dito, 1913 betreffend, S. 40
Wischermann

Tabelle 2

**Bevölkerungsentwicklung auf der Basis des 1910 eingemeindeten
Gebietes (Landkreis) unter Einschluß der Stadt Frankfurt**

Jahres- ende	Einwohner	Zunahme absolut	Zunahme in %
1871	126.095	--	--
1875	151.296	25.201	20
1880	178.804	27.508	18
1885	201.504	22.800	13
1890	231.708	30.104	15
1895	165.948	34.240	15
1900	314.026	48.078	18
1905	364.830	50.804	16
1910	414.576	49.746	14

QUELLE: Dieter REBENTISCH (wie Anm. 1) S. 96, Tabelle 8.

Tabelle 3

Relative Pro-Kopf-Steuerlast in Frankfurt am Main 1890 und 1905 (in Mark)

1	2	3	4	5	6	7
Jahr	Bevöl- kerung	10% der Bevöl- kerung	Direkte Steuer- last	Relative Pro-Kopf-Last an direkten Steuern	Gesamt- steuer- last	Relative Pro- Kopf-Belastung durch Gesamtsteuern
1890	180.020	18.002	6.308.427	350,43	7.915.745	439,71
1905	334.978	33.498	18.088.009	539,97	22.684.087	677,18

QUELLE: Statistisches Handbuch (wie bei Tabelle 1) S. 26 und 283.

Allerdings wird diese Pro-Kopf-Belastung insofern relativiert, als der genannte Anteil der steuerzahlenden Bewohner Frankfurts 35% der männlichen volljährigen Einwohner repräsentiert. Da der überwiegende Teil der Einkommensträger Männer waren, dürfte die ausgerechnete Pro-Kopf-Belastung nicht zu hoch bewertet werden. Hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß ein großer Teil der Steuerlast nur einen geringen Teil der Steuerpflichtigen traf.

Tabelle 4

Gemeindesteuerpflichtige Einkommensklassen in Frankfurt am Main
im Jahre 1903 (in Mark)

Gemeindesteuerpflichtiges Einkommen im Jahr	Anzahl der Steuerpflichtigen	Steuersoll
900 - 3.000	51.393	531.938
3.000 - 6.000	6.325	476.606
6.000 - 10.500	2.622	506.827
über 10.500	3.508	4.754.935

QUELLE: Franz ADLER (wie Anm. 13) S. 102, Tab. XII.

Damit trug die Gruppe der Einkommenssteuerpflichtigen mit einem steuerlichen Einkommen über 10.500 Mark den größten Anteil der Steuerlast. Nun wäre einzuwenden, daß eine jährliche Pro-Kopf-Belastung von etwa 678 Mark (vgl. Tabelle 3) nicht allzu hoch erscheint. Wie aber Tabelle 4 zeigt, stellte die oberste Einkommensklasse fast ein Drittel des Steuersolls. Die oberen Einkommensklassen waren nach der Frankfurter Gemeindeverfassung, eben wegen des Zensuswahlrechts, auch die am besten vertretene Bevölkerungsgruppe im Stadtparlament. Eine Steuererhöhung u.a. auch für Zwecke des gemeinnützigen Wohnungsbaus war unter diesen Umständen und gegen den Willen dieser Bevölkerungsgruppe politisch wohl nicht leicht durchsetzbar⁶⁴.

Da Frankfurt – wie andere Großkommunen des Deutschen Reiches nach 1860/70 – eine teils sprunghafte, dann stetige Ausweitung der Aufgabenlast, besonders für infrastrukturelle Einrichtungen, wie etwa für den Wasserleitungsbau, die Kanalisation, die Straßenbeleuchtung oder für Verkehrseinrichtungen zu verkraften hatte, wäre zu fragen, ob dieser Belastungsanstieg Ausgaben für den gemeinnützigen Wohnungsbau keinen Raum ließ⁶⁵. Die Ausgaben für infrastrukturelle Leistungen, soweit sie aufgrund der inkonsistenten Haushaltsstruktur bzw. der wechselnden Haushaltssystematik erfaßbar sind, stiegen von 3.823.968 Mark im Jahre 1872 auf 7.950.402 Mark im Jahre 1897/98 (Tab. 6) an. Der Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtausgaben der Stadt Frankfurt betrug 1872 61,48%, 1897/98 31,54%. Dieser Anteil lag also in den 1870er Jahren noch sehr hoch, sank aber dann allmählich ab. Das Absinken wird besonders am Anteil der Infrastrukturausgaben an den direkten Steuereinnahmen deutlich: Er sank im gleichen Zeitraum von 330,73% auf 82,95%. Aufgrund der erwähnten wechselnden

⁶⁴ Vgl. den Offenen Brief von I.H. Hebler an die Stadtverordnetenversammlung vom 8.8.1904. Magistratsakten T 2068 I, Aktiengesellschaft Hellerhof, 1901-1904.

⁶⁵ Vgl. BOLENZ (wie Anm. 8) S. 228, besonders hinsichtlich des sog. Popitzschen ‚Gesetzes‘.

Haushaltssystematik kann diese Zeitreihe in der Weise nicht fortgeführt werden; nach 1897/98 werden solche Infrastrukturausgaben zu einem erheblichen Teil in den Titeln Hoch- und Tiefbau, z.T. ohne entsprechende Spezifikation geführt. Aus diesem Grunde sind andere Hilfsdaten als Indikatoren heranzuziehen. Wie Tab. 9b nun zeigt, steigen vor allem die Ausgaben für den Titel Hoch- und Tiefbau; hinzu kommen die Ausgaben für diesen Titel im außerordentlichen Haushalt (Extraordinarium/Tab. 9c): sie steigen von 3.277.637 Mark im Jahre 1898/99 auf 7.290.100 Mark im Jahre 1909/10; 1908/09 erreichten sie sogar einen Betrag von 12.925.150 Mark. Tab. 5 zeigt nun die Verschuldung der Stadt Frankfurt:

Tabelle 5

Die Verschuldung der Stadt Frankfurt am Main 1887-1907 (in Mark)

Jahr	Schuldenstand	Jahr	Schuldenstand
1887	31.390.000	1902	122.155.131
1896	65.382.833	1903	145.556.819
1897	70.874.651	1904	164.656.192
1898	84.947.673	1905	183.522.299
1899	94.026.958	1906	185.512.407
1900	106.918.667	1907	222.947.700
1901	116.337.872		

QUELLE: Johannes PFITZNER (wie Anm. 66) S. 8-9

Der erweiterte Anstieg der Verschuldung macht deutlich, daß die Neuverschuldung hinter der Schuldentilgungsleistung zurückblieb. 1875 betrug die jährliche Tilgungsleistung pro Kopf einschließlich Zinsendienst 1,58 Mark, 1881/82 bereits 10,16 Mark (Haushalts-Etat 1875, 1880/81 und Tab. 9a); sie blieb dann in etwa konstant und stieg 1895/96 auf 19,15 Mark, 1900 17,16 Mark, 1905 15,71 Mark und 1910 22,58 Mark (Haushalts-Etat 1895/96, 1900, 1905, 1910 und Tab. 9a). Frankfurt lag mit dieser Verschuldung an der Spitze der deutschen Großkommunen ⁶⁶.

Gleichzeitig stiegen aber auch die Steuerleistungen der Stadtbürger, denn die Pro-Kopf-Steuerlast betrug im Jahre 1890 noch 35,52 Mark und erreichte 1913 die Summe von 63,51 Mark; auch hier lag Frankfurt, wie Tab. 1 zeigt, an der Spitze der deutschen Gemeinden. Ein Teil der stark anwachsenden Ausgabenlast wird nach 1900 durch die Überschüsse der Betriebsverwaltungen aufgefangen; dieser Titel beheimatet zum größten Teil die Rechnungen der Gemeindewirtschaftsbetriebe, so etwa des Schlacht- und Viehhofes, der Strassenbahn, der Hafen- und Marktverwaltung, des Elektrizitätswerkes, des Wasserwerkes und der städtischen Sparkassen (Tab. 7 und 8) ⁶⁷.

⁶⁶ JOHANNES PFITZNER, Die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland, Diss., Berlin 1911, Tafel 1.

⁶⁷ Die geringen Differenzen in den Überschußbeträgen zwischen Tab. 7 und 8 sind vermutlich auf die jeweilige Verwendung von Ist- und Solldaten des Haushalts zurückzuführen.

Tabelle 6

Der Anteil der Ausgaben für einen Teil der infrastrukturellen Ausgaben an den Gesamtausgaben und -einnahmen, sowie an der direkten Steuerlast der Stadt Frankfurt am Main 1872-1898 (in Mark/%/Soll-Werte)

1	2	3	4	5	6	7	8
Jahr	Infra- struktur- ausgaben a)	Gesamtaus- gaben b)	Direkte Steuern bzw. dir. Steuern und Abgaben c)	Gesamtein- nahmen b)	Anteil Sp.2 an Sp.3 in %	Anteil Sp.2 an Sp.4 in % d)	Anteil Sp.2 an Sp.5 in % e)
1872 d	3.823.968	6.220.264	1.143.250	6.220.267	61,48	330,73	61,48
1873 d	3.699.333	6.272.430	1.245.393	6.272.430	58,98	297,04	58,98
1874 d	3.571.735	8.823.369	1.504.458	8.823.369	63,15	370,35	63,15
1875	4.382.114	7.494.870	2.099.920	7.494.870	58,47	208,68	58,47
1876	6.314.467	9.833.760	2.378.000	9.833.760	64,21	265,54	64,21
1877	6.376.931	10.599.513	2.331.000	10.519.513	60,16	273,57	60,62
1878/79	8.487.596	13.752.400	2.928.500	13.752.400	61,72	289,83	61,72
1879/80	8.372.752	13.985.193	3.273.300	13.985.193	59,87	255,79	59,87
1880/81	6.937.450	12.787.833	3.681.500	12.787.833	54,25	188,44	54,25
1881/82	3.837.561e	10.936.419	4.113.027c	10.936.419	35,09c	93,30c	35,09c
1882/83	5.516.892	13.076.296	4.240.200	10.076.296	42,19	130,11	42,19
1883/84	7.558.337	15.617.431	4.455.500	15.617.431	48,40	169,64	48,40
1884/85	8.352.154	16.935.705	4.740.000	16.935.705	49,32	176,21	49,32
1885/86	8.109.959	16.797.408	4.804.500	16.797.408	48,28	168,80	48,28
1886/87	5.508.164	14.990.903	4.940.600	14.990.903	36,74	111,49	36,74
1887/88	3.488.260	13.981.802	5.042.700	13.981.802	24,95	69,17	24,95
1888/89	3.577.504	14.359.963	5.296.000	14.359.963	24,91	67,55	24,91
1889/90	3.247.399	14.703.814	5.458.000	14.703.814	22,09	59,50	22,09
1890/91	5.411.369	17.451.898	5.792.100	17.489.694	31,01	93,43	30,94
1891/92	7.105.073	20.078.684	6.131.600	20.228.288	35,39	115,88	35,12
1892/93	6.351.758	19.326.507	6.759.200	19.356.481	32,87	93,97	32,81
1893/94	7.437.978	20.958.041	7.026.000	21.028.686	35,49	105,86	35,37
1894/95	6.621.086	20.832.718	7.278.000	20.883.461	31,78	90,97	31,70
1895/96	5.322.487	20.399.252	8.280.000	20.399.252	26,09	64,28	26,09
1896/97	7.324.470	24.493.068	8.943.000	24.568.814	29,90	81,90	29,81
1897/98	7.950.402	25.205.212	9.585.000	25.534.155	31,54	82,95	31,14

QUELLE: Haushalts-Etat der Stadt Frankfurt für die Jahre 1870 - 1914

- a) Unter Infrastrukturausgaben werden hier nur die Ausgaben für die Neu-, Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen für folgende Bereiche eingeschlossen: Wasserleitung, z.T. Kanalisation, z.T. Strassenanlagen, z.T. Strassenbeleuchtung, Schulbauten, Neubauten allg., Dombauzwecke, Theaterbau, Schlacht- und Viehhof, Brückenbauten, Hafenanlagen, Nahverkehr.
Diese Angaben werden zum grössten Teil im Extraordinarium ausgeworfen. Die laufenden Verwaltungskosten sind in dieser Rubrik nicht erfasst. Auch sind z. Teil die laufenden Strassenbau- und -beleuchtungskosten im Titel "Hoch- und Tiefbau" des Gemeindeetats enthalten und somit hier nicht eingeschlossen. Kanalisation (Sielbau) wurde z.T. im Tit. "Gewerbeunternehmen" erfasst. Wegen der wechselnden Haushaltssystematik in der Zeit von 1870 bis 1914 konnten solche Posten nicht separiert werden.
- b) Hier handelt es sich um die Gesamteinnahmen und -ausgaben des Ordinariums und Extraordinariums.
- c) Ab 1881/82 werden im Ordinarium die direkten Steuern und Abgaben zusammen erfasst. Hier sind - der Konsistenz der Datenreihe wegen - die Bruttoeinnahmen aufgenommen worden. Die Abgaben machen durchschnittlich etwa 25 % der direkten Steuern aus; sie können aber nicht jährlich separiert werden, da sie jährlich unterschiedlich anfallen. Der Umstand erklärt auch den Abfall in Spalte 6.
- d) Umrechnungskurs Gulden (fl) in Mark (M): 1,715.
- e) Im Jahre 1881/82 ändert sich die Gliederung des Haushalts (Haushaltssystematik). Nun werden die Zuschüsse zu den Versorgungseinrichtungen erfasst, so dass die Datenreihe inkonsistent wird. Die Inkonsistenz muss in Kauf genommen werden, um ein ungefähres Bild der Infrastrukturbelastung zu erhalten. Der Abfall des Anteils der Infrastrukturausgaben erklärt sich aus dem Rückgang der Neubauinvestitionen.

Die Einrichtung solcher Betriebe hatte in den Jahren vorher einen Großteil der Anleihesummen in Anspruch genommen. Nach 1900 werden die erzielten Gewinne, soweit sie nicht als Rücklagen für Ersatzinvestitionen dienen, dem städtischen Haushalt überstellt. Der Anteil solcher Zuschüsse in Jahren 1904-1913 schwankt zwischen 6,58% und 9,72% der ordentlichen Einnahmen, während die Steuereinnahmen nach wie vor etwa 50% des ordentlichen Budgetvolumens abdecken (Tab. 7, Sp. 6 und 3); oder anders gesehen - 1898 machen die Überschüsse der Betriebsverwaltungen 1,6%, 1913 13,87% der Ausgaben für die Zuschußbereiche der städtischen Verwaltung aus (Tab. 8, Sp. 13 und 17).

Dieser Ausgabenanstieg und die Art seiner Finanzierung engten den Raum für weitere Ausgabenfelder, etwa für den gemeinnützigen Wohnungsbau stark ein. Und zieht man die Aussagen aus den Debatten der Stadtverordnetenversammlung anlässlich der Beratungen über den jeweiligen Gemeindehaushalt zusätzlich heran⁶⁸, so scheint es mehr als wahrscheinlich, daß die genannte Ausgabenentwicklung die Bereitschaft, mehr Mittel zur Förderung des Kleinwohnungsbaus bereitzustellen, zumindest nicht gefördert hat.

Tabelle 7

Anteil der Steuern und Betriebsüberschüsse an den gesamten ordentlichen Einnahmen des Haushalts der Stadt Frankfurt am Main (in Mark/%)

1	2	3	4	5	6
Jahr	Steuern in Mark	% der ordentlichen Einnahmen	pro Kopf der Bevölkerung	Betriebs- überschüsse	% der ordentlichen Einnahmen
1904	14.886.377	50,05	46,88	2.059.700	6,93
1905	18.087.868	52,45	53,67	2.571.775	7,46
1906	19.345.317	51,88	56,40	2.824.324	7,58
1907	18.992.677	50,36	53,95	3.076.799	8,16
1908	18.404.435	45,63	51,12	3.964.646	9,72
1909	20.028.239	46,13	56,71	4.028.117	8,88
1910	24.517.046	48,12	59,13	3.638.938	7,15
1911	25.161.721	46,89	59,88	3.891.124	7,27
1912	26.896.075	47,08	62,27	3.888.090	6,80
1913	27.648.917	46,12	62,51	3.945.009	6,58

QUELLE: Bericht des Magistrats 1913 (wie bei Tabelle 1) S. 40.

⁶⁸ Vgl. u.a. die Aussage des Abgeordneten Braunfels auf der 23. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 25.4.1901: „(...) denn wenn man der Wohnungsnoth gründlich abhelfen wolle, würden bedeutend höhere Summen erforderlich sein, die man nicht aus dem Etat bestreiten könne.“ Mitteilungen, 34. Bd., 1901, S. 276. Vgl. dort auch S. 337: Die Stadt sei nicht in der Lage selbst Kleinwohnungen zu erstellen. Vgl. zudem die Debatten über den Stadthaushalt aus dem Jahre 1911. Berichte, Bd. 3, 1911, S. 34ff, bes. S. 60, 3. Sitzung vom 5.1.1911.

Tabelle 8

Übersicht über Überschüsse und Zuschüsse des ordentlichen Haushalts der Stadt Frankfurt 1898-1913 (in Mark/Ist-Werte)

1	2	3	4	5	6	7	8
Jahr	Hauptver- waltung	Gewerbe- u. Verkehrs- wesen a)	Schulden- wesen	Hochbau	Tiefbau	Armen- und Kran- kenwesen	Kirchen- wesen
1898	942.497	67.146	1.258.400	954.906	2.829.823	1.139.317	129.599
1899	986.266	65.870	1.450.102	1.211.512	2.785.065	1.058.755	128.646
1900	1.077.936	68.659	1.547.572	1.054.185	2.776.109	1.341.034	139.705
1901	1.085.049	81.210	1.736.280	1.178.095	2.485.122	1.408.872	100.819
1902	1.065.712	147.977	1.883.676	1.125.512	2.446.679	1.526.522	100.815
1903	1.331.936	95.355	1.922.993	1.401.974	2.546.292	1.652.889	108.991
1904	1.421.602	95.441	1.861.565	1.241.594	2.870.868	1.850.649	100.727
1905	1.626.340	89.756	2.178.898	1.275.955	3.044.557	2.262.860	100.443
1906	1.805.060	108.402	2.544.156	1.585.761	3.267.887	2.356.218	100.135
1907	1.988.802	115.386	2.502.040	1.652.975	3.156.339	2.673.897	100.135
1908	1.590.971	67.566	3.115.145	1.685.202	3.010.550	3.349.622	100.274
1909	1.682.460	74.295	3.150.597	2.039.011	2.593.629	3.668.874	100.274
1910	2.168.617	71.729	3.226.113	1.849.014	2.983.609	3.809.941	104.736
1911	2.235.729	87.621	3.525.223	2.300.824	3.265.155	3.962.934	104.719
1912	2.333.653	88.850	3.661.346	2.238.316	3.453.525	4.253.720	104.965
1913	2.500.998	87.624	3.274.271	2.332.379	3.568.430	4.741.981	104.947

1	9	10	11	12	13	14	15
Jahr	Schul- wesen	Förderung ge- meinnütziger Bestrebungen, Kunst und Wissenschaft	Leistun- gen für staat- liche Zwecke	Unvor- herge- sehenes	Gesamtzu- schüsse- (Sp. 2 - Sp. 12)	Grundbe- sitzver- waltung	Steuer- und Kas- senver- waltung
1898	2.861.254	422.821	528.771	11.800	11.145.333	343.766	10.658.154
1899	3.419.953	542.658	704.211	10.500	12.363.540	279.905	11.482.227
1900	3.591.058	535.693	749.797	10.308	12.892.055	251.190	11.904.749
1901	3.843.837	578.386	926.297	3.000	13.426.964	296.047	12.716.533
1902	4.022.734	620.540	944.705	123.240	14.008.112	370.659	12.845.842
1903	4.385.086	669.012	930.018	--	15.044.547	293.667	13.209.902
1904	4.582.377	741.868	1.035.282	52.801	15.854.775	411.909	13.351.481
1905	5.128.939	791.524	1.136.904	193.720	17.829.897	446.332	14.904.320
1906	5.442.479	924.481	1.191.858	35.532	19.361.969	505.492	15.806.226
1907	5.735.212	848.508	1.191.654	55.200	20.020.148	546.911	16.323.678
1908	6.034.382	898.892	1.476.710	--	21.329.314	565.354	16.288.644
1909	6.848.300	904.954	1.787.660	375.991	23.226.045	442.827	18.657.684
1910	7.410.396	1.089.921	2.102.839	48.078	24.864.993	489.082	20.817.979
1911	7.216.247	1.103.627	2.293.425	--	26.095.504	567.850	21.357.636
1912	7.583.767	1.388.177	2.410.421	30.294	27.547.034	636.724	23.034.837
1913	7.809.594	1.403.706	2.551.166	49.428	28.424.523	677.248	23.768.054

1	16	17	18	19	20
Jahr	Betriebs- verwal- tungen b)	Unvor- herge- sehenes	Restver- waltung	Gesamt Überschüsse (Sp.14-19)	Jahres- über- schüsse
1898	178.875	--	130.060	11.331.467	186.135
1899	440.727	--	205.202	12.459.511	95.970
1900	371.900	--	372.503	12.951.320	59.264
1901	314.424	--	72.813	13.446.335	19.370
1902	630.976	--	117.944	14.010.263	2.151
1903	1.232.748	182.476	63.302	15.044.547	--
1904	1.951.736	--	102.764	15.864.812	10.038
1905	2.472.806	--	15.231	17.859.691	29.794
1906	2.804.970	--	203.825	19.366.423	4.454
1907	3.064.575	--	33.348	20.021.378	1.230
1908	3.959.214	401.813	70.291	21.329.314	--
1909	4.019.698	--	75.139	23.226.045	--
1910	3.627.208	--	37.475	24.994.436	129.443
1911	3.873.503	158.972	166.736	26.150.881	55.377
1912	3.869.799	--	34.511	27.598.036	51.002
1913	3.941.639	--	31.855	28.434.400	9.877

a. Die Bezeichnung dieser Spalte ist irreführend. Es handelt sich hauptsächlich um die Titel Gewerbe- u. Verkehrsamt, Polizei, Nachtwachwesen, Arbeitsvermittlungsstelle.

b. Hier sind d. Gemeinde- wirtschaftsbetriebe wie Elektrizitätswerk, Wasserwerk, Schlacht- und Viehhof, Hafenbetriebe samt Hufenbahn, Sparkasse und Pfandhaus, aber auch die Badeanstalten, z. T. die Kosten der Kanalisation, der Fuhrpark und die Strassenbahn eingeschlossen.

Tabelle 9
Ausgaben der Stadt Frankfurt am Main 1872-1881
(in Mark/Soll-Werte)

1	2	3	4	5	6
	ORDINARIUM				
Jahr	Verwaltung a)	Bildung b)	Krankenpflege und Sozial- wesen c)	Verzinsung und Tilgung der städt. Schuld	Sonstiges d)
1872 g)	1.510.903	398.980	150.012	153.493	149.540
1873 g)	1.600.728	552.880	143.573	152.635	95.832
1874 g)	1.696.258	817.825	170.127	152.635	211.022
1875	1.955.496	675.462	187.981	239.089	3.450
1876	2.058.244	697.362	197.650	431.638	81.688
1877	2.312.072	769.964	227.045 h)	738.228	2.538
1878/79	2.579.406	897.278	282.629	1.205.633	92.218
1879/80	2.593.271	945.437	345.967	1.451.445	55.833
1880/81	2.613.802	978.789	370.397	1.723.096	6.296

1	7	8	9
	EXTRAORDINARIUM		ORDINARIUM und EXTRAORDINARIUM
Jahr	Infrastruktur- investitionen	Sonstiges e)	Gesamtausgaben f)
1872	3.823.968	51.615	6.238.421
1873	3.699.333	45.795	6.290.776
1874	5.571.735	47.948	8.667.550
1875	4.382.114	51.332	7.494.924
1876	6.314.467	52.606	9.833.655
1877	6.376.931	172.999 i)	10.599.777
1878/79	8.487.596	207.633 j)	13.752.393
1879/80	8.372.752	220.483	13.985.188
1880/81	6.937.819	157.631	12.787.826

QUELLE: Haushalts-Etat der Stadt Frankfurt für die Jahre 1872-1880/81

- a) Unter Verwaltungskosten sind hier neben den allgemeinen Verwaltungsausgaben und Besoldungskosten die Pensionsfonds eingeschlossen. Die allgemeinen Verwaltungskosten schliessen solche für die Infrastruktureinrichtungen mit ein.
- b) Hier sind die Bereiche Kirchen- und Schulwesen, Kunst-, Kulturwesen, Wissenschaft eingeschlossen.
- c) Die Investitionskosten für die Errichtung von Krankenanstalten sind im Extraordinarium erfasst. Doch wurden hier die Kosten für das Friedhofswesen eingeschlossen. Das hier eingeschlossene Sozialwesen umfasst das gesamte Armenwesen und die Förderung gemeinnütziger Bestrebungen.
- d) Unter Sonstiges ist im Ordinarium der Dispositionsfonds erfasst, dessen Höhe oft stark differierte.
- e) Unter Sonstiges ist auch der Sonderetat, soweit nicht unter den vorherigen Rubriken ausgeworfen, erfasst.
- f) Die Summe der Gesamtausgaben dieser Tabelle 9 weicht geringfügig von den in der Quelle ausgeworfenen ab, weil die Einzelpositionen aufgerundet bzw. ab 1875 die Pfennigbeträge nicht berücksichtigt wurden.
- g) Umrechnungskurs Gulden (fl) in Mark (M): 1,715.
- h) In dieser Summe sind 8.700 M für gemeinnützige Zwecke eingeschlossen.
- i) Hier sind die Tilgungssumme und Verzinsung der Anleihe von 2.058.000 M für den Theaterbau und die Wasserwerke eingeschlossen.
- j) Hier sind Mittel für Grundstückserwerbungen und für die Inneneinrichtung des Museums eingeschlossen.

Tabelle 9a
Ausgaben der Stadt Frankfurt am Main 1881/82-1897/98^{a)}
(in Mark/Soll-Werte)

1	2	3	4	5	6	7
Jahr	Verwaltung allgemein b)	Verwaltung der Gewerbe- und Verkehrs- anstalten c)	Hoch- und Tiefbau- verwaltung d)	Strassen- reinigung Feuerwehr Fuhrwesen	Kranken- pflege u. Sozial- wesen e)	Bildung f)
O R D I N A R I U M						
1881/82	982.221	149.071	1.259.730	483.845	538.786	1.735.269
1882/83	1.096.616	157.698	1.261.232	496.835	578.212	1.749.290
1883/84	1.111.754	154.761	1.366.835	505.281	727.027	1.936.958
1884/85	1.191.650	181.988	1.508.350	548.799	855.318	2.022.843
1885/86	1.163.092	213.547	1.469.693	605.141	934.992	2.060.456
1886/87	1.197.684	330.904	1.852.897	612.437	901.359	2.085.690
1887/88	1.194.282	531.281	1.685.571	626.186	911.547	2.191.325
1888/89	1.275.047	546.939	1.873.136	624.320	921.345	2.244.930
1889/90	1.371.323	617.748	1.924.414	659.006	987.635	2.422.751
1890/91	1.606.556	649.655	2.134.752	747.691	1.005.650	2.453.350
1891/92	1.671.844	764.220	2.179.867	1.067.910	1.030.800	2.534.052
1892/93	1.545.696	727.793	2.397.138	1.029.701	1.155.989	2.983.864
1893/94	1.479.508	762.632	2.619.747	810.277	1.186.527	3.089.663
1894/95	1.583.546	787.842	2.771.576	920.567	1.184.475	3.146.974
1895/96	1.674.303	755.480	2.997.381	931.523	1.283.866	3.330.292
1896/97	1.804.819	896.300	3.168.387	980.755	1.490.974	3.689.241
1897/98	2.054.397	1.005.484	2.355.051	1.023.958	1.566.768	3.848.549

1	8	9	10	11	12	13	14
				E X T R A - O R D I N A R I U M			ORDINARIUM EXTRA- ORDINARIUM
Jahr	Sonstiges g)	Schulden- tilgung	Schulden- tilgungs- leistung pro Einw.	Infra- struktur- investi- tionen h)	Schulden- tilgung	Sonstiges i)	Gesamt- aus- gaben j)
1881/82	53.612	1.817.537	10,16	3.837.561	-	73.610	10.877.485
1882/83	131.042	1.894.647	-	5.516.892	-	191.769	13.074.233
1883/84	100.755	1.998.791	-	7.558.337	-	161.975	15.622.474
1884/85	103.649	1.987.295	-	8.352.154	-	183.675	16.935.721
1885/86	138.413	2.066.096	10,25	8.109.959	-	-	16.701.389
1886/87	263.874	2.237.866	-	5.508.164	-	-	15.062.485
1887/88	161.720	2.426.613	-	3.488.260	750.000	-	13.962.781
1888/89	92.284	2.452.336	-	3.577.504	750.000	2.100	14.359.941
1889/90	94.572	2.478.883	10,70	3.247.399	750.000	88.050	14.641.181
1890/91	95.395	2.545.387	-	5.411.369	750.000	52.050	17.451.855
1891/92	99.938	2.622.903	-	7.105.073	750.000	252.050	20.078.057
1892/93	116.058	2.817.440	-	6.351.758	-	201.050	19.326.487
1893/94	320.688	2.950.874	-	7.437.978	-	300.050	20.957.944
1894/95	338.847	3.177.745	19,15	6.621.086	-	300.050	20.832.708
1895/96	545.327	3.258.528	-	5.322.487	-	300.050	20.399.237
1896/97	495.796	3.462.266	-	7.324.470	750.000	430.050	24.493.058
1897/98	560.404	3.544.499	-	7.950.402	750.000	530.050	25.205.212

QUELLE: Haushalts-Etat der Stadt Frankfurt für die Jahre 1880/81-1897/98; Dieter REBENTISCH (wie Anm. 1) S. 96, Tabelle 8.

a) Die Tabelle "Ausgaben der Stadt Frankfurt" musste wegen der Inkonsistenz der Haushaltssystematik zwischen 1870 - 1914 aufgeteilt werden. In den Jahren vor 1880/81 konnten die Verwaltungsausgaben geschlossen rubriziert werden.

b) Die Spalte 2 schliesst die Titel "Zentral-Verwaltung, Grundbesitzverwaltung, Rechnungs- und Kassenwesen, Polizei" ein. Die Schuldentilgung findet sich in Spalte 12.

- c) Hier ist die Verw. der Häfen, Hafenbahn, später Strassenbahnen, des Schlachthauses, des Viehhofes, des Marktwesens, der öffentlichen Waagen u.a.m. eingeschlossen.
- d) Es handelt sich hier nur um die Verwaltungskosten der Bauämter. Die 1881 - 83 noch getrennt aufgeführten Kosten für den Titel Wasserleitungen wurden für diese Jahre hier eingeschlossen. Hierzu gehören auch die Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen im Leitungsbau. Ab 1883/1884 werden solche Kosten z.T. im Extraordinarium in den Hoch- und Tiefbaurubriken, damit in den Infrastrukturkosten ausgewiesen. Ausserdem enthält dieser Titel auch die laufenden Strassenbau-, Kanalisations- und Beleuchtungskosten, die z.T. als Infrastrukturkosten zu betrachten sind.
- e) Unter Sozialwesen ist hauptsächlich die traditionelle Armenpflege und die Friedhofsverwaltung erfasst.
- f) Die Rubrik Bildung schliesst Schul-, Kirchenwesen, Wissenschafts- und Kultureinrichtungen ein.
- g) Hier sind vornehmlich die Leistungen an den Staat und den Kommunalverband erfasst.
- h) Hier sind nur die Neu-, Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen erfasst. Ein Teil der laufenden Investitionen - z.B. Wasserleitungsanschlüsse etc. - finden sich in den einzelnen Rubriken.
- i) Diese Rubrik erfasst hauptsächlich die Titel Kassenwesen und Stadtkämmerei.
- j) Die Gesamtausgabensumme differiert von der in der Quelle angegebenen, da hier nur die vollen Marktbeträge festgehalten wurden.

Tabelle 9b

Ausgaben des ordentlichen Haushalts der Stadt Frankfurt am Main
1898-1905 (in Mark)

1	2	3	4	5	6	7	8
Jahr	1) Verwaltung	Hoch- und Tiefbau	Soziales und 2) Gesundheit	Erziehung und 3) Bildung	Zuschüsse an städt. Betriebe	Sonstiges	Gesamtausgaben
1898	6.210.383	4.502.918	2.587.609	4.296.432	1.004.458	557.503	19.159.303
1899	6.895.340	4.914.335	2.680.678	5.006.220	909.472	728.237	21.134.282
1900	8.114.056	4.684.897	3.099.887	5.217.634	957.165	1.063.295	23.136.934
1901	9.383.834	4.642.235	3.349.742	5.522.761	913.215	955.121	24.766.908
1902	10.036.990	4.744.881	3.744.019	5.659.902	1.088.163	1.094.603	26.368.558
1903	10.350.620	5.237.352	3.954.347	6.109.389	962.700	979.730	27.594.138
1904	11.525.543	5.763.130	4.253.599	6.447.766	615.551	1.125.897	29.731.486
1905	14.504.792	6.401.491	4.749.797	7.069.551	329.646	1.398.748	34.454.025

QUELLE: Statistisches Handbuch (wie bei Tabelle 1) S. 289.

- 1) Diese Spalte fasst die Titel: Hauptverwaltung, Grundbesitzverwaltung, Finanzverwaltung, Gewerbe- und Verkehrswesen zusammen. Im Titel: Finanzverwaltung ist die Schuldentilgung eingeschlossen.
- 2) Diese Spalte umfasst die Titel: Förderung gemeinnütziger Zwecke, Friedhöfe, Kranken- und Wohltätigkeitsanstalten und das Verkehrswesen.
- 3) Hier sind die Titel: Kirchen- und Schulwesen, Kunst und Wissenschaft enthalten.

Tabelle 9c

**Die Ausgaben für den Hoch- und Tiefbau im außerordentlichen
Haushalt der Stadt Frankfurt 1898-1910 (Sollwerte/in Mark)**

Jahr	Ausgaben	Jahr	Ausgaben
1898/99	3.277.637	1904/05	4.243.220
1899/1900	4.745.300	1905/06	4.322.220
1900/01	3.477.003	1906/07	3.718.750
1901/02	3.792.800	1907/08	6.777.250
1902/03	6.327.600	1908/09	12.925.150
1903/04	5.941.070	1909/10	7.290.100

QUELLE: Haushalts-Etat der Stadt Frankfurt für die Jahre 1898 - 1910.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen ist nun die tatsächliche Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt anhand des anfangs dargelegten Katalogs zu analysieren. Während einige Städte im Reich kommunale Verordnungen über die Wohnungsinspektion erlassen haben, und diese dann in eigener Regie durchführten, liegt die Kompetenz der Wohnungsaufsicht in Frankfurt in den Händen der Preußischen Polizeiverwaltung, die die Wohnungsinspektion eigentlich nicht durchführte, sondern mit Polizeiverordnungen lediglich einige Mißstände zu beseitigen suchte⁶⁹. Im Jahre 1899 wurde zwischen der Stadt und dem Königlichen Polizeipräsidium vereinbart, daß eine Verordnung über die Beschaffenheit und Benutzung von Wohnungen erlassen werden sollte. Der Erlaß unterblieb, weil das Polizeipräsidium bezweifelte, ob genügend geeigneter Wohnraum vorhanden sei, den die Bewohner zu räumender Wohnungen beziehen könnten⁷⁰. Die weitere Behandlung der Frage stockte, da man hoffte, daß der 1903 veröffentlichte Entwurf eines Preußischen Wohnungsgesetzes den Gemeinden die Wohnungsaufsicht in Aussicht stellte. Das Wohnungsgesetz kam jedoch nicht zustande.

Allerdings hat die Stadt im Jahre 1902 auf Initiative der städtischen Gesundheitskommission in einzelnen Stadtteilen Erhebungen über die Wohnungsverhältnisse durchgeführt. Schließlich richtete sie nach dem Scheitern des Preußischen Wohnungsgesetzesentwurfes eine Wohnungsnachweisstelle ein, dessen Beamte jede zu vermietende Wohnung zu besichtigen hatten, womit diese bereits Funktionen einer Wohnungsinspektion übernahmen. Ähnliche Aufgaben führte die Baupolizei aufgrund der eingehenden Bauordnungen der Stadt Frankfurt⁷¹ durch, in dem sie im gegebenen Fall die Baugenehmigung

⁶⁹ Polizeiverordnung vom 30.7.1892 zur Regelung des Kost-, Quartier- und Schlafgängerwesens: Polizeiverordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden betr. Arbeiterwohnungen. Amtsblatt für den Stadtkreis und den Landkreis Frankfurt a.M., Nr. 39 vom 24.9.1904. Hier wurde lediglich auf die Unterbringung von Arbeitern durch die Arbeitgeber Bezug genommen. Bei Neufassung der Polizeiverordnung vom 8.10.1910 war beabsichtigt, Kellerwohnungen auszuschließen: Magistratsakten T 833 Erdgeschoß, Kellerwohnungen. – Siehe die Stellungnahme der städtischen Baupolizei betr. Eingabe des Architekten Geldmacher vom 12.10.1910. – Vgl. W. VON KALCKSTEIN, Die im Deutschen Reiche erlassenen Vorschriften über Benutzung und über Beschaffenheit von Wohnungen, Bremen 1907. Vgl. auch ADLER (wie Anm. 12) S. 61ff.

⁷⁰ Magistratsakten T 776 II, Beschaffung und Benutzung der Wohnungen und Inspektion. Gesetz zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse. 1903-1910. Entwurf eines Schreibens des Magistrats an das Königliche Polizeipräsidium vom 17.12.1910.

⁷¹ Wohnungsfürsorge in den deutschen Städten, bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amte, Abteilung für Arbeiterstatistik, Berlin 1910 (Beiträge zur Arbeiterstatistik, Nr. 11). S. 174. – Die baurechtlichen Bestimmungen für Frankfurt finden sich in folgenden Polizeiverord-

versagte. Zudem haben einige gemeinnützige Baugesellschaften eigene Wohnungsinspektoren eingesetzt, die allerdings nur für die von der Gesellschaft errichteten Wohnungen zuständig waren⁷². Bauordnungen und einige Polizeiverordnungen haben jedoch bewirkt, daß in Frankfurt Kellerwohnungen und Mietskasernen weitgehendst fehlen⁷³ und daß der Anteil der Hinterhauswohnungen in Frankfurt unter dem anderer vergleichbarer Städte liegt.

Auf dem Gebiet der Bauordnungen, der Bebauungs- und Stadterweiterungspläne hat die Stadt Frankfurt schließlich eine herausragende Rolle eingenommen⁷⁴. Berühmt wurde das Umlegungs- und Enteignungsgesetz, nach seinem Initiator ‚Lex Adickes‘ genannt, welches für den ganzen preussischen Staat Geltung erhalten sollte und als Fortschreibung des Preußischen Enteignungsgesetzes aus dem Jahre 1874 und des Fluchtliniengesetzes von 1875 angesehen wurde. Dieses Gesetz erlangte 1902 schließlich nur für die Stadt Frankfurt Gültigkeit und erwies sich aufgrund der Entschädigungsbestimmungen (§ 13) als nachteilig für die Gemeinden, Es wurde in dieser Hinsicht novelliert⁷⁵.

Eine wesentliche Rolle spielte die Eingemeindungspolitik Frankfurts, da diese auch unter dem Gesichtspunkt durchgeführt wurde, Baugelände zur Herstellung gesunder Wohnungen zu günstigen Preisen zu erlangen; denn die Frankfurter Vorortgemeinden waren nicht geneigt, „für eine großzügige Ansiedlung Minderbemittelter Gelände zu erschließen und Baugenehmigungen zu erteilen, weil sie naturgemäß die Folgelasten für den Gemeindehaushalt bedachten.“⁷⁶ Bauordnungen, Bebauungspläne, Enteignungsgesetze und Eingemeindungen stehen nur zum Teil direkt mit der Wohnungsfürsorge in Verbindung, und sie gehören in den weiteren Rahmen der Wohnungspolitik, wie etwa in den des Ausbaus der Infrastruktur.

Die nicht-kommunalen Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Frankfurt beklagen allerdings – und dies ist ein direkter Bezug zur kommunalen Wohnungspolitik –, daß die Bauordnungen der Stadt und die vorgeschriebenen Baufluchtlinien die Baukosten und damit die Mietpreise

nungen: Polizeiverordnung betreffend den Erlaß einer Bauordnung vom 27.3.1896, novelliert in den Polizeiverordnungen vom 15.3.1901 und 14.2.1902, Polizeiverordnung betreffend das Bauen in der Außenstadt Frankfurt a.M. vom 2.7.1897, 26.5.1899, 16.9.1902, 12.5.1903, 25.3.1904 und 24.5.1907, Polizeiverordnung vom 1.7.1900 betreffend die Einführung der Frankfurter Baupolizeiverordnungen in Oberrad, Niederrad und Seckbach, zugleich anderweitige Abgrenzung der äußeren Zone, Polizeiverordnung vom 28.10.1902 betreffend Ergänzung der Polizeiverordnung über das Bauen in der Außenstadt, Nachtragspolizeiverordnung vom 24.5.1907. Berühmt wurden die davor liegenden Bauordnungen vom 15.7.1884. Die Zonenbauordnung von 1891. – Vgl. auch FRIEDRICH BOTHE, Geschichte der Stadt Frankfurt am Main, 3. Aufl. Frankfurt 1929, S. 326.

⁷² Z.B. Magistratsakten T 2056 I, Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen, Bd. 1. 1889-1908: Bericht des Wohnungsinspektors der Gesellschaft.

⁷³ Siehe Anm. 69. Die Bauordnung von 1891 hat der Entstehung von Mietskasernen einen Riegel vorgeschoben. Magistratsakten T 833, Erdgeschoß, Kellerwohnungen. Denkschrift von Stadtbauinspektor Frühwirth über die Frankfurter Stadterweiterung.

⁷⁴ Stellvertretend ist hier Adickes Bebauungsplan in den 1890er Jahren und dann der Generalbebauungsplan von 1912-13, der das veraltete Diagonal-Ringstraßen-System aufhob, genannt.

⁷⁵ Vgl. BERGER-THIMME (wie Anm. 1) S. 13-20: Berger-Thimme ist der Ansicht, daß dieses Gesetz weniger der Wohnungsfürsorge als der Erweiterung der Planungskompetenz galt.

⁷⁶ REBENTISCH (wie Anm. 1) S. 107. – Vgl. auch Magistratsakten T 2056 II: 21. Bericht der Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen, Frankfurt 1910, S. 7.

ansteigen lassen, wenn auch die Wohnungen, die aufgrund solcher baupolizeilichen Vorschriften erstellt wurden, wegen der weiten Hofflächen und geringen Gebäudehöhen wesentliche Vorzüge gegenüber denen, „die auf Grund der für die inneren Stadtteile gültigen Bauordnungen erbaut sind“, bieten⁷⁷. Hierbei geht es – anders ausgedrückt – immer um die auseinanderklaffende Schere zwischen kostendeckender Miete und der Miete, die das Einkommen eines Durchschnittsarbeiters tragen kann⁷⁸. Auch spielt die infrastrukturelle Entwicklung der Stadt Frankfurt – hier besonders der Nahverkehr – eine nicht unmaßgebliche Rolle⁷⁹. Gerade die Eingemeindungspolitik Frankfurts warf die Frage der günstigen Transportmittel zwischen Wohnort und Arbeitsstätte auf. Man wies von seiten der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften mehrfach darauf hin, daß man für ausreichende Transportkapazitäten zu sorgen habe, wenn man Arbeiterwohnungen im weiteren Umkreis der Stadt fördern oder errichten lasse⁸⁰. Dies hat die Stadt auch für einige Projekte der Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen direkt geleistet.

Es ist hier nicht Aufgabe, den gesamten Raum der oben genannten Aspekte der Wohnungspolitik zu erarbeiten, zumal die ihnen zugrundeliegenden Intentionen der Stadt und ihre Auswirkungen zum größten Teil nicht der städtischen Wohnungsfürsorge alleine gelten. Ähnliches gilt für die kommunale Bodenpolitik. Bereits die Eingemeindungen (s. Tabelle 10) waren zum Teil, wie oben angemerkt, unter dem Gesichtspunkt erfolgt, Baugelände für den Bau von Kleinwohnungen zu erlangen, und sind deshalb als bodenpolitische Maßnahme der Stadt anzusehen. Nun hat Frankfurt, wie alle anderen Großkommunen des deutschen Reiches, den kommunalen Grundbesitz nicht allein unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten erworben. Dies allein wird schon durch die Finanzierung der Infrastrukturausgaben, wie sie hier gezeigt wurden, deutlich. Es läßt sich darüber hinaus nicht nachweisen, ob und in welchem Ausmaß Baugelände für den Kleinwohnungsbau angekauft wurde⁸¹.

⁷⁷ Magistratsakten T 2056 II, Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen 1909. 20. Bericht des Vorstandes dieser Aktiengesellschaft. – Vgl. hierzu auch: Verhandlungen auf dem 12. Verbandstage des Verbandes der Baugenossenschaften Deutschlands zu Frankfurt a.M. am 19.7.1907, Magistratsakten T 2067. S. 16.

⁷⁸ Die Wohnungsverhältnisse der ärmsten Klassen in Frankfurt a.M. und ihre Reform durch kommunale Fürsorge. Nach den Ergebnissen einer statistischen Erhebung des Frankfurter Mietervereins im Jahre 1898, hrsg. vom Vorstand, Frankfurt 1899, S. 37: „Wenn z.B. in dem Wohnviertel der äußeren Zone der Bauordnung ein Haus mit Parterre und zwei Obergeschossen errichtet wird, welches in jedem Stockwerke je zwei Wohnungen enthält, so dürfen nach der jetzigen Bauordnung nur 2/10 dieser Fläche bebaut werden. 8/10 müssen als Hof frei liegenbleiben. Das geht entschieden zu weit. Durch solche Vorschriften müssen die Wohnungen erheblich verteuert werden. Das schlimmste aber an diesen Vorschriften ist, daß sie direkt eine Prämie auf Nichterrichtung kleiner Wohnungen setzen.“

⁷⁹ Die Wohnungsverhältnisse der ärmsten Klassen (wie Anm. 78) S. 41ff.

⁸⁰ Magistratsakten T 2065 I, Bericht des Vorstandes der Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen 1910, S. 7.

⁸¹ Es heißt in einer Schrift des Frankfurter Mietervereins, die anhand einer statistischen Erhebung über die Wohnungsverhältnisse erstellt wurde, S. 40: „Dank der großen Ankäufe, welche Stadt und Stiftungen seit einer Reihe von Jahren systematisch gemacht haben, sind sie jetzt in allen Richtungen in der nächsten Umgebung der Stadt überaus reichlich angesiedelt.“

Tabelle 10
Eingemeindungen Frankfurts 1877-1910

Gemarkungsname	Tag der Eingemeindung	Fläche in ha	Einwohnerzahl im Jahr der Eingemeindung
Frankfurt 1870	----	7.005	84.700
Bornheim	1. 1.1877	445	11.300
Bockenheim	1. 4.1895	590	20.978
Niederrad	1. 7.1900	291	8.877
Oberrad	1. 7.1900	273	8.407
Seckbach	1. 7.1900	808	3.098
Rödelheim	1. 4.1910	479	10.067
Hausen	1. 4.1910	131	2.050
Praunheim	1. 4.1910	434	1.413
Heddernheim	1. 4.1910	244	5.729
Ginnheim	1. 4.1910	358	2.695
Eschersheim	1. 4.1910	356	3.567
Eckenheim	1. 4.1910	379	3.445
Preungesheim	1. 4.1910	368	2.643
Niederursel	1. 4.1910	683	1.026
Bonames	1. 4.1910	316	1.261
Berkersheim	1. 4.1910	317	441
Frankfurt 1910	----	13.477	414.576

QUELLE: Dieter REBENTISCH (wie Anm. 1) Tabelle 10, S. 99.

Maßgebend bleibt vielmehr, ob, in welchem Ausmaß und zu welchen Bedingungen die Stadt Frankfurt städtischen Grund und Boden für den Kleinwohnungsbau, bzw. für den gemeinnützigen Wohnungsbau abgegeben hat, um eben u.a. der viel beklagten Bodenspekulation, die die Baugeländepreise in die Höhe treibt, zu begegnen⁸². Wie Tabelle 11 ergibt, hat Frankfurt – in einer zweiten Phase seiner Wohnungspolitik (vgl. weiter unten) beginnend ab 1900 – insgesamt 122.716 qm städtischen Bodens für den Kleinwohnungsbau an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, -vereine oder an die Eisenbahnverwaltung abgegeben. Frankfurt liegt damit, von der Fläche her gesehen und Berlin ausgenommen, an dritter Stelle der von Richard Kuczynski 1916 ausgewählten Städte: so vergab Stettin von 1901-1913 178.570 qm und Köln im gleichen Zeitraum 128.513 qm⁸³. Leider gibt es keine Daten, die etwas über den Verkaufspreis aussagen. Lag er unter dem ortsüblichen, in dem jeweiligen Stadtbezirk herrschenden Preis? Da die gemeinnützigen Baugesellschaften immer wieder auf Abgabe städtischen Baugeländes drängten, scheinen die Preise hierfür unter den allgemeinen Marktpreisen gelegen zu haben. Ein weiterer Hinweis für die preisgünstige Abgabe städtischen Baugeländes bietet die oft artikulierte Intention des Magistrats, mit dieser Vergabe von Baugelände für den Kleinwohnungsbau der Bodenspekulation zu begegnen und damit den Kleinwohnungsbau erst zu ermöglichen.

⁸² Vgl. stellvertretend für viele Äußerungen auf diesem Gebiet: Magistratsakten T 2066, Volks-, Bau- und Sparverein 1901-1930, Erster Geschäftsbericht 1901. T 2068 I Aktiengesellschaft Hellerhof 1901-1904. Denkschrift Adickes: „Wie können städtische Geldmittel und städtischer Kredit der Förderung des Wohnungswesens in zweckmäßiger Weise dienstbar gemacht werden?“ 1900.

⁸³ R. KUCZYNSKI, Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preußen, 2. Teil, Städtische Wohnungsfürsorge, Breslau 1916, S. 34 (Schriften des Verbandes deutscher Städtestatistiker, H. 4).

Jedenfalls hat die Stadt mit dem Verkauf in einigen Fällen weitere Vergünstigungen eingeräumt. So wurden beim Verkauf eines Geländes von 3.120 qm an die Frankfurter Gemeinnützige Baugesellschaft im Jahre 1906 im Kaufpreis die Beiträge für die Straßenanlage und -unterhaltung sowie für die Kanalbaukosten eingeschlossen (s. Übersicht Nr. 1)⁸⁴. Auf der anderen Seite werden in den Kaufverträgen Bau- und Benutzungsvorschriften eingeschlossen. Die Stadtkämmerei behält sich über die baupolizeiliche Prüfung hinaus die Genehmigung der Baupläne der auf den von der Stadt abgegebenen Baugrundstücken zu errichtenden Wohnungsbauten vor⁸⁵. Und die städtische Baubehörde ist berechtigt, die entsprechende Bauausführung zu kontrollieren⁸⁶. Der Käufer muß die Bauwerke in ordnungsgemäßem Zustand erhalten⁸⁷.

Tabelle 11

Verkauf städtischen Geländes für den Kleinwohnungsbau
in Frankfurt a.M. 1901-1913

Jahr des Verkaufs	Grösse in qm	Käufer	Verkaufspreis in Mark		Baugelder der Stadt	Wieder- kaufs- recht
			insgesamt	pro qm		
1901 1905 1909	5.499	Beamtenwohnungsverein	222.740	40,51	nein	nein
1903 1910	5.522	Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen	264.512	47,90	nein	nein
1906	3.120	Frankfurter gemeinnüt- zige Baugesellschaft	700.000	224,36	nein	nein
1908 1909	54.648	Volks-, Bau- und Spar- verein Frankfurt	1244.620	22,78	nein	ja
1913	3.548	Frankfurter gemeinnüt- zige Baugesellschaft	117.793	33,20	nein	nein
1913	39.554	Gemeinnützige Baue- gesellschaft Griesheim	197.770	5,00	nein	nein
1913	10.825	Kgl.Eisenbahndirektion Frankfurt	411.350	38,00	nein	nein
Summe	127.716					

QUELLE: Richard KUCZYNSKI (wie Anm. 83), S. 36.

⁸⁴ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 44. – Vgl. Magistratsakten T 2054, Frankfurter Gemeinnützige Baugesellschaft.

⁸⁵ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 55. – Magistratsakten T 2053-55, T 2056 I, II, T 2070-71, T 2073 I.

⁸⁶ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 56. Vgl. Fußnote 53.

⁸⁷ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 57. Vgl. Fußnote 53.

