

Christiane Reinecke

## Disziplinierte Wohnungsnot

### Urbane Raumordnung und neue soziale Randständigkeit in Frankreich und Westdeutschland

Die Beseitigung der akuten Wohnungsnot und die Schaffung besserer urbaner Verhältnisse für alle sozialen Schichten gehörten in der Nachkriegszeit zu den zentralen Versprechen westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten. Nachdem das Kriegsgeschehen in vielen Städten massive Zerstörungen zur Folge gehabt hatte, stellte der verbreitete Wohnungsmangel bis weit in die 1960er Jahre ein zentrales gesellschaftliches Problem dar. Dass die umfassende Politik des sozialen Wohnungsbaus, die in Frankreich wie in Westdeutschland mit einem staatlich finanzierten Bauboom einherging, tief greifende Veränderungen im Stadtbild mit sich brachte, ist in der historischen Literatur ausführlich behandelt worden.<sup>1</sup> Deutlich weniger haben sich Historikerinnen und Historiker hingegen mit den längerfristigen sozialen Implikationen der Wohnungs- und Stadtplanungspolitik befasst.<sup>2</sup> Dabei führten zeitgenössische politische Akteure besonders gern die Zahl neu erbaute Wohnungen an, um die Leistungen des Wohlfahrtsstaats hervorzuheben. Auch verbanden sie mit der Neuordnung des urbanen Raums umfassende Erwartungen an eine Reform der sozialen Verhältnisse. Wohnungspolitik, Stadtplanung und sozialer Wohnungsbau waren nicht allein Instrumente zur Ordnung des Raums, sondern sie stellten wichtige sozialpolitische Instrumente dar.

Angesichts dessen ist es kaum überraschend, dass die Kritik an der Segregation und Konzentration bestimmter Gruppen im urbanen Raum in den Massenmedien, politischen Debatten und der Sozialforschung einen zentralen Schauