Wohnen im Wandel

Beiträge zur Geschichte des Alltags
in der bürgerlichen Gesellschaft

Herausgegeben von
Lutz Niethammer

Peter Hammer Verlag, Wuppertal

© Peter Hammer Verlag, GmbH, Wuppertal 1979
Alle Rechte vorbehalten
Umschlaggestaltung: hammerteam
Umschlagzeichnung: Stich von Edmond Texier, 1852
Druck: F. L. Wagener, Lemgo
Buchbinderei: Klemme & Bleimund
Gesetzt in der Linotype Garamond
ISBN: 3 87294 142 9

UNIVERSITÄTS-
UND
STADT-
BIBLIOTHEK
KÖLN
A

Peter-Christian Witt

Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer

Zur Regelung von Wohnungsbau und Wohnungsmarkt in der Weimarer Republik

I.

Die Wohnungsbau- und Wohnungsmarktpolitik in der Weimarer Republik wurde gekennzeichnet dadurch, daß es sich stets nur um teils kurzfristige, teils auch langfristige Planungen zur Überwindung einer akuten, soziale und politische Probleme aufwerfenden Mangelsituation handelte. Dabei lassen sich zwei Perioden ziemlich deutlich abgrenzen; eine bis zum Ende der Hyperinflation im Winter 1923 dauernde, in der sich die Probleme bei der Deckung des Wohnungsbedarfs im wesentlichen als güterwirtschaftliche darstellten, und die Periode von 1924 bis Ende 1932, in der die Bedarfsdeckung im wesentlichen ein Finanzierungsproblem war. Zugleich aber wurde die Bedarfsdeckung, wenn auch nicht quantitativ, so doch hinsichtlich der Frage, ob private Investoren oder die öffentlichen Hände als Träger auftraten, ganz wesentlich bestimmt durch die seit dem Ersten Weltkrieg nicht mehr ausschließlich in den Händen der Eigentümer liegende Verteilung des vorhandenen Wohnraums, d. h. durch die mehr oder minder scharfen gesetzlichen Eingriffe und durch die mehr oder minder scharfe Anwendung der gesetzlichen Vorschriften durch die Verwaltung, d. h. durch gesetzliche Regelung und Verwaltungspraxis der sogenannten Wohnungszwangswirtschaft. Im Rahmen dieses Aufsatzes sollen die quantitativen Ergebnisse des Wohnungsbaus und seiner Finanzierung in der Weimarer Republik diskutiert und eine Reihe von hiermit eng zusammenhängenden Fragen wie z. B. Formen der Finanzierung, Größe und Qualität der erstellten Wohnungen und Mieten näher beleuchtet werden.

Im Artikel 155 der Weimarer Verfassung war als eine Zielsetzung staatlicher Politik formuliert, »jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern«. Wenngleich es sich bei diesem Verfassungsauftrag auch nicht um unmittelbar geltendes Recht, sondern lediglich um eine Generalanweisung an den Gesetzgeber handelte, deren Konkretisierung der Einzelentscheidung vorbehalten blieb, so wies diese ausdrückliche Benennung des Wohnungsbaus als staatliche Aufgabe jedoch auf zweierlei hin: einmal auf die auch in einer Reihe anderer Verfassungsbestimmungen festgeschriebene qualitative Neubestimmung des Staatsinterventionismus, der als solcher mit steigen-

der Intensität seit der Reichsgründung 1871 Merkmal staatlicher Politik gewesen war, im Sinne einer sozialen Ausprägung; zum andern deutete sich in der konkreten Benennung des Wohnungsbaus als einer solchen staatlichen Aufgabe schon an, daß hier in der Vergangenheit offensichtlich besonders schwerwiegende Mängel aufgetreten waren, deren Behebung eine gewisse Priorität zugewiesen wurde. Die Erbschaft, die die Weimarer Republik auf dem Gebiet des Wohnungswesens vom Kaiserreich zu übernehmen hatte, war kurz gesagt katastrophal, und zwar viel katastrophaler als verantwortliche Politiker und die Beamtenschaft annahmen, als sie die weitreichende Generalverpflichtung des Staates, jedem Deutschen eine angemessene Wohnung zu sichern, in den Text der Weimarer Verfassung hineinformulierten und damit bei den Bürgern eine Erwartung von der Leistungsfähigkeit staatlicher Politik weckten, an deren Erfüllung oder Nichterfüllung der Weimarer Staat auch gemessen werden würde.

An dieser Stelle sind einige kurze Hinweise zur Lage von Wohnungsbau und Wohnungsmarkt im Kaiserreich notwendig, um die Schwere der Vorbelastung für die Weimarer Republik besser einschätzen zu können. Generell wird man sagen können, daß in der Zeit bis 1918 die Befriedigung des menschlichen Grundbedürfnisses Wohnen weder quantitativ noch qualitativ gelungen war. Die Ursachen hierfür sind vielfältiger Natur gewesen, eine der wichtigsten war jedoch die rapide Industrialisierung und die damit zusammenhängende Herausbildung städtischer Ballungsgebiete seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Diese Entwicklung, die in allen europäischen Staaten zu verzeichnen war, erhielt in Deutschland eine besondere Dimension vor allen Dingen dadurch, daß sie hier auf einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum von etwa 65 Jahren zusammengedrängt war. Im Jahre 1850 lebten rd. 87 v. H. der Bevölkerung (rd. 36 Mill.) in ländlichen Gemeinden und kleinen Städten bis 10 000 Einwohner, in Städten über 50 000 Einwohner dagegen nur rd. 5 v. H.; weitaus mehr als zwei Drittel aller Beschäftigten arbeiteten in der Land- und Forstwirtschaft oder in Berufen, die in unmittelbaren sachlichen und lokalen Zusammenhang mit diesem Wirtschaftsbereich standen, während noch weniger als ein Viertel in industriellen Unternehmungen, dem nicht für die Landwirtschaft produzierenden Handwerk, dem Verkehrssektor oder den überregionalen Dienstleistungsbereichen tätig war. 65 Jahre später, vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges, hatte sich dieses Bild grundlegend gewandelt. Von einer fast doppelt so großen Bevölkerung (rd. 67,5 Mill.) lebten nur noch rd. 56 v. H. in Dörfern oder kleinen Städten bis 10 000 Einwohnern, rd. 28 v. H. dagegen in Städten über 50 000 Einwohner, in der Landwirtschaft war nur noch ein gutes Drittel der Erwerbstätigen beschäftigt, über 50 v. H. dagegen in Industrie, Verkehrswesen und überregionalen Dienstleistungsbereichen.

Diese gewaltige Vermehrung der Bevölkerung und der Umschichtungsprozeß in deren regionaler und lokaler Verteilung setzten sich in allerdings abgeschwächter Form auch während der Zeit der Weimarer Republik fort. In dem hier betrachteten Zeitraum zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und Kriegsausbruch 1914 hatten sich diese Prozesse keineswegs in gleichförmiger, sondern in zyklischer Bewegung vollzogen. Zusammen mit anderen Faktoren wie etwa den gleichfalls nur in langfristiger Perspektive erfaßbaren Veränderungen in der Familien- und Haushaltsstruktur, d. h. im wesentlichen der Verkleinerung der zu einem Haushalt gehörenden Personenzahl und der Vermehrung der Einpersonenhaushalte, bedingten sie einmal global eine überproportional zum Bevölkerungswachstum steigende Nachfrage nach Wohnraum und zum andern eine lokal und regional veränderte Nachfrage, die offensichtlich bis 1914 nie auch nur annähernd zureichend befriedigt werden konnte. Praktisch herrschte eine dauernde Unterversorgung mit Wohnraum, die vor allen Dingen in den wachsenden Großstädten und/oder den industriellen Ballungsgebieten die minderbemittelten Bevölkerungsschichten, d. h. die industrielle Arbeiterschaft wie die schlecht bezahlten unteren Angestellten und Beamten, traf, die für meist sehr kleine Wohnungen im Verhältnis zum Familieneinkommen viel zu hohe Mieten zu zahlen hatten. Neben der Küche bestanden diese speziell für die genannten Kreise gebauten Wohnungen in der Regel aus einem, höchstens aber zwei Wohnräumen mit nicht mehr als 40 m² Wohnfläche und die Belastung betrug, wie aus einer Reihe von Einzeluntersuchungen hervorgeht, zwischen einem Viertel und einem Drittel des Nettoeinkommens, bisweilen aber auch noch mehr. Verschärfend kam hinzu, daß für die Befriedigung des Wohnraumbedarfs dieser Bevölkerungsschichten zumindest in den Großstädten ein spezifischer Baustil – mehrstöckiges Massenmiethaus mit meist mehreren engen Hinterhöfen – entwickelt wurde, dessen sozialhygienischer Problematik man sich schon bei der Produktion bewußt war, der aber dennoch durchgeführt wurde, weil nur so eine genügend attraktive Kapitalrendite für die privaten Investoren auf dem Bausektor garantierbar erschien.

Die Nachfrage nach Wohnungen hängt offensichtlich von einer Vielzahl sich dauernd ändernder objektiver Größen, wie z. B. Familiengröße und -einkommen, regionalem Arbeitsplatzangebot usw., und von nur subjektiv bestimmten Größen, d. h. subjektiv formulierten Ansprüchen und Erwartungshaltungen, ab, so daß selbst bei genauerer Kenntnis dieser Variablen eine der tatsächlichen Nachfrage adäquate Bedarfsdeckung nur sehr schwer realisierbar erscheint. Nun ist mit hinreichender Sicherheit nachgewiesen, daß vor 1914 der ganz überwiegend auf privatwirtschaftlicher, profitorientierter Grundlage erfolgende Wohnungsbau auf die objektiven und/oder subjektiven Interessen der großen Mehrheit der Wohnungssuchenden so gut wie keine Rücksicht genommen hat, daß vielmehr der Wohnungsmarkt von Anfang an in ganz eindeutiger Weise von der Ange-

botsseite strukturiert werden konnte, weil auf dem Wohnungsmarkt die Nachfrager den Anbietern ganz eindeutig unterlegen waren.
In der Praxis hieß dies, daß sich z. B. die von den meisten Experten aus hygienischen, sozialen und politischen Gründen bekämpfte Mietskaserne mit Klein- oder Kleinstwohnungen als Normaltypus der Arbeiterwohnung im Kaiserreich durchzusetzen begann, da das in dieser spezifischen Form in den Wohnungsbau investierte Kapital eine hohe (und zwar höhere als im gesamten Mietwohnungsbau), daneben auch verhältnismäßig sichere Verzinsung abwarf. Der in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg aufgebaute Bestand an Wohnungen dieser Art repräsentierte einen gewaltigen Kapitalbestand und befand sich direkt oder indirekt – soweit sich dies übersehen läßt – überwiegend im Besitz einer politisch und sozial außerordentlich gewichtigen Gruppe, des besitzenden und gebildeten Bürgertums und des sogenannten alten Mittelstandes, deren politische Machtstellung jede radikale Änderung der gesetzlichen und verwaltungstechnischen Rahmenregelungen für den Wohnungsbau schon deswegen verhinderte, weil solche Änderungen zum mindesten eine teilweise Entwertung früherer Investitionen beinhaltet oder, anders ausgedrückt, eine Verringerung der Kapitalrendite nach sich gezogen hätten. In der Folge entwickelten die über einen langen Zeitraum hinweg getroffenen Investitionsentscheidungen im Wohnungsbau einen sich selbst verstärkenden Effekt, nämlich die einmal getroffenen Entscheidungen über Baustil, Ausstattung und Größe der einzelnen Wohnungen, z. T. auch ihre lokale und regionale Verteilung ständig in gleichförmiger Weise zu wiederholen, um dadurch die früheren Investitionen in ihrem Wert zu sichern. Obwohl bei den der Forschung zugänglichen Beratungen über die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus in der Weimarer Republik von den Teilnehmern, Politikern, Beamten, Architekten, Vertretern des Haus- und Grundbesitzes und der gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften, nie explizit auf diesen Zusammenhang zwischen bereits getätigten und geplanten Investitionen im Wohnungsbau eingegangen wurde, läßt sich dennoch aus den Begründungen für die Entscheidung, im Prinzip nicht (oder jedenfalls nicht in quantitativ bedeutsamen Umfang) von der schon vor 1914 im Wohnungsbau verfolgten Ausrichtung abzuweichen, erkennen, daß der Zusammenhang sehr wohl gesehen wurde.
Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des nichtlandwirtschaftlichen Wohnungsbaus – nur für diesen liegen einigermaßen zuverlässige Schätzungen vor, während sich der Wohnungsbau in der Landwirtschaft, der nicht gerade marginal gewesen sein dürfte, leider nicht genauer bestimmen läßt – war in den Jahren zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und 1914 außerordentlich hoch. Dies läßt sich einmal damit belegen, daß in der (allerdings auch für öffentliche Auftraggeber, die Wirtschaft und schließlich den öffentlichen Tiefbau) arbeitenden Bauwirtschaft ein ständig steigender Anteil aller Beschäftigten (1913 rd. 16 v. H. aller in Industrie und Handwerk Beschäftigten bzw. 5,3 v. H. aller Beschäftigten) tätig war; zum andern flossen im Durchschnitt der Jahre 1851–1913 rd. 30 v. H. aller Investitionen in den nichtlandwirtschaftlichen Wohnungsbau. Kein anderer Teilbereich dürfte damit auch nur annähernd gleich wichtig für die gesamtwirtschaftliche Konjunkturentwicklung gewesen sein wie der Wohnungsbau, und zwar in doppelter Hinsicht: einmal als Verstärkungsfaktor wirtschaftlicher Auf- und Abschwünge, zum andern aber auch als konjunkturstabilisierendes Element. Diese sich scheinbar widersprechende Doppelfunktion des Wohnungsbaus für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bezeichnet nur die in ihm enthaltenen Möglichkeiten, nicht aber die vor 1914 zu verzeichnende Realität. Dennoch ist es notwendig, sich diesen Tatbestand zu vergegenwärtigen, weil er in der Argumentation für oder wider eine nur private, eine gemischtwirtschaftliche oder eine nur staatliche Befriedigung des Wohnungsbedarfs insofern eine ganz wesentliche Rolle gespielt hat, als hier ein neuer Begründungszusammenhang konstituiert wurde, der nun nicht mehr nur sektorale, sondern gesamtwirtschaftliche Überlegungen einbezog.
Vor 1914 erfüllte der Wohnungsbau allerdings gesamtwirtschaftlich gesehen in der Regel nur die eine Funktion, jeweils vorhandene konjunkturelle Aufschwungs- oder Abschwungsphasen prozyklisch noch zu verstärken. Dies hing mit zwei Faktoren zusammen, nämlich den Finanzierungsmethoden des ganz überwiegend privatwirtschaftlichen Wohnungsbaus und der staatlichen Wirtschaftspolitik. Da die privaten Bauherren gewöhnlich nur über eine sehr geringe Eigenkapitalausstattung verfügten, die in der Regel aus dem erschlossenen Baugrundstück bestand und – hier weichen die Schätzungen erheblich von einander ab – nicht mehr als höchstens 25 v. H., z. T. wohl auch nur 10 v. H. der gesamten Kosten betrug, wurden die eigentlichen Baukosten mit Hilfe von 1. Hypotheken in Höhe von ca. 60–70 v. H. (vermittelt durch Institute des organisierten Realkredits) und für den Rest durch 2. Hypotheken (vermittelt durch private Anleger und wegen der geringeren Sicherheit gewöhnlich mit 2 v. H. höher verzinslich als die 1. Hypotheken) aufgebracht. Diese Finanzierungsmethode wurde nun aber in entscheidendem Ausmaß durch die staatliche Wirtschaftspolitik beeinflußt, die damals als Globalsteuerungsinstrumentarium praktisch nur die Diskontpolitik, d. h. die Veränderung des Preises, zu dem die Zentralbank Kredite zur Verfügung zu stellen bereit war, kannte. In Zeiten schlechter Konjunktur und damit gewöhnlich verbunden einem geringen Außenhandelsdefizit stellte die Reichsbank Kredite zu verhältnismäßig geringen Zinsen zur Verfügung, ohne daß dafür freilich größere Nachfrage bestand, da auch die Privaten ihr verfügbares Kapital dem Geld- und Kreditmarkt zur Verfügung stellten und den Diskontsatz der Reichsbank in der Regel unterboten, während sie zugleich ihre Investitionstätig-

keit, d. h. aber z. B. auch den Wohnungsbau, einschränkten. In Zeiten der Hochkonjunktur und damit auch gewöhnlich verbunden einem hohen Außenhandelsdefizit erhöhte die Reichsbank ihren Diskontsatz und trieb damit den Preis der Hypothekendarlehen des organisierten Realkredits wie der privaten Anleger in solche Höhen, daß – auch unter Berücksichtigung der gleichzeitigen Baupreissteigerungen – die Gewinnchancen aus der Wohnungsvermietung stark absanken, die Bauproduktion also gedrosselt wurde. Da beim Wohnungsbau zwischen Investitionsentscheidung und tatsächlicher Durchführung der Investition ein verhältnismäßig langer Zeitraum liegt, reagierte der Wohnungsbau freilich auf solche Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit gewissen Verzögerungen, die sich wegen der hohen Fremdfinanzierung freilich in der Regel nicht (wie dies möglich gewesen wäre) krisenglättend, sondern krisenverstärkend auswirkten. Für den Wohnungsbau selber bedeutete dies, daß eine an der Bevölkerungsentwicklung und den Haushaltsgründungen orientierte Wohnungsbauproduktion unmöglich wurde und die zyklisch auftretende Verschärfung des Wohnungsmangels eine systemimmanente Dauererscheinung darstellte. Diese Feststellung läßt sich einmal mit den von Walther G. Hoffmann konstruierten Reihen über die Investitionen in der deutschen Volkswirtschaft belegen, aus denen eindeutig die die Auf- und Abschwungsphasen verschärfenden zyklischen Schwankungen der Bauinvestitionen hervorgehen. Zum andern läßt sich darüber hinaus aber auch belegen, daß die zyklischen Schwankungen der Wohnungsbauinvestitionen keineswegs bei allen Formen des Wohnungsbaus wie z. B. Einfamilienhäuser, Großwohnungen und Arbeiter- oder Kleinwohnungen etwa gleichmäßig auftraten; vielmehr traten solche Schwankungen ausweislich der Zählergebnisse über die Wohnungsprodukten in den deutschen Großstädten (diese sind die einzigen nicht auf Schätzungen, sondern auf genauer Erfassung beruhenden Zahlen für die Jahre ab etwa 1900/1903) in erster Linie bei der Produktion von Arbeiter- oder Kleinwohnungen auf, d. h. hauptsächlich die Wohnungsversorgung der minderbemittelten Bevölkerungsschichten war in hohem Grade konjunkturellen Einflüssen unterworfen.

II.

Die hier kurz skizzierten strukturellen Probleme des deutschen Wohnungsbaus in den Jahrzehnten zwischen Beginn der Hochindustrialisierungsphase in Deutschland und dem Ausbruch des 1. Weltkrieges verstärkten sich in der Kriegszeit noch dadurch, daß die güterwirtschaftlichen Ressourcen in die kriegswirtschaftlich wichtigen Bereiche geleitet wurden und der Wohnungsbau – jedenfalls soweit es sich um den Bau von Mietwohnungen handelte – praktisch völlig zum Erliegen kam (schon im Jahre 1914 Rückgang auf etwa zwei Drittel des Jahres 1913, 1915 etwa 30 v. H., 1916 noch 10 v. H. und 1917 und 1918 je etwa 4 v. H. des Jahres 1913). Waren 1913 noch rd. 200 000 neue Wohnungen erstellt worden (der Durchschnitt der Jahre 1900–1913 hatte rd. 250 000 betragen), was einem Reinzugang von Wohnungen (d. h. Wohnungsproduktion abzüglich Abbrüche, Brandverluste, Umwandlungen in Geschäftsräume) in Höhe von etwa 160 000–170 000 entsprach, so wurden zwischen August 1914 bis Ende Dezember 1918 insgesamt nur noch rd. 180 000 Wohnungen produziert. Dieser Rückgang der Produktion, dessen kriegsbedingte güterwirtschaftliche Ursachen auf der Hand lagen und der keineswegs, wie man vermuten könnte, mit den erstmals vom Staat eingeführten Mieterschutzbestimmungen (Verordnungen des Bundesrats vom 15. 12. 1914, 26. 7. 1917 und 23. 9. 1918) und den darin enthaltenen Maßnahmen gegen Mietpreissteigerungen in ursächlichem Zusammenhang stand, führte nun keineswegs zu einer Verschärfung des Wohnungsmangels, sondern in allen Gemeinden, die Zählungen über leerstehende Wohnungen veranstalteten, erhöhte sich zumindest bis Anfang 1917 der Wohnungsleerbestand kräftig und stagnierte damals bei etwa 2 v. H. des Bestandes. Zurückzuführen war diese Tatsache einmal auf die gegenüber den Friedensjahren um etwa 40 v. H. zurückgehende Zahl der Eheschließungen, d. h. in der Regel auch der potentiell eine eigene Wohnung beanspruchenden neuen Haushaltungen, zum andern auf eine kriegsbedingte erhöhte Sterblichkeit, die zu vermehrten Haushaltsauflösungen führte, und schließlich auf die außerordentlich schlechte ökonomische Absicherung der Familien, deren Haushaltsvorstand zum Kriegsdienst eingezogen war und die deswegen z. T. sogar zur Aufgabe der eigenen Wohnung gezwungen waren. Zeitgenössischen Beobachtern konnte eigentlich nicht verborgen geblieben sein, daß die so entstandene Wohnungsmarktlage ganz wesentlich Resultat des Krieges war und mit Abschluß der Kampfhandlungen – übrigens ganz unabhängig vom Ergebnis des Krieges – viele der Ursachen, die zu einer Verringerung der Nachfrage nach Wohnungen geführt hatten, automatisch wegfallen würden und zugleich aus dem Vollzug von bisher nur durch den Krieg verhinderten Eheabsichten eine sprunghafte Vermehrung der Haushaltungen und des Wohnungsbedarfs entstehen würde. Die am 23. September 1918 verkündete Bekanntmachung des Bundesrats über Maßnahmen gegen den Wohnungsmangel scheint auch zu bestätigen, daß politische Führung wie Reichsbürokratie eine realistische Beurteilung der Situation vornahmen; der Schein trügt jedoch insofern, als zumindest teilweise die für konkrete Maßnahmen gegen den drohenden Wohnungsmangel zuständigen Länder-(Bundesstaaten-)Bürokratien in geradezu frivolem Zynismus erklärten, daß Wohnungsmangel, außer vielleicht in einigen Regionen, schon deswegen kaum auftreten dürfte, weil infolge der sich deutlich abzeichnenden deutschen Niederlage die Ansprüche vor allem der Arbeiter hinsichtlich ihrer Wohnungen so heruntergeschraubt würden, daß ein be-

sonderes, etwa auch staatlich gefördertes Wohnungsbauprogramm unnötig sei. Mit solchen Argumenten wurde die schon seit Monaten vorliegende, vom preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten durchgeführte Untersuchung, die den Wohnungsfehlbestand im Februar 1918 auf mindestens 700 000 Einheiten geschätzt hatte, für die praktische politische Entscheidungsbildung für irrelevant erklärt und sozusagen als notwendige Konsequenz des verlorenen Krieges eine weitere Einschränkung der Wohnbedürfnisse der minderbemittelten Bevölkerungsschichten postuliert.

Allerdings konnten sich diese Überlegungen in der konkreten Entscheidungsbildung in den Monaten zwischen November 1918 und April 1919, in denen die Weichen für die staatliche Wohnungsbaupolitik in der ersten Phase der Weimarer Republik bis Ende 1923 gestellt wurden, aus einer Reihe von Gründen nicht durchsetzen. Hier sind zunächst die noch vor der Revolution getroffenen Maßnahmen zum Schutz der Mieter, die Bestellung von Reichs- und Staatskommissaren für das Wohnungswesen und die für die Wohnraumbewirtschaftung getroffenen Regelungen (Bekanntmachung des Bundesrates vom 23. 9. 1918) zu nennen, die zwar in sich kein Programm für eine staatliche Wohnungsbaupolitik enthielten und denen auch deutlich die Zielsetzung, durch Behebung besonders kritisierter sozialer Mißstände den innenpolitischen Druck zu mildern, anzusehen war. Sie stellten aber dennoch insofern einen sozialen Fortschritt dar, als sie die Bereitstellung und Verteilung von Wohnungen im Gegensatz zu der Zeit vor 1914 eindeutig zur staatlichen Aufgabe deklarierten und dem auf dem Wohnungsmarkt bei unbefriedigter Nachfrage schwächeren Teil, dem Mieter, besonderen staatlichen Schutz angedeihen ließen. Diese die Verfügungsfreiheit der Hausbesitzer einschränkenden Bestimmungen ließen nun mit einiger Sicherheit erwarten, daß privates Kapital nicht mehr in dem Ausmaß wie vor dem Kriege in den Wohnungsbau gelenkt werden, sondern sich anderen, weniger staatlich reglementierten und höhere Renditen garantierenden Anlagemöglichkeiten zuwenden würde. Implizit enthielten insofern bereits diese Maßnahmen der alten kaiserlichen Regierung das Eingeständnis, daß der Wohnungsbau in irgendeiner Form durch den Staat gestützt werden mußte.

Daneben tauchte in den Überlegungen für die Übergangswirtschaft, d. h. für die Umstellung der für Kriegszwecke produzierenden Industrie auf Friedenswirtschaft, frühzeitig der Gedanke auf, gerade durch staatliche Aufträge für die Bauwirtschaft einen Ausgleich für die in anderen Industriebereichen (vor allem der Stahl und Eisen erzeugenden und verarbeitenden Industrien, der Chemie und dem Maschinenbau) fortfallenden staatlichen Aufträge zu schaffen und so zur Konjunkturstabilisierung beizutragen. Dabei waren sowohl soziale (Verhinderung eines Anschwellens der Arbeitslosenzahlen) wie gesamtwirtschaftliche Gründe maßgebend für diese Planungen, die noch von der alten kaiserlichen Regierung durch die Verordnung vom 31. Oktober 1918 in die Tat umgesetzt wurden, durch die vom Reich rd. 500 Millionen Mark als verlorene Zuschüsse für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurden. An diese Vorgaben knüpften die Revolutionsregierungen in Reich und Ländern im November 1918 an; dabei akzentuierten sie einmal die staatliche Verpflichtung, für eine ausreichende Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu sorgen, die dann auch Eingang in die Weimarer Verfassungsordnung fand, zum andern wurde im wesentlichen auf Initiative der leitenden Beamten des Reichswirtschaftsministeriums der Wohnungsbau (neben anderen Bereichen der Bauwirtschaft) als einer jener Leitsektoren der Wirtschaft herausgestellt, in dem staatliche Aufträge, die durch deficit spending finanziert werden sollten, einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung bzw. Belebung der Konjunktur leisten konnten.

Konsequenterweise stellte der Staat, d. h. Reich und reichseigene Betriebe, Länder und ländereigene Betriebe, Kommunen und Kommunalverbände sowie kommunale Versorgungsbetriebe, für die Zeit der Demobilmachung bedeutende Beiträge, die in den allerdings nicht sehr aussagekräftigen laufenden Preisen mindestens 3 Mrd. M betrugen, für Bauinvestitionen und hier insbesondere für den Wohnungsbau zur Verfügung. Dabei wurde im Wohnungsbaubereich gewöhnlich die Form eines verlorenen Baukostenzuschusses gewählt, durch den alle 130 v. H. der Friedenspreise von 1913 übersteigenden Kosten von den Bauherren auf den Staat übertragen wurden. Dieses für das Haushaltsjahr 1919 und alle in diesem Jahr zwar begonnenen, aber noch nicht fertiggestellten Wohnbauten durchgehaltene Verfahren der direkten Subventionierung erwies sich wegen der geradezu explosionsartigen Steigerung der Baupreise, wobei die Baumaterialpreise sehr viel schneller anstiegen als die Lohnkosten, als außerordentlich kostspielig (jedenfalls wenn auf die in dauernden Nachbewilligungen zur Verfügung gestellten Nominalsummen abgehoben wird). Darüber hinaus erschien den beteiligten Entscheidungsgremien – hier insbesondere dem Reichsfinanzminister und seinen Kollegen in den Ländern, aber auch dem unter Leitung des Reichswohnungskommissars stehenden, später als Reichswohnungskonferenz institutionalisierten beamteten Sachverständigengremium – das Subventionsverfahren als eine einseitige, durch nichts zu rechtfertigende Begünstigung der Bauherren.

Daher wurde das reine Subventionsverfahren seit dem Haushaltsjahr 1920 abgelöst durch eine Baukostenzuschußregelung auf Darlehensbasis, die im Prinzip bis Ende des Haushaltsjahres 1923 galt. Ohne hier auf die außerordentlich komplizierten und auch dauernd geänderten Detailbestimmungen im einzelnen eingehen zu können, sah dieses neue Verfahren im wesentlichen folgendes vor: das Reich gewährte pro Quadratmeter erstellter Wohnfläche einen jeweils normierten Baukostenübersteuerungszuschuß,

der theoretisch ein Drittel der Baumehrkosten gegenüber den Friedensbaukosten plus einer aus Mieterhöhungen für den Bauherren tragbaren Baukostensteigerung betragen sollte, während Länder und Gemeinden jeweils ein weiteres Drittel dieser Mehrkosten tragen sollten. Der Baukostenübersteuerungszuschuß sollte prinzipiell nur noch als rückzahlungspflichtiges Darlehen mit allerdings geringer Verzinsung gewährt werden. Die Aufbringung der für die Wohnungsbauförderung notwendigen Mittel sollte nach diesen Vorstellungen aus dem Wohnungswesen selber stammen, und zwar durch die Einführung einer Mietsteuer bzw. Wohnungsbauabgabe. Die hierüber zwischen Reich und Ländern geführten Verhandlungen, in denen es vor allem um die Frage ging, ob diese Abgabe als eine Ländersteuer oder eine Reichssteuer oder eine durch Reichsrahmengesetz nach den jeweiligen Gegebenheiten variable Ländersteuer ausgestaltet werden sollte, erwiesen sich als überaus langwierig. Zudem kollidierten sie auch mit den andere Intentionen verfolgenden Bestrebungen, zu einer reichsrechtlichen Höchstmietenregelung zu gelangen, nachdem Preußen schon im Dezember 1919 mit einer Miethöchstpreisverordnung vorgegangen war. Das Resultat war eine reichsrechtliche Rahmenregelung, die den Ländern und je nach Landesrecht verschieden auch den Gemeinden die konkrete Festlegung der Steuer überließ, wobei sowohl eine Koppelung an die vorhandenen Grundsteuern wie auch an z. T. aufgrund fiktiver Berechnungen gewonnene sogenannte Friedensmieten zulässig gemacht wurde. Die finanziellen Ergebnisse dieser Abgabe lassen sich wegen der Vielfalt der gewählten Bestimmungen auch nicht annäherungsweise berechnen; dabei steht jedoch fest, daß ihr Aufkommen mit fortschreitender Inflation immer mehr zur unbeachtlichen Größe zusammenschrumpfte und die Finanzierung des Wohnungsbaus bis Ende 1923 ganz überwiegend nicht aus dieser Steuer, sondern aus Kreditschöpfung erfolgte. Neben dieser den allgemeinen Wohnungsbau betreffenden Regelung entstanden in den Jahren bis 1923 noch eine ganze Reihe von ad hoc auf einzelne Bevölkerungs- oder Erwerbsschichten zugeschnittene Sonderwohnungsbauprogramme (so vor allem für Bergmannswohnungen, für Arbeiter, Angestellte und Beamte von Reich, Ländern und Gemeinden, für Kriegshinterbliebene und Kriegsbeschädigte, für Landarbeiterwohnungen und für ländliche Siedlung), deren Finanzierung z. T. aus zweckgebundenen Abgaben, z. T. aus Mitteln der wertschaffenden Erwerbslosenfürsorge und schließlich überwiegend ebenfalls aus der öffentlichen Verschuldung stammte. Die angestrebte wesentliche Mitfinanzierung aus steuerähnlichen Abgaben ließ sich jedenfalls nicht erreichen, und die Verkoppelung von Reichsmietengesetz (vom 24. März 1922) und diesen Wohnungsbauabgaben erwies sich auf ganzer Linie als ein Fehlschlag. Zwar wurde durch das Reichsmietengesetz (wie vorher schon durch entsprechende landesrechtliche Regelungen) eine Ausbeutung des Wohnungsmangels zu Lasten der Mieter erfolgreich verhindert, aber diese Erfolge waren durchaus zwiespältiger Natur. Denn die Mietpreissteigerungen blieben in einem solchen Ausmaße hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurück, daß bei der Koppelung der Wohnungsbauabgabe an sie bzw. an die Grundsteuer das fiskalische Ergebnis dieser Abgabe notwendig minimal bleiben mußte und daß darüber hinaus aber auch die Mieteinnahmen nicht mehr ausreichten, um auch nur die notwendigsten Erhaltungsreparaturen am Altbauwohnungsbestand durchzuführen. Zwar profitierten die Besitzer von Altbauten offensichtlich durch die Geldentwertung, da sich der Wert der hypothekarischen Belastung sehr schnell auf ganz geringe Größenordnungen reduzierte, aber dies war zunächst bei fortdauernder Geldentwertung nur ein fiktiver Gewinn, der nicht die aus den minimalen laufenden Einnahmen entstehenden Probleme löste.

Ziel der hier kurz beschriebenen Maßnahmen war es, ein Neubauprogramm von mindestens 200 000 Wohnungseinheiten pro Jahr durchzuführen. Diese Zahl selber war aber nicht etwa ein unmittelbares Ergebnis der seit 1919 mit ständig verfeinerten Methoden durchgeführten, allerdings nichtsdestotrotz verhältnismäßig groben Bedarfsschätzungen, in die vor allem die Zahl der jährlichen Eheschließungen, der Wohnungsbedarf der Besatzungstruppen in den besetzten Gebieten, der Zuzug von deutschen Staatsbürgern aus den abgetretenen Reichsteilen und von sogenannten Auslandsdeutschen (nicht aber z. B. der Zustrom von Ausländern aus Rußland und Polen) und schließlich die von den örtlichen Wohnungskommissaren gesammelten Zahlen der als dringlich anerkannten Wohnungssuchenden (also nicht etwa aller gemeldeten Wohnungssuchenden) eingegangen und die langfristig eine jährliche Neubauproduktion von etwa 300 000 Wohnungseinheiten (bei Berücksichtigung der notwendigen Erneuerung des Altbestandes und sonstigen Verlusten an Altbauwohnungen entsprach dies einem Reinzugang von etwa 275 000 Wohnungen) vorsah. Sondern dieses Programm orientierte sich an den vermuteten finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hände und (freilich in geringerem Maße) auch an den durch Rohstoff- und Energieengpässe eingeschränkten Produktionsvolumina (nicht Produktionskapazitäten!) der Baustoffindustrien. Letzterer Gesichtspunkt wurde zwar immer wieder als eine Ursache für die noch in jedem Haushaltsjahr bis Ende 1923 erfolgende Korrektur des Wohnungsbauprogramms nach unten angeführt, aber dies geschah mit einer die ökonomischen Probleme offensichtlich gar nicht durchschauenden Argumentation, da die Knappheit der Baustoffe immer als Resultat der hohen Preise für Löhne und Rohstoffe interpretiert wurde, d. h. das Problem wurde auf der geldwirtschaftlichen Ebene und nicht auf der güterwirtschaftlichen angesiedelt. In Wirklichkeit lag das Problem darin, daß die öffentlichen Hände zwar die Wohnungsbauproduktion zur öffentlichen Aufgabe erklärt hatten und mit erheblichen Mitteln subventionierten, in die Verteilung der knappen Ressourcen für die Wohnungsbauproduktion