Übersicht 1

Städtische Wohnungsfürsorge in Frankfurt

Städtischer Kleinwohnungsbau	: 1904 - 1913: 4 Häuser mit 32 Wohnungen; Höchst- : Zimmerzahl: 4 a)
Verkauf von städtischem Baugelände für Kleinwohnungsbau	: 1901 - 1913; 128.382 qm an verschiedene gemeinnützige Baugesellschaften. : Verkaufspreis: 3.161.051 Mark b)
Vergabe städtischen Geländes in: Erbbaurecht	: 181.581 qm an verschiedene gemeinnützige Baugesellschaften und private Beamte. Erbbauszins: insgesamt 182.283 Mark c)
Errichtung von Hypotheken-, Grundrentenanstalten oder anderen Darlehnskassen	: 1900 Erbbaudarlehnskasse c) 12. 9.1913 Errichtung eines städtischen Hypothekenamtes mit der Beteiligung der Stadt an der Beschaffung von zweiten Hypotheken d). Die Darlehen wurden nur für den Kleinwohnungsbau vergeben. e)
Hergabe von sonstigen Hypotheken für den Kleinwohnungsbau	: 7.602.321 M. Hypotheken für Erbbaugebäude c). 1901 - 1913 wurden gemeinnützigen Bauvereinen und -genossenschaften 2.249.095 Mark und von 1903 - 1913 an 184 Beamte, Lehrer und Privatpersonen 5.554.725 M. als Hypothek vergeben. f)
Erwerb von Aktien oder Anteilscheinen von gemeinnützigen Bau- und Wohnungsvereinen	: 499.750 Mark Aktienübernahme von gemeinnützigen Baugesellschaften. g)
Erleichterung von Zahlungsbedingungen und Ermässigung von Strassenbau-, Kanalbaukosten, -gebühren, Wassergeld, Baupolizeigebühren, Grund- und Umsatzsteuerermässigung	: Der Erbbauberechtigte trägt keine Beiträge zu Strassenerhaltungskosten und Kanalbaukosten. h)
Bau- und Benutzungsvorschriften:	: Die Stadtkämmerei behält sich vor - unbeschadet der baupolizeilichen Prüfung - die Baupläne der auf Baugelände, das die Stadt zum Kleinwohnungsbau in Erbbaurecht vergeben hat, zu genehmigen. Zudem hat die Stadt das Recht, die planmäßige und solide Bebauung zu kontrollieren; der Käufer hat eine Feuerversicherung abzuschliessen. i) Bei Verkauf des Baugeländes an den Volks-Bau- und Sparverein wurde die Genehmigungspflicht für die Parzellierung auferlegt j). Feuerversicherungspflicht für Erbbaupächter. k) Verpflichtung privater Erbbaupächter Ein- oder Zweifamilienhäuser zu errichten. l)
Wiederverkaufsrecht und Verkaufsbeschränkungen	: Das Wiederverkaufsrecht kann erstmals nach 25 Jahren, dann jeweils von 5 zu 5 Jahren geltend gemacht werden. Vor dem 51. Jahr soll das Wiederverkaufsrecht erst dann ausgeübt werden, wenn ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt. Frankfurt hat in einem Vertrag die Rückkaufsumme festgelegt.

a) Vgl. Tab. Nr. 1

Die 1904 erbauten 3 Dreizimmerwohnungen kosteten 564, 588 und 600 Mark Miete: Kuczynski (wie Anm. 83), S. 12. Baukosten insgesamt 906.823 M.

b) Vgl. Tab. Nr. 2. Kaufpreis schliesst Beträge für Strassenanlagen, -unterhalt, Kanalbaukosten ein. - Kuczynski (wie Anm. 83) S. 44.

c) Vgl. Tab. Nr. 3. Die Vergabe in Erbbau wird in Frankfurt durch die im Jahre 1900 gegründete Erbbaudarlehnskasse finanziert. Kuczynski (wie Anm. 83) S. 89. Frankfurt gewährt in der Regel ein Darlehen bis zu 75%, Kuczynski (wie Anm. 83) S. 91. Vgl. auch Tab. 12. Die Differenz zwischen Übersicht 1 und dieser Tabelle konnte nicht aufgeklärt werden.

d) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 147.

e) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 191.

f) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 294. Hier wird bei K. nicht deutlich, ob die Hypotheken für die Beamten, Lehrer und Privatpers. nicht dem Eigenheimbau dienen

g) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 325.

j) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 59.

h) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 109.

k) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 99, 101.

i) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 55, 56, 100. l) Kuczynski (wie Anm. 83) S. 104.

Beim Verkauf von 54.648 qm an den Volks-, Bau- und Sparverein zur Errichtung kleiner Wohnungen wird die Aufteilung der Bauparzellen und der Wohnräume sowie ihre qualitative Ausgestaltung vorgeschrieben⁸⁸. Schließlich hat die Stadt Frankfurt im vorgenannten Vertrag mit dem Volks-, Bau- und Sparverein ein Wiederkaufsrecht mit festgelegtem Rückkaufspreis und Zeitpunktgrenze festgelegt⁸⁹. Da auf dem Wege des Verkaufs nach Ansicht der städtischen Behörden die Bau- und Bodenspekulation nicht verhindert würde und wahrscheinlich maßgebend unter dem Einfluß Adickes, der im Jahre 1900 die Errichtung einer Erbbaudarlehnskasse forderte und die Bedingungen der Vergabe von städtischem Grund und Boden im Erbbaurecht formulierte⁹⁰, förderte die Stadt Frankfurt nach 1900 den Kleinwohnungsbau vorwiegend durch Vergabe von städtischem Baugelände im Erbbaurecht. Mit der Beschränkung des Kredits auf diejenigen, die ein Erbbaurecht auf städtischem Boden erworben haben, sollte der Erbbaudarlehnskasse die nötige Kreditsicherung zu Teil werden⁹¹. Für die Vergabe im Erbbaurecht formulierte man allgemeine Vergabebedingungen:

„Für die Bemessung des Erbpachtzinses ist eine 2 1/2%ige Verzinsung des Grund und Bodens (einschließlich der Freilegungskosten) und eine 3 1/2%ige Verzinsung der Straßenherstellungskosten und der Kanalbeiträge maßgebend; die Baugelder sind mit 3 1/2 bzw. 4% zu verzinsen und mit 0,51% bzw. 0,42% zu amortisieren (...). 1/4 (bei Beamten und Lehrern ein 1/10) des Baukapitals ist vom Erbbauberechtigten selbst aufzubringen. Diese Baugelder werden abzüglich eventueller Entschädigungsansprüche der Stadt bei Ablauf der Erbpacht zurückgezahlt, seit Mitte 1902 nur unter der Bedingung einer 1/2%igen Ansammlung. (Zur Sicherung des Darlehns haben die Schuldner der Stadtgemeinde an dem Erbbaurecht eine erste Hypothek zu übernehmen, deren Eintragung im Grundbuch einschließlich der Unterwerfung unter die Zwangsvollstreckung von den Vertragsschließungen zu beantragen und zu bewilligen ist.) Im übrigen fallen die Bauwerke beim Erlöschen des Erbbaurechtes ohne Entschädigung an die Stadt. Diese ist berechtigt nach Ablauf von 15 Jahren und alsdann von jeweils 5 zu 5 Jahren gegen Übernahme der hypthekarischen Belastung und des aus eigenem Vermögen bestrittenen Teils des Baukapitals (seit Mitte 1902 unter der Bedingung einer 1/2%igen Ansammlung) die Gebäude zurückzuerwerben; außerdem hat sie das Vorkaufsrecht (...). Die Bebauung hat sofort nach vorzulegendem Plane zu geschehen. Die Mietpreise werden vertragsmäßig festgesetzt und dürfen nicht erhöht werden. Die Gebäude sind während der Erbbauzeit in einem guten Zustande zu erhalten. Außerdem hat sich die Stadt bei einzelnen Gesellschaften das

⁸⁸ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 59. – Magistratsakten T 2066, Volks-, Bau- und Sparverein. Generalversammlung vom 24.3.1909, S. 7, Bericht der Stadtkämmerei vom 15.9.1909, Nr. 9160.

⁸⁹ Siehe Anm. 56. – KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 65f.

⁹⁰ Magistratsakten 2068, Aktiengesellschaft Hellerhof. Denkschrift Adickes vom 7.7.1900. Hier-nach soll u.a. die zu errichtende Baukasse den Bauträgern, welche städtisches Baugelände im Erbbaurecht erwerben, die Beschaffung des Baugeldes erleichtern. Die Erbbauberechtigten sollen etwa 1/10 Kapital nachweisen; die übrigen 4/10 der zweiten Hälfte des Baugeldes werden von der Kasse „gegen Begründung auf das Erbbaurecht“ als Darlehn vergeben. Hierbei sei dahingestellt, ob und in welchen Fällen die Kasse auch die ersten 5/10 ihrerseits verleiht oder bezüglich derselben auf andere Hypothekengeber, z.B. auf die städtische Sparkasse verweist.

⁹¹ Vgl. Anm. 26

Vorrecht auf Ermietung von Wohnungen für ihre Angestellten gesichert.“⁹². Das stipulierte Rückkaufsrecht der Stadt war auf etwa 30 Jahre festgelegt, um nicht der Spekulation doch wieder Tür und Tor zu öffnen⁹³. Die Dauer der Erbbauverträge ist in der Regel auf 60 Jahre, in geeigneten Fällen auf 80 Jahre zu bemessen⁹⁴. Die Baupläne der Erbbauberechtigten unterliegen der Genehmigung des städtischen Hochbauamtes, das die Bebauung überwachen darf⁹⁵. Zum Teil wurde den Erbbauberechtigten die Verpflichtung zum Kleinwohnungsbau auferlegt, allen aber die Auflage gemacht, Wohngebäude zu errichten⁹⁶.

Wie Tabelle 12 ergibt, hat Frankfurt in der Zeit von 1901 bis 1913 165.145 qm (die Differenz zu Übersicht Nr. 1 konnte nicht aufgeklärt werden) im Erbbaurecht verpachtet. Die Stadt gewährte an Hypothekendarlehen 7.155.022 Mark an die Erbbauberechtigten⁹⁷. Aus Tabelle 13 wird das Verhältnis dieser Summe zu den Einnahme- und Ausgabedaten des städtischen Haushalts sichtbar. So betrug der Anteil der Hypothekendarlehen an den außerordentlichen Ausgaben der Stadt Frankfurt im Jahre 1902 2,86%, 1903 2,85%, 1904 37,00% und 1905 5,16%. Für den Anteil dieser Darlehen an den direkten Steuern stellen sich die Zahlen wie folgt dar: 1902 5,5%, 1903 5,5%, 1904 73,9% und 1905 9,9%. Der hohe Anteil des Jahres 1904 kann nicht als Leistungsgröße für dieses Jahr angesehen, sondern muß auf die Jahre vorher und nachher verteilt werden. Zu diesen Darlehen kommen Befreiungen von Straßenherstellungs- und Unterhaltungskosten und Kanalisationsgebühren⁹⁸. Auf der anderen Seite hat die Stadt bei einigen Erbbauverträgen die Höhe der Mieten festgelegt⁹⁹.

Die in Tabelle 12 aufgeführten Hypothekendarlehnssummen flossen zum Teil nicht direkt aus dem städtischen Haushalt, sondern wurden aus Sonderfonds bzw. hauptsächlich von der 1900 gegründeten Erbbaudarlehnskasse finanziert, die zudem Zugang zum freien Kapitalmarkt hatte¹⁰⁰. Aber dieses Verhältnis zeigt doch das zum Teil (1904) erhebliche Engagement der Stadt im Kleinwohnungsbau, denn die Kredite wurden ja preisgünstig, d.h. zinsgünstig vergeben, so daß der Anteil der vom freien Kapitalmarkt bezogenen Summe gering gewesen sein dürfte. Allerdings muß man einräumen, daß ein nicht geringer Teil der erstellten Wohnungen den Bediensteten der Stadt vorbehalten war.

⁹² Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt a.M., Frankfurt 1907, S. 161, 163. – Vgl. auch KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 91.

⁹³ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 87.

⁹⁴ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 81.