nicht oder nur mit unzulänglichen Methoden eingegriffen hatten. Dies läßt sich einmal damit belegen, daß die Bauproduktion insgesamt nicht reguliert wurde, d. h. die wirtschaftlich stärkeren Nachfrager sich auf dem Baumarkt durchsetzen konnten, und dies waren nach Lage der Dinge die Industriebetriebe, die ihre Anlagen in den Jahren der Inflation mit erheblichen Erweiterungsbauten vergrößerten, und nicht die privaten, genossenschaftlichen oder auch staatlichen Nachfrager nach Wohnungsbau. Zum andern wurde die Baustoffindustrie nicht nachfrageentsprechend mit Primärenergie versorgt und den Produzenten schließlich sogar der viel lukrativere Export erlaubt, anstatt in erster Linie die Binnenmarktversorgung sicherzustellen. Genereller gesprochen, die nicht mehr marktwirtschaftliche, nicht mehr profitorientierte Befriedigung der Wohnungsnachfrage ließ sich unter den konkreten Bedingungen der Inflation erfolgreich nicht durchführen, solange die wesentlichen Zulieferindustrien für den Wohnungsbau ihrerseits nach marktwirtschaftlichen Gesetzen handeln konnten.

Nach der Stabilisierung der Mark im Winter 1923/24 entstand für die öffentliche Wohnungsbauförderung insofern eine neue Sachlage, als das bisher gewählte überwiegende Finanzierungsinstrumentarium, eine schier unbegrenzt erscheinende Möglichkeit zur öffentlichen Verschuldung, nicht mehr zur Verfügung stand, da nun einmal die inflationsfördernde Wirkung durch Verschuldung finanzierter öffentlicher Ausgaben auch offiziell anerkannt wurde und zum andern den öffentlichen Händen auch durch die Neuorganisation der Reichsbank die Möglichkeiten zur kurzfristigen Verschuldung mit Hilfe von Schatzwechseln, die die Reichsbank früher hatte diskontieren müssen, versperrt worden waren. Die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus selber stand wegen der fortdauernden Unterversorgung, den immer noch weiter anschwellenden Listen von Wohnungssuchenden in den Wohnungsämtern und nicht zuletzt auch aus konjunkturellen (beschäftigungspolitischen) Gründen nie in Frage. Das Problem war vielmehr nur, wie, in welchem Umfange und mit welchen Mitteln die öffentlichen Hände eine Mitfinanzierung des Wohnungsbaus vornehmen sollten. In den Diskussionen kristallisierte sich von vornherein die Idee heraus, sowohl den Altwohnungsbestand wie die durch die Mietgesetzgebung geschützten Inhaber von Mietwohnungen heranzuziehen, wobei damit argumentiert wurde, daß die Mieter wegen der Höchstmietenregelungen während der Inflationszeit eine nur ganz geringe Belastung für Mieten und Mietnebenkosten hatten tragen müssen, die nach Berechnungen des Statistischen Reichsamts im Jahre 1923 (bis einschließlich Oktober) nur noch bei 1 bis 2 v. H. des Nettoeinkommens gelegen hatte, und die Besitzer von Altbauten durch die Inflation von ihrer zwischen 70 und 80 v. H. des Verkehrswertes geschätzten hypothekarischen Belastung befreit worden waren. Eine Steigerung der Mieten in Altbauwohnungen (damit waren alle Wohnungen gemeint, die bis zum 31. 10. 1923 erstellt worden waren) erschien sowohl sozial gerechtfertigt wie aber auch notwendig, wenn nicht geradezu katastrophale und letzten Endes durch nichts rechtfertigbare Unterschiede in den Mieten solcher Altbauwohnungen und denen von neu zu bauenden Wohnungen entstehen sollten, deren Höhe – auch wenn von vornherein nicht an eine kostendeckende Miete gedacht war – aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten über Löhne, Baustoffpreise und Zinskosten für Fremdkapital ein Mehrfaches der Altbaumieten betragen würde. Zugleich bot sich die Koppelung der geplanten Wohnungsbauabgabe an die Mieten auch aus steuertechnischen Gründen an, da durch das Reichsmietengesetz vom März 1922 bereits die sogenannte Friedensmiete (entweder als tatsächlich vor 1914 gezahlte oder aber als theoretisch festgelegter Wert) erfaßt und in ihre Bestandteile (Betriebs-, Verwaltungs- und Instandsetzungskosten, die jeweils der Geldentwertung anzupassen waren, und den nicht anzupassenden Bestandteilen Eigen- und Fremdkapitalverzinsung) zerlegt worden war. Hier nun setzte die Besteuerung durch die 3. Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 an (später in der Fassung des Gesetzes über den Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken vom 1. Juni 1926). Als gerechtfertigt wurde angesehen, den Hausbesitzern einen Anteil der Mieten für Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten sowie später nach der Teilaufwertung auch für Eigen- und Fremdkapitalverzinsung zu überlassen, im übrigen aber die Mieten in Form der sogenannten Hauszinssteuer (teilweise erhoben als Zuschläge zu bestehenden Grundsteuern) für staatliche Bedürfnisse wegzusteuern. Dabei wurde die sogenannte gesetzliche Miete, die in Preußen seit 1919, im Reich seit 1922 festgesetzt wurde, als Bemessungsgrundlage benutzt und zugleich ihre allmähliche Erhöhung beschlossen. Sie stieg von Januar 1924 in den einzelnen deutschen Ländern (ihre Festsetzung war Angelegenheit der Länder) von durchschnittlich ca. 30 v. H. der sogenannten Friedensmiete auf 55 bis 85 v. H. im Dezember, im Jahre 1925 auf 78 bis 100 v. H. und erreichte in allen deutschen Ländern ab Juli 1926 mindestens 100 v. H., ab April 1927 wurde sie auf mindestens 110 v. H. und ab Oktober 1927 auf 120 v. H. und in den folgenden Jahren bis 1931 auf durchschnittlich rd. 133 v. H. der Friedensmiete gesteigert. Bei diesen Zahlen zur sogenannten gesetzlichen Miete ist folgendes zu berücksichtigen: die gesetzliche Miete dürfte in vielen Fällen nicht der tatsächlich gezahlten Miete entsprochen haben, da parallel ab 1924 eine allmähliche Lockerung der Wohnungszwangswirtschaft erfolgte, wodurch die Wohnungseigentümer im Stande gesetzt wurden, über die Wohnungen frei zu verfügen und auch zu höheren Mietpreisen als der gesetzlichen Miete, die rechtlich in vielen Fällen nicht Höchst-, sondern Mindestmiete bedeutete, zu vergeben. Andererseits blieb auch in diesen Fällen die sogenannte gesetzliche Miete das einzig relevante Besteuerungsmerkmal für die Hauszinssteuer.

Die Hauszinssteuer war eine reichsrechtliche Rahmenregelung hinsichtlich ihrer zulässigen Mindest- und Höchstgrenze und ihrer Verteilung für allgemeine Finanzzwecke und für den Wohnungsbau, deren konkrete Höhe in den einzelnen Ländern außerordentlich variierte, wobei lediglich als Mindesterfordernis festgelegt war, daß die Länder im Haushaltsjahr 1924 mindestens 10 v. H., 1925/26 mindestens 15 v. H. und ab 1927 mindestens 20 v. H. der sogenannten Friedensmieten als für die Förderung des Wohnungsneubaus reservierte Abgabe zu erheben hatten, während der Rest allgemeinen Finanzzwecken zugeführt werden konnte, jedoch auch zu einem höheren Satz für den Wohnungsneubau verwandt werden durfte. Die Ertragshoheit der Hauszinssteuer lag bei den Ländern, die aber ihrerseits reichsrechtlich verpflichtet waren, die Gemeinden für Zwecke des Wohnungsbaus an dem Ertrag entweder durch Anteile am örtlichen Steueraufkommen oder durch Überweisungen oder eine Kombination beider Verfahren zu beteiligen, wobei alle diese Verfahrensmöglichkeiten von den Ländern ausgeschöpft wurden.