⁹⁵ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 102.

⁹⁶ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 105.

⁹⁷ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 294.

⁹⁸ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 109.

⁹⁹ Magistratsakten T 2076, Frankfurter Wohnungsgenossenschaft, Schreiben der Stadtkämmerei vom 21.7.1902. Magistratsakten T 2066, Volks-, Bau- und Sparverein 1901. Magistratsakten T 2066, Brief des Volks-, Bau- und Sparvereins vom 13.8.1902 an den Magistrat mit der Bitte, die festgelegten Mieten erhöhen zu dürfen, da durch die Ausstattung der Räume die alte Miethöhe nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte. Magistratsakten T 2073 I, Mietheim-Aktiengesellschaft. Schreiben der Stadtkämmerei vom 15.10.1909.

¹⁰⁰ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 89.

Tabelle 12

Vergabe von städtischem Gelände im Erbbaurecht in Frankfurt a.M.
1901-1913

Zahl der Fälle	Jahr der Vergabe	Erbbaupächter	Grösse in qm	Pachtdauer Jahre	Erbbauzins in Mark insgesamt pro qm		Hypotheken dar- lehen v. d. Stadt
1	1901	Frankf. Gemeinnütz. Bauges. sch.	6.083	78	4.000,--	66	b)
1	1901	AG "Frankenallee"	2.175	62	2.044,41	94	c)
1	1902	Volks-, Bau- und Sparverein	1.633	63	1.428,88	88	225.000
1	1902	Frankfurter Wohnungs-GmbH	2.204	61	2.479,50	113	229.320
1	1902	Aktienbauges. f. kleine Wohnungen	1.296	71	5.000,--	386	300.000
1	1903	Volks-, Bau- und Sparverein	1.541	61	1.360,--	88	139.500
14 11	1903	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	11.943	61 61 d)	27.993,--	70- 145	645.500
1	1904	Volks-, Bau- und Sparverein	1.278	61	1.124,--	88	129.600
32 5	1904	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	14.276	61 61	e)	e)	970.400
1	1905	Volks-, Bau- und Sparverein	3.654	61	4.384,--	120	138.000
11 14	1905	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	5.860	61 61	e)	e)	397.000
1	1906	Frankf. Wohnungsgenossenschaft	2.071	61	2.400,--	116	70.000
4 5	1906	Beamte und Lehrer Privatpersonen	3.407	61 61	e)	e)	188.000
32 4	1907	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	13.421	61 61	14.588,--	70- 145	1.158.840
2	1908	Beamte und Lehrer	860	61	1.119,--	130	72.810
1	1909	Mietheim - A.G.	6.050	71	5.627,--	93	f)
3	1909	Privatpersonen	33.557	61	49.570,--	59-150	
3 4	1911	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	13.408	61 61	4.968,--	10-145	157.670
1	1912	Volks-, Bau- und Sparverein	3.674	60	3.674,--	100	324.900
1	1912	Frankf. Wohnungsgenossenschaft	784	60	1.067,--	136	111.375
1	1912	Str. bahner Bau- u. Sparverein	1.948	60	2.143,--	110	192.600
15 9	1912	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	15.392	61 61	16.607,--	85-165	612.740
1	1913	Str. bahner Bau- u. Sparverein	2.097	61	3.460,--	165	388.800
17 9	1913	Beamte und Lehrer) Privatpersonen)	16.533	61 61	19.622,--	70- 220	1.352.765
Summe			165.145				7.155.022

a) Das gesamte bis zum 31. März 1913 von Frankfurt in Erbbaurecht vergebene Gelände (einschliesslich des nicht für Wohnhäuser bestimmten) hatte zu diesem Zeitpunkt einen Wert von 4.200.826 Mark.

b) Die Stadt hatte 117 Aktien zu 1.700 M und zwei Aktien zu 425 M mit 199.750 M übernommen.

c) Die Stadt hatte die Garantie für 2.100.000 M Obligationen übernommen. Ausser diesem Gelände hatte die Gesellschaft noch 20.481 qm vom Waisenhaus in Erbpacht.

d) Für 1903 - 1906.

e) Bei 1903 inbegriffen.

f) Die Stadt hatte die Garantie für 612.000 M Obligationen übernommen.

Tabelle 13

Verhältnis der städtischen Hypothekendarlehenssumme an Erbbauberechtigte auf städtischem Grund und Boden zur Förderung des Kleinwohnungsbaus zu den Einnahme- und Ausgabegrößen des städtischen Haushalts in Frankfurt a.M. für die Zeit 1902-1905 (in Mark/%)

1	2	3	4	5	6	7	8
Jahr	Hypothekendarlehen	Direkte Steuern	Hyp.darl. in % der direkten Steuern	Summe aller Steuereinnahmen und Gebühren	Hyp.darl. in % der Gesamteinnahmen	Ausgaben der Stadt (Ordin.)	Hyp.darl. in % der Ausgaben
1902	754.320	13.836.444	5,5	16.894.508	4,5	26.368.558	2,86
1903	785.000	14.397.486	5,5	17.567.329	4,5	27.594.138	2,85
1904	1.100.000	14.886.377	7,4	19.200.350	5,7	29.731.486	3,70
1905	535.000	18.087.868	3,0	22.684.087	2,4	34.454.025	1,55

QUELLE: Statistisches Handbuch (wie bei Tabelle 1) S. 26,283 und Tab. 7, 96 hier

Zusätzlich zur genannten Erbbaudarlehenskasse errichtete die Stadt 1913 ein Hypothekenamt, dem von der Frankfurter Hypothekenbank jährlich 2.000.000 Mark zur Verfügung gestellt wurde. Da dieses Amt seine Tätigkeit erst nach 1914 aufnahm, fällt eine weitere Erörterung seiner Wirkung hier weg¹⁰¹. In den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkrieg beteiligte sich die Stadt Frankfurt durch Übernahme von Aktien an gemeinnützigen Wohn- und Baugesellschaften. So übernahm sie von der Gemeinnützigen Baugesellschaft Aktien im Gesamtwert von 199.500 Mark, von der Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen 200.000 Mark und von der Aktiengesellschaft „Hellerhof“ 100.000 Mark¹⁰².

Ein weitgreifendes Engagement der Stadt zeigt der Vertrag mit der Internationalen Baugesellschaft in Frankfurt aus dem Jahre 1901. Das Bauvorhaben erreichte die Summe von 4,3 Millionen Mark, die wie folgt aufgebracht werden sollten. Es wurde eine besondere Aktiengesellschaft mit einem Grundkapital von 900.000 Mark gegründet, die „Wohnungsgesellschaft Hellerhof“ (§ 3)¹⁰³. Die Internationale Baugesellschaft übernimmt Aktien im Werte von 800.000, die Stadt im Werte von 100.000 Mark. Die Stadt Frankfurt zahlt für diese Aktien lediglich 34.000 Mark, übernimmt aber für die Restsumme (= 75%) die Herstellung der Straßenkanäle. Für die restliche Bau- summe von 3,4 Millionen nimmt die Wohnungsgesellschaft Hellerhof eine Anleihe auf, die die Stadt garantiert und deren Verwendung genau vorgeschrieben wird. Der Reingewinn soll wie folgt verteilt werden:

1.1 Zunächst ist daraus die Einlage in den gesetzlichen Reservefonds zu bestreiten;

1.2 sodann ist eine feste Summe von 6000 M an die Stadt abzuführen, jedoch nicht länger als bis zum Schlusse des Geschäftsjahres 1933;

¹⁰¹ KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 155, s. 182.

¹⁰² KUCZYNSKI (wie Anm. 83). – Magistratsakten T 2056 II und T 2068 I. – Vgl. Fünfzig Jahre Aktiengesellschaft Hellerhof (1902-1952), Frankfurt und Betzbach 1952. – Sechzig Jahre Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen. Frankfurt am Main 1890-1950, Frankfurt 1950.

¹⁰³ Magistratsakten T 2068 I. Vertrag zwischen der Stadtgemeinde Frankfurt und der Internationalen Baugesellschaft zu Frankfurt 1901.

1.3 alsdann ist eine Dividende auf die Aktien bis zum Höchstbetrag von 4 1/2% zu zahlen, während

1.4 der Rest wiederum an die Stadt abzuführen ist.

2. Die Stadt ist verpflichtet, die ihr nach 1.2 und 1.4 zukommenden Zahlungen in einen zu begründenden städtischen Aktien-Erwerbungsfond zu legen und alljährlich die gesamten Mittel dieses Fonds einschließlich der auf die so erworbenen Aktien entfallenden Dividenden zum Ankauf von Aktien zu verwenden, wie andererseits die Aktionäre statutarisch zur Uebereignung ihrer durch das Loos bestimmten Aktien an die Stadt zu verpflichten sind. Sobald die Stadt auf diese Weise in den Besitz von 350 Stück Aktien - außer den ihr nach § 3 zufallenden 100 Stück - gelangt ist, ist sie verpflichtet, zum weiteren Ankauf von Aktien alljährlich mindestens einen Betrag zu verwenden, welcher = 4 1/2% vom Nominalbetrage der bereits erworbenen Aktien + 13.000 M. ist, gleichviel welche Dividende auf die Aktien zur Vertheilung gelangt und ohne Rücksicht auf die im städtischen Aktien-Erwerbungsfond vorhandenen Geldmittel“¹⁰⁴.

Damit erwirbt die Stadtgemeinde allmählich die Wohnungsgesellschaft Hellerhof, ein Finanzierungsmodus, den Preußen bei der staatlichen Unterstützung des Eisenbahnbaus in den Jahrzehnten vorher ebenso anwandte. Es wurde allerdings kritisiert, daß die Stadt Frankfurt mit diesem Vertrag zu hohe Baupreise, die sich in der 4%igen Dividende niedergeschlagen haben, akzeptiert habe¹⁰⁵. Garantieleistungen übernahm die Stadt auch in zwei anderen Fällen: für das Obligationkapital der Akteingesellschaft Frankenallee in Höhe von 2,1 Millionen Mark, für die Zinszahlung und Amortisation dieses Kapitals und für die Obligationen der Miethausaktiengesellschaft in Höhe von 612.000 Mark¹⁰⁶.

Gegenüber der oben beschriebenen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus nimmt sich der städtische Eigenbau recht bescheiden aus, berücksichtigt man nicht die für die städtischen Bediensteten errichteten Wohnungen. In den Jahren von 1904 bis 1913 hat die Stadt für den allgemeinen Kleinwohnungsbau insgesamt 32 Wohnungen errichtet, deren Mieten durchweg nicht immer niedriger lagen als die der nichtstädtischen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften; der Gesamtkostenpreis, also einschließlich Bodenpreis betrug 906.823 Mark (s. Tabelle 14). Im gleichen Zeitraum wurden von nichtstädtischen Bau- und Wohnungsgesellschaften oder -vereinen 2.754 Wohnungen errichtet (s. Tabelle 17). Für den gesamten, hier untersuchten Zeitraum ergibt sich folgende Relation: die nichtstädtischen Gesellschaften und Vereine bauten von 1868 bis 1914 6.558 Wohnungen (s. Tabelle 15). Die Stadtgemeinde errichtete von 1887 bis 1914 477 Wohnungen (s. Tabelle 16). In dieser Zahl sind allerdings die für die städtischen Bediensteten errichteten Wohnungen eingeschlossen¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Magistratsakten T 2068 I, Vertrag zwischen der Stadtgemeinde Frankfurt und der Internationalen Baugesellschaft zu Frankfurt, S. 2 und S. 3.