Eine zusätzliche Komplikation bedeutete die Tatsache, daß die Hauszinssteuer anteilig für den Wohnungsbau und für allgemeine Finanzzwecke bestimmt war, da ihr Aufkommen damit automatisch Verhandlungsgegenstand des Finanzausgleichsverfahrens zwischen Reich und Ländern wurde. Z. T. von einzelnen Ländern unterstützt, versuchte das Reich immer wieder, eine möglichst einheitliche Gestaltung der Hauszinssteuer und der Anteile für allgemeine Finanzzwecke und für den Wohnungsbau zu erreichen und zugleich den Ermessensspielraum der Länder hinsichtlich der den Eigentümern zu überlassenden Anteile an der gesetzlichen Miete einzuschränken. Beide Zielsetzungen ließen sich in den Jahren bis 1930 nicht durchsetzen, da die Landesregierungen, die z. T. in ihrem politischen Überleben direkt abhängig waren von der Wirtschaftspartei oder ähnlichen Gruppierungen, in denen der organisierte Hausbesitz eine dominierende Rolle spielte, sich erfolgreich gegen eine solche Regelung zur Wehr setzten. Erst die Regierung Brüning, die sich nicht mehr auf parlamentarische Mehrheiten, sondern auf das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten stützte, konnte diese Gesichtspunkte durchsetzen, freilich mit einer ganz anderen Intention. So wurde den Ländern durch die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 auferlegt, im Haushaltsjahr 1931 nicht weniger als ein Drittel und nicht mehr als die Hälfte der bisher für den Wohnungsbau verwandten Hauszinssteueranteile dieser Zweckbestimmung zuzuführen, und durch eine weitere Notverordnung vom 9. März 1932 die anteilsmäßige Zweckbindung der Hauszinssteuer für den Wohnungsbau insgesamt aufgehoben und ihre Erträge ganz den allgemeinen Finanzmitteln zugeführt. Schon vorher (Notverordnung vom 8. Dezember 1931) war die Erhebung der Hauszinssteuer auf die Zeit bis zum 31. 3. 1940 unter Gewährung der Möglichkeit zur vorzeitigen Ablösung in den Jahren 1932–1934 begrenzt worden. Zwar bedeutete diese Aufhebung der Zweckbindung der Hauszinssteuer nicht das Ende jeder öffentlichen Wohnungsbauförderung, da neben der Hauszinssteuer auch in der hier betrachteten zweiten Phase der Weimarer Republik 1924–1932/33 weiterhin eine Reihe spezieller Förderungsprogramme aus allgemeinen Finanzmitteln bestanden und die Rückflüsse aus den ja nur im Darlehenswege begebenen Hauszinssteuermitteln weiterhin für den Wohnungsbau zur Verfügung standen. Aber die private Baufinanzierung gewann jetzt – für viele Jahre auf allerdings viel niedrigerem Niveau – wieder eindeutig das Übergewicht, wobei zugleich durch den weiteren Abbau der Wohnungszwangswirtschaft – die Mieterschutzbestimmungen des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgesetzes vom 1. Juni 1923 waren schon seit Ende 1928 weitgehend außer Kraft gesetzt – die Position des Vermieters gegenüber dem Mieter gestärkt wurde.

III.

Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der staatlichen Wohnungsbauförderung in der Weimarer Republik sind jüngst in der Forschung außerordentlich skeptisch beurteilt worden, ja, der angebliche Fehlschlag dieser Politik ist sogar als eine der Ursachen für den Sieg des Nationalsozialismus in Deutschland interpretiert worden, wobei derselbe Autor zugleich die nationalsozialistische Wohnungsbaupolitik außerordentlich günstig beurteilt hat. Ohne auf diese abwegigen Thesen im einzelnen einzugehen, soll ihre Tragfähigkeit doch implizit durch die folgende quantitative Analyse überprüft werden. In Tabelle 1 ist die Brutto- und Nettoproduktion an Wohnungen in den Jahren 1919 bis 1939 dargestellt. In den Zahlen spiegeln sich deutlich die güterwirtschaftlichen Probleme der Jahre 1919 bis 1923 und im Jahre 1924 die aus der Inflation und der Stabilisierung der Mark resultierenden Finanzierungsprobleme wider; die Neubauproduktion lag in jedem Jahr deutlich unter den Zahlen vor 1914, das Verhältnis von neugebauten und durch Umbau entstandenen Wohnungen (meist Dachwohnungen) war verhältnismäßig ungünstig und schließlich war die Abbruchquote sehr gering, was andeutet, daß wahrscheinlich in großem Umfang normalerweise von der Bausubstanz her unbewohnbare Wohnungen nicht aus dem Wohnungsbestand ausgeschieden wurden. In den Jahren ab 1925, insbesondere aber ab 1927, bis einschließlich 1931 näherte sich bzw. übertraf die Brutto- und bei nun normaler Abbruchquote auch die Nettoproduktion eindeutig die Vergleichszahlen der Vorkriegszeit. In den Krisenjahren 1932 und 1933 waren dagegen tiefe Einbrüche in der Wohnungsproduktion zu verzeichnen, 1934 kam die verhältnismäßig hohe Bruttoproduktion (wie übrigens auch schon 1933) nur dadurch zustande, daß über 40 v. H. der neugeschaffenen Wohnungen durch Umbaumaßnahmen entstanden. Erst in den Jahren 1935 bis 1938 wurde wieder eine etwa gleich hohe Neubauproduktion wie in den Jahren 1927 bis 1931 er-

Tabelle 1 Wohnungsbauproduktion 1919–1939

Jahr	Brutto-Zugang an Wohnungen durch Neubau	Umbau	Sa.	Abgang durch Abbruch, Umbau, Brände etc.	Reinzugang an Wohnungen	ungefährer Wohnungsbestand am 31. 12. des Jahres (in 1000)
1919	35 596	25 265	60 861	4 197	56 714	13 945
1920	75 928	32 379	108 307	5 215	103 092	14 048
1921	108 596	32 902	141 498	7 275	134 223	14 187
1922	124 273	30 697	154 970	8 355	146 615	14 329
1923	100 401	25 239	125 640	7 607	118 033	14 447
1924	94 807	20 569	115 376	8 874	106 502	14 554
1925	164 383	27 429	191 812	12 882	178 930	14 733
1926	197 887	21 531	219 418	14 748	204 670	14 938
1927	281 090	25 744	306 834	18 184	288 650	15 227
1928	303 327	27 115	330 442	20 680	309 762	15 537
1929	312 270	26 532	338 802	21 120	317 682	15 855
1930	305 296	24 964	330 260	19 289	310 971	16 166
1931	229 828	21 873	251 701	18 053	233 648	16 400
1932	130 291	28 830	159 121	17 856	141 265	16 541
Zwischensa. 1919–1932	2 463 973	371 069	2 835 042	184 285	2 650 757	–
1933	132 788	69 325	202 113	24 075	178 033	16 719
1934	190 386	129 053	319 439	35 444	283 995	17 003
1935	213 158	50 652	263 810	22 778	241 032	17 244
1930	282 514	49 856	332 370	21 880	310 490	17 554
1937	309 076	31 316	340 392	20 335	320 057	17 874
1938	276 196	29 330	305 526	20 257	285 269	18 160
1939	202 928	17 406	220 334	14 105	206 229	18 364
Zwischensa. 1933–1939	1 607 046	376 938	1 983 984	158 874	1 825 110	–
Sa. 1919–1939	4 071 019	748 007	4 819 026	343 159	4 475 867	–

reicht und im Jahre 1937 die überhaupt höchste Brutto- und Nettoproduktion der Zwischenkriegszeit erzielt. Allerdings ist bei diesen Zahlen folgendes zu berücksichtigen, einmal lag die durchschnittliche Größe der in den Jahren zwischen 1924 und 1932 geschaffenen Neubauwohnungen etwas höher als in den Vergleichszeiträumen und ihre Ausstattung (Bad, Zentralheizung) war durchschnittlich etwas besser und zum andern wurde diese Neubauleistung für eine durchschnittlich gegenüber dem letzten Vorkriegsjahrzehnt um etwa 1 Mill. größere, gegenüber 1933 bis 1939 um durchschnittlich knapp 2,8 Mill. kleinere Bevölkerung des Deutschen Reiches geschaffen. Schon aufgrund dieser Zahlen läßt sich feststellen, daß die Wohnungsbauproduktion in der Weimarer Republik, wenigstens ab 1924, im Vergleich zu den Vorkriegsjahren nicht schlechtere, im Vergleich zur Zeit des Dritten Reiches aber deutlich bessere Ergebnisse aufweist.

Tabelle 2 Hauszinssteuer: Aufkommen und Verwendung für Wohnungsbau; sonstige öffentliche Wohnungsbauförderung

Rechnungsjahr 1. 4.–31. 3.	Hauszinssteueraufkommen in Mill. M	davon in v. H. der Länder	Gemeinden	Hansestädte	Anteil der für den Wohnungsbau verwandten Hauszinssteuer in Mill. M	in v. H. d. Aufk.	Anteil der von den Gebietskörperschaften für den Wohnungsbau verwandten Hauszinssteuer in v. H. Länder	Gemeinden	Hansestädte	Sonstige Mittel für den Wohnungsbau: Reich, Länder, Gemeinden, Post, Bahn	Sa. aller von den öffentlichen Händen für den Wohnungsbau verwandten Mittel in Mill. RM	in Mill. RM in Preisen von 1913
1924	720,0	53,0	42,0	5,0	270,0	37,5	12,9	42,2	43,1	364,0	634,0	456,1
1925	1 257,9	52,0	43,7	4,3	596,0	47,4	34,8	59,1	80,1	536,0	1 132,0	662,0
1926	1 524,8	47,3	46,7	6,0	729,1	47,8	32,8	63,6	43,5	876,9	1 606,0	967,5
1927	1 673,9	45,3	47,9	6,8	850,5	50,8	34,7	65,9	51,6	774,0	1 624,5	967,0
1928	1 682,2	45,0	47,9	7,1	845,2	50,2	33,7	65,9	49,3	494,8	1 340,0	765,7
1929	1 651,5	45,2	47,3	7,5	825,7	50,0	33,0	66,0	51,9	404,3	1 230,0	691,0
1930	1 537,8	45,8	46,6	7,6	739,3	48,1	31,1	64,7	48,6	270,7	1 010,0	590,6
1931	1 314,1	53,0	39,2	7,8	341,8	26,0	25,3	27,9	21,4	103,2	445,0	285,3
1932	885,3	57,8	33,1	9,1	33,1	3,7	4,8	2,5	8,9	116,9	150,0	113,6
Zwischensa. 1924–1932	12 247,5	48,4	44,7	6,9	5 230,7	42,7	29,9	56,5	43,0	3 940,8	9 171,5	5 498,8
1933	914,0	56,7	35,2	8,1	19,0	2,1	3,0	1,0	0,0	166,0	185,0	146,8
1934	915,4	53,6	38,4	7,9	12,3	1,3	1,8	1,0	0,0	262,7	275,0	208,3
1935	739,3	60,3	32,2	7,5	9,1	1,2	1,4	1,2	0,2	210,9	220,0	166,7
1936	733,0	60,2	32,3	7,5	–	–	–	–	–	175,0	175,0	132,6
1937	775,6	56,1	36,0	7,9	–	–	–	–	–	200,0	200,0	148,1
1938	950,0	80,3	12,3	7,4	–	–	–	–	–	250,0	250,0	183,8
1939	ca. 950,0	80,4	12,2	7,4	–	–	–	–	–	250,0	250,0	181,2
Zwischensa. 1933–1939	5 977,3	64,5	27,8	7,7	40,4	0,7	0,8	0,6	0,0	1 514,6	1 555,0	1 167,5
Sa. 1924–1939	18 224,8	53,7	39,2	7,1	5 271,1	28,9	18,5	43,8	27,8	5 455,4	10 726,5	6 666,3

Daß diese Wohnungsproduktion nicht ausreichte, um wenigstens global (regionale und lokale Probleme hier einmal ausgeschlossen) zu einem annähernden Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu gelangen, dürfte unbestritten sein. Die aufgrund höchst unterschiedlicher Methoden gewonnenen Daten über den ungedeckten Wohnungsbedarf – 1919/20 etwa 1,5 Mill. Wohnungen, Ende 1923 etwa 0,6 Mill., bei der Reichswohnungszählung 1927 erneut etwa 0,6 Mill., im Jahre 1933 etwa 1,1 Mill. und 1935 sogar wieder 1,5 Mill. – können allerdings kaum als ein objektives Kriterium für Erfolg oder Mißerfolg der staatlichen Wohnungsbaupolitik dienen, sondern höchstens Anhaltspunkte für die Intentionen staatlicher Wohnungsbaupolitik liefern. Der hohen Schätzung des Wohnungsfehlbestandes in den Jahren 1919/20 lag zweifelsohne eine Konzeption von menschenwürdiger Wohnsituation, die geprägt war von den Reformdebatten der letzten Vorkriegsjahrzehnte, und die Zielsetzung der sozialdemokratisch geführten Reichs- und Länderregierungen zugrunde, von staatswegen diesen Konzeptionen zum Durchbruch zu verhelfen und dabei zugleich durch die Förderung des Wohnungsbaus die Konjunkturentwicklung insgesamt positiv zu beeinflussen. Die beträchtlich reduzierten Zahlen von Ende 1923 und Sommer 1927 reflektierten dagegen einmal das Eingeständnis, daß die nach der Revolution verfolgten Zielsetzungen insofern nicht realisierbar waren, als sie die staatliche Finanzkraft überstiegen, zum andern aber auch die Vorstellung, daß insbesondere die minderbemittelten Bevölkerungsschichten ihre Ansprüche hinsichtlich ihrer Wohnsituation gefälligst zu reduzieren hätten. Die Zahlen der Jahre 1933 und 1935 dienten dagegen in ihrer Verkoppelung mit neuen großartigen Wohnungsbauprogrammen vor allem propagandistischen Zwecken des nationalsozialistischen Regimes, die nicht von adäquaten Maßnahmen bei der Finanzierung begleitet wurden.

Die Finanzierung des Wohnungsbaus hat global gesehen in der Zeit der Weimarer Republik gegenüber der Vorkriegszeit eine prinzipiell andere Gestaltung erfahren. Man kann davon ausgehen, daß von dem Beginn staatlicher Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung am Ende der 1890er Jahre bis 1913 der Anteil staatlich mitfinanzierter Wohnungen nicht mehr als höchstens 10 v. H. (wahrscheinlich jedoch weniger) und der Anteil des Staates an den gesamten Investitionen für den Wohnungsbau, einschließlich nicht kostendeckender Beiträge für die Grundstückserschließung und die Überlassung von Grundstücken zu Bauzwecken zu niedrigeren Preisen als dem Verkehrswert, nicht mehr als höchstens 5 v. H. betragen hat. In den Jahren zwischen 1919 und 1932 (vgl. Tabelle 3) kann man davon ausgehen, daß etwa 81 v. H. aller neu errichteten Wohnungen und die gesamten Bauinvestitionen (vgl. Tabelle 4) zu etwa 50 v. H. durch die öffentlichen Hände mitfinanziert wurden. Daß zwischen der Wohnungszwangswirtschaft, verbunden mit den Höchstmietenregelungen und dieser außer-

Tabelle 3 Finanzierung des Neuzugangs an Wohnungen durch die öffentlichen Hände

Jahr	Bruttozugang an Wohnungen Neu- u. Umbau	davon in v. H. mitfinanziert durch öff. Hände	Aufwand an öffentlichen Mitteln in Mill. M/RM – Preise von 1913 –	in M/RM je Wohnung	in v. H. der Baukosten
1919	60 861	gegen 100,0	283,6	4 660	89,0
1920	108 307	90,0			
1921	141 498	70,5	(1 300,0)	(2 960)	(52,0)
1922	154 970	76,9			
1923	125 640	98,6			
1924	115 376	77,3	456,1	5 115	46,2
1925	191 812	78,4	662,0	4 400	70,6
1926	219 418	86,2	967,5	5 120	73,1
1927	306 834	86,6	967,0	3 640	62,1
1928	330 442	93,0	765,7	2 500	46,1
1929	338 802	79,4	691,0	2 570	53,5
1930	330 260	79,4	590,6	2 250	67,7
1931	251 701	74,3	285,3	1 525	67,4
1932	159 121	41,9	113,6	1 700	43,3
Zwischensa. 1919–1932	2 835 042	80,7 (2 287 800)	7 082,4	3 100	–
1933	202 113	37,1	146,8	1 960	41,3
1934	319 439	43,2	208,3	1 510	41,5
1935	263 810	35,5	166,7	1 780	30,0
1936	332 370	40,1	132,6	1 000	18,0
1937	340 392	38,3	148,1	1 140	22,0
1938	305 526	(40,5)	183,8	1 490	31,2
1939	220 334	46,6	181,2	1 760	32,2
Zwischensa. 1933–1939	1 983 984	40,2 (796 700)	1 167,5	1 465	–
Sa. 1919–1939	4 819 026	64,0 (3 084 500)	8 249,9	2 675	–

ordentlich hohen staatlichen Mitfinanzierung des Wohnungsbaus, ein ursächlicher Zusammenhang bestand, ist ganz offensichtlich. Die Frage, ob bei privater, von den Fesseln staatlicher Reglementierung befreiter Wohnungswirtschaft eine höhere Leistung erzielbar gewesen wäre, läßt sich nur hypothetisch beantworten; die zu nur 40 v. H. mit knapp 12 v. H. der Gesamtinvestitionen mitfinanzierte Wohnungsbauproduktion der Jahre 1933 bis 1939, die quantitativ nicht signifikant höher und qualitativ niedriger als in der Weimarer Republik lag, deutet jedoch an, daß die Frage negativ beantwortet werden muß. Vor allen Dingen aber hätte ein nicht in diesem Maße staatlich getragener Wohnungsbau zweifelsohne die schichtenmäßige Disproportionalität der Wohnraumversorgung noch weiter verstärkt und die konjunkturglättende Wirkung, die der Wohnungsbau auf-

grund der bis Ende des Haushaltsjahres 1931 weitgehend vorauskalkulierbaren staatlichen Finanzierung entwickelte, wäre nicht erreichbar gewesen (vgl. dazu Tabelle 4, insbesondere die Spalte über die Finanzierung mit privatem Kapital).