¹⁰⁵ Magistratsakten T 2068 I, Aktiengesellschaft Hellerhof 1901-1904. Offener Brief von I.H. Hebler an die Stadtverordneten, Frankfurt den 8. August 1904.

¹⁰⁶ Magistratsakten T 2073 I, Mietheim-Aktiengesellschaft, Schreiben der Stadtkämmerei vom 15.10.1909. - KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 327.

¹⁰⁷ Für den gesamten hier untersuchten Zeitraum, nämlich 1870 bis 1914 liegen keine Zahlen über die für die Allgemeinheit durch die Stadt errichteten Wohnungen vor.

Tabelle 14

Städtischer allgemeiner Kleinwohnungsbau in Frankfurt a.M. 1904-1913

Erbau- ungs- jahr	Zahl der Häu- ser	Bewohn- te Ge- schosse	Zahl der Wohnungen mit ... Wohnräumen (einschliesslich Küche)					Jährlicher Gesamtmietpreis der Wohnungen mit ... Wohnräumen (einschl. Küche) in Mark 1912					Gesamt- kosten einschl. Bodenpr. in Mark	Miet- er- trag in %
			2	3	4	<5	ges.	2	3	4	<5	ges.		
1904	1	4	1	3	-	-	4	300	1752	-	-	2052	41.900	4,90
1909	1	4	-	1	3	-	4	-	700	2775	-	3925	80.473	4,88
1911	1	4	3	3	-	-	6	1440	1985	-	-	7775	133.000	5,85
1913	1	5	-	15	3	-	18	-	12425	3750	-	30525	651.450	4,69
Zus.	4	17	4	22	6	-	32	1740	16862	6525	-	44277	906.823	4,88

QUELLE: Richard KUCZYNSKI (wie Anm. 83) S. 7.

Tabelle 15

Die von gemeinnützigen Bau- und Wohnungsgesellschaften oder -vereinen
in den Jahren 1868-1914 errichteten Gebäude und Wohnungen,
nach den Jahren der Gebrauchsabnahme

1	2	3	4	5	6	6
Kalender- jahr	errichtete Gebäude	Zahl der in diesem Jahr neuerstandenen Wohnungen mit einer Zimmerzahl von				Gesamtzahl der Wohnungen
		1	2	3	4 u.m.	
1868	3	-	20	12	-	32
1870	1	-	10	1	-	11
1872	38	37	124	8	12	181
1873	29	10	65	22	1	98
1874	3	-	-	-	3	3
1875	11	-	-	-	26	26
1876	7	9	9	45	4	37
1877	26	-	64	51	3	118
1878	3	-	1	2	2	5
1884	4	-	-	12	-	12
1887	1	-	15	-	-	15
1888	3	-	24	-	-	24
1889	2	6	14	-	-	20
1891	12	1	121	3	-	125
1892	7	-	-	21	1	22
1893	17	-	98	3	-	101
1895	3	-	20	4	-	24
1896	14	2	27	42	1	72
1897	17	10	114	-	-	124
1898	13	-	59	24	-	83
1899	25	1	53	61	-	115
1900	14	7	79	8	5	99
1901	37	-	131	89	4	224
1902	198	51	713	367	21	1152
1903	94	32	369	135	34	570
1904	96	-	450	72	7	573
1905	28	-	74	96	1	171
1906	10	-	27	27	6	60
1907	45	23	210	111	2	346
1908	1	-	8	4	-	12
1909	38	19	151	74	6	250
1910	43	1	275	66	-	342
1911	91	48	249	28	6	331
1912	93	40	226	99	2	367
1913	79	39	214	54	27	334
1914	106	115	308	27	29	479
Zusammen	1212	495	4117	1538	203	6558

QUELLE: Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt a.M., Heft 11: Die Besiedlung des Frankfurter Stadtgebiets und die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses der Bevölkerung, bearb. von August BUSCH, Frankfurt a.M. 1919, S. 197.

Tabelle 16

Anteil der neuerstellten Wohnungen an der Gesamtzahl der neuen Wohnungen
in Frankfurt 1884-1914 (in %)

1	2	3	4
Jahr	Neuerstellte gemeinnützige Wohnungen	Insgesamt neuerstellte Wohnungen	Anteil in %
1884	12	376	3,2
1887	15	854	1,8
1888	24	1161	2,1
1889	20	1533	1,3
1891	125	1906	6,6
1892	22	1073	2,1
1893	101	1718	5,9
1895	24	2108	1,1
1896	72	1349	5,3
1897	124	1156	10,7
1898	83	1020	8,1
1899	115	1057	10,9
1900	99	1922	5,2
1901	224	1978	11,3
1902	1152	3687	31,2
1903	570	2923	19,5
1904	573	3598	15,9
1905	171	3294	5,2
1906	60	3351	1,8
1907	346	2528	13,7
1908	12	795	1,5
1909	250	1559	16,0
1910 a)	342	2408	14,2
1911	331	3147	10,5
1912	367	2390	15,4
1913	334	2936	11,4
1914	479	1958	24,5

a) 1910 verkaufte der Verein Arbeiterheim Niederrad sämtliche 38 Gebäude mit 46 Wohnungen an Private.

QUELLE:

1. Beiträge zur Statistik (wie bei Tabelle 15) S. 197.
2. Statistische Beschreibung der Stadt Frankfurt a.M. und ihrer Bevölkerung, im Auftr. des Magistrats hrsg. durch das Statist. Amt, N.F., 1. Heft, 1. Theil: Die äußere Vertheilung der Bevölkerung, bearb. von H. BLEICHER, Frankfurt a.M., S. 20.
3. Statistisches Handbuch (wie bei Tabelle 1) S. 20.
4. Statistisches Handbuch 1906/07-1926/27 (wie bei Tabelle 1) S. 44.

Tabelle 17

Anteil der gemeinnützig erbauten Wohnungen an der Gesamtzahl
der vorhandenen und bewohnten Wohnungen in Frankfurt 1871 - 1910 (in %)

Jahr	vorhandene Wohnungen	Bewohnte Wohnungen	Anteil gemeinnütziger Wohnungen an Spalte 2	an Spalte 3
1871		17.419		0,2
1880		27.763		1,8
1885	32.472	31.502	1,6	1,7
1890	38.244	36.984	1,5	1,6
1895	53.810	48.802	1,6	1,7
1900	60.911	59.731	2,2	2,3
1905	74.470	71.173	5,4	5,7
1910	94.012	91.762	5,4	5,5

QUELLEN: Beiträge zur Statistik (wie bei Tabelle 15, Nr. 1) S. 41 und 198;
Statistisches Handbuch (wie bei Tabelle 1) S. 13.

Die Stadt hat also in der zweiten, aktivsten Phase der Wohnungspolitik – 1902/04-1913/14 – 1,16% der gemeinnützig und 0,11% der insgesamt in diesem Zeitraum erstellten Wohnungen gebaut (errechnet nach Tabelle 16).

Für den gesamten hier untersuchten Zeitraum kann man sagen, daß die Stadt 7,8% des gemeinnützig erstellten Wohnungsvolumens selbst gebaut hat; in diesem Prozentsatz sind die Bauten für die städtischen Bediensteten eingeschlossen¹⁰⁸. Diese Zahlen spiegeln die wohnungspolitische Konzeption der Stadt nach 1900, wie sie Adickes in seiner Denkschrift aus dem Jahre 1901 als sogenannte zweite Phase deklarierte, wider¹⁰⁹. Es muß hierbei aber hervorgehoben werden, daß die nichtstädtischen Bauträger des gemeinnützigen Wohnungsbaus erhebliche Darlehensmittel der Stadt und der Landesversicherungsanstalt Hessen-Nassau in Kassel in Anspruch genommen haben¹¹⁰.

Die Leistungen des gesamten gemeinnützigen Wohnungsbaus im Verhältnis zur gesamten Wohnungserstellung Frankfurts sind aus den Tabellen 16 und 17 ersichtlich. Es wird deutlich, daß jener nach 1897 einen größeren Anteil am allgemeinen Wohnungsbau einnimmt. Dies korrespondiert mit der zweiten wohnungspolitischen Phase der Stadt selbst. Im Durchschnitt beträgt der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus am gesamten Wohnungsbau – also an den jeweils neu erstellten Wohnungen – in der Zeit von 1897 - 1914 12,6%. Der Zeitpunkt des Anstiegs der kommunalen Wohnungsfürsorge deckt sich mit dem anderer Kommunen.

Gemäß der Adickeschen Denkschrift aus dem Jahre 1900 scheint hier trotz hemmender Bestimmungsfaktoren – Kommunalverfassung, Zensuswahlrecht, Hausbesitzerlobby, wachsende Infrastrukturausgabenlast – ein neuer Denkprozeß Früchte getragen zu haben. Der geringe städtische Eigenbau an Kleinwohnungen, der zumeist den städtischen Bediensteten vorbehalten blieb, der Weg der Erbbauvergabe an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und die Förderung des Hypothekarkredits am Ende der hier untersuchten Periode zeigen auch, daß man nicht bereit war, prinzipiell in den Bereich der privaten Wohnungswirtschaft einzugreifen, sondern lediglich mit gezielten Maßnahmen die erkannten Störfaktoren zu beseitigen.

¹⁰⁸ Magistratsakten T 2068 I, Aktiengesellschaft Hellerhof 1901-1904

¹⁰⁹ Die Landesversicherungsanstalten waren durch das Gesetz vom 22. 6. 1889 berechtigt, „einen Teil ihrer verfügbaren Kapitalien zu mäßigen Zinsen für den Bau von Arbeiterwohnungen herzuliehen“. v. SALTERN (wie Anm. 1) S. 346. – Es liegen keine Gesamtdarlehenszahlen über die von der Landesversicherungsanstalt Hessen-Nassau für den Frankfurter gemeinnützigen Wohnungsbau entliehenen Gelder vor. Folgende Daten konnten den Magistratsakten entnommen werden: Magistratsakten T 2056 I, Aktiengesellschaft für kleine Wohnungen, Bd. 1, 1889-1908: 1.591.000 Mark. Magistratsakten T 2066, Volks-, Bau- und Sparverein 1901-1930: 1.227.500 Mark. Magistratsakten T 2073 I, Mietheim-Aktiengesellschaft: 8.000.000 Mark erstellte Hypotheken.

¹¹⁰ Eine rein quantitative, aber umfassende Darstellung des Frankfurter gemeinnützigen Wohnungsbaus bis 1904 bietet ERNST CAHN, Die gemeinnützige Bautätigkeit in Frankfurt am Main, Frankfurt 1904.