Genaueren Aufschluß über die Form der staatlichen Finanzierung des Wohnungsbaus ab 1924 vermittelt die Tabelle 2; für die Jahre 1919 bis 1923 sind dagegen nur Schätzungen möglich (vgl. Tabelle 3 und 4), die als unsicher und hinsichtlich des Anteils der öffentlichen Finanzierung als offensichtlich zu niedrig anzusehen sind, da es nicht möglich war alle, z. T. gar nicht in die Haushalte aufgenommenen bzw. nicht auf einzelne Zwecke aufteilbaren Kredite zu erfassen. Die Zahlen für die Jahre 1924 bis 1932 bzw. 1933 bis 1939 erfassen wiederum nur alle jene durch die Haushalte der Gebietskörperschaften (Reich, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) und der öffentlichen Betriebe für den Wohnungsbau nachgewiesenen Summen, während die im großen Umfang für den Wohnungsbau in Form von Hypotheken zur Verfügung gestellten Beträge der sogenannten Parafisci (vor allem der Landesversicherungsanstalten und der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte) aus definitorischen Gründen ihren Niederschlag in der Rubrik »private Mittel« der Tabelle 4 finden. Die Hauszinssteuer, die in den Jahren 1924 bis 1932 mit durchschnittlich 10 v. H. an allen öffentlichen Einnahmen beteiligt war, fiel in dem hier interessierenden Zeitraum etwa je zur Hälfte Ländern und Gemeinden (der Anteil der Hansestädte wird hier auf ihre Funktion als Land bzw. Gemeinde anteilig verrechnet) zu und wurde zu etwa 43 v. H. zweckgebunden für den Wohnungsbau verwandt, wobei die Gemeinden einen signifikant höheren Anteil ihrer Hauszinssteuereinnahmen für diesen Zweck verwandten als die Länder und Hansestädte. Allerdings ist deutlich, daß die Hauszinssteuer nur die eine Form der öffentlichen Wohnungsbaufinanzierung darstellte und in weitem Umfang durch andere Mittel, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen, zunehmend dann aus Tilgungen von Hauszinssteuerhypotheken, nicht zuletzt aber aus Anleihen stammten, ergänzt wurde. Die zunehmende Verschlechterung der Lage der öffentlichen Finanzen ab 1929 führte zunächst zu einem rigorosen Abbau der aus diesen Quellen zur Verfügung gestellten Mittel, bis dann im Haushaltsjahr 1931 nur etwas mehr als ein Viertel und im Jahre 1932 nur noch knapp 4 v. H. des Hauszinssteueraufkommens für den Wohnungsbau verwandt wurden. Nach 1933 sanken diese Abführungen schnell gegen Null, wurden aber wenigstens partiell durch andere öffentliche Mittel ersetzt. Insgesamt aber ging die 1924 bis 1932 jährlich in laufenden Preisen rd. 1 Mrd. RM (in Preisen von 1913 rd. 610 Mill. RM) betragende öffentliche Wohnungsbauförderung in den Jahren 1933 bis 1939 auf jährlich rd. 220 Mill. RM (in Preisen von 1913 rd. 165 Mill. RM), d. h. real auf weniger als 28 v. H. der Jahre 1924 bis 1932, zurück. Die Vergabe aller der hier genannten der Woh-

Tabelle 4 Brutto-Investitionen im Wohnungsbau und ihre Finanzierung

Jahr	Kosten der Neu- und Umbauten einschl. Grundstücke etc. in Mill. M lfd. Preise	Finanzierung: öffentliche Hände in Mill. RM	in v. H.	Mittel des organisierten Realkredits in Mill. RM	in v. H.	sonstige private Mittel in Mill. RM	in v. H.
1919	320	284	88,8				
1920	640						
1921	890	1 300	38,9	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt
1922	1 005						
1923	810						
1924	1 320	634	48,0	100	7,6	586	44,4
1925	2 045	1 132	55,4	290	14,2	623	30,4
1926	2 550	1 606	63,0	560	22,0	384	15,0
1927	2 995	1 625	54,3	945	31,6	425	14,2
1928	3 110	1 340	43,1	1 325	42,6	445	14,3
1929	2 875	1 230	42,8	1 240	43,1	405	14,1
1930	1 820	1 010	55,5	1 235	67,9	– 425	– 23,4
1931	880	445	50,5	645	73,3	– 210	– 23,8
1932	940	150	16,0	175	18,6	615	65,4
1924–1932	18 535	9 172	49,5	6 515	35,1	2 848	15,4
1933	1 210	185	15,3	145	12,0	880	72,7
1934	1 415	275	19,4	375	26,5	765	54,1
1935	2 130	220	10,3	615	28,9	1 295	60,8
1936	2 440	175	7,2	1 015	41,6	1 250	51,2
1937	2 375	200	8,4	1 210	51,0	965	40,6
1938	1 985	250	12,6	1 180	59,5	555	28,0
1939	1 655	250	15,1	965	58,3	440	26,6
1933–1939	13 210	1 555	11,7	5 505	41,7	6 150	46,6
1924–1939	31 745	10 727	33,8	12 020	37,9	8 998	28,3

nungsbaufinanzierung dienenden öffentlichen Mittel läßt sich in ihrer Vielfalt und in ihren technischen Details nicht im einzelnen aufführen, nur soviel sollte angedeutet werden: in der Regel wurden Hauszinssteuermittel in Form verbilligter Hypotheken, d. h. mit deutlich unter den üblichen Marktkonditionen liegenden Zins- und Amortisationssätzen, vergeben; daneben gab es die direkte Zinssubventionierung und Garantierung von Fremdkapital sowie die Form der Steuer- und Gebührenverzichte bzw. -erleichterungen. Empfänger dieser öffentlichen Mittel konnten private Bauherren, gemeinnützige Baugenossenschaften, aber auch öffentliche Hände als Bauträger sein. Das wesentliche Resultat der öffentlichen Finanzierung des Wohnungsbaus in der Weimarer Republik der Jahre 1924 bis 1932 für die Mieter war neben der graduellen Verbesserung des Verhältnisses zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage sowie der insgesamt höheren Qualität der Neuwohnungen die wesentlich hinter der allgemeinen Preisentwicklung der Lebenshaltung oder der Baukosten zurückbleibende Verteuerung der Mieten (die Mieten betrugen im Durchschnitt der Jahre 116 v. H. des Jahres 1913, die Lebenshaltungskosten dagegen 141 v. H. und die Baukosten 162 v. H.), während in der Zeit des Dritten Reiches die Mieten sogar leicht über dem Lebenshaltungskostenindex und relativ gering unter dem Baukostenindex lagen (das Verhältnis betrug: Mieten 121 v. H., Lebenshaltungskosten 120 v. H., Baupreise 133 v. H.). Auch unter diesem Aspekt war die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus in der Weimarer Republik also relativ erfolgreich.

Quellen und Literatur:

An archivalischen Quellen wurden benutzt: Akten des Reichsfinanzministeriums (Zentrales Staatsarchiv der DDR, Abt. Potsdam und Bundesarchiv Koblenz), Akten der Reichskanzlei (Bundesarchiv Koblenz), Akten des Senats, der Finanzdeputation IV und des Wohnungsamtes I (Staatsarchiv Hamburg).
Die wichtigsten benutzten veröffentlichen Quellen sind: Denkschriften des Reichsarbeitsministeriums über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot v. 4. 2. 1922 und 10. 12. 1927, RT Bd. 371, S. 2376–3430 und Bd. 420 Dr. S. Nr. 3777. Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930. Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft; Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für Gewerbe: Der deutsche Wohnungsbau, Berlin 1931.
Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1919 ff.; Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944, hrsg. vom Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebietes, München 1949; Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reiches 28 (1919) ff.; Reichsarbeitsblatt 12–18 (1914–1920), Reichsarbeitsblatt N. F. 1 (1920/21) ff.; Wirtschaft und Statistik 1–13 (1921–1933).
Literatur (es soll hier nur eine schmale Auswahl der benutzten Arbeiten angegeben werden): C. J. Fuchs: Wohnungsfrage und Wohnungswesen, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Erg. Bd., Jena 1929, S. 1098–1160 (gute ältere Problemzusammenfassung). H.-G. und J. Pergande: Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973, Bonn–Bad Godesberg 1973, S. 11–209;

U. Blumenroth: 100 Jahre deutsche Wohnungspolitik. Aufgaben und Maßnahmen, in: ebda., S. 211–411;
D. P. Silverman: A Pledge Unredeemed: the Housing Crisis in Weimar Germany, in: Central European History 3 (1970) S. 112–139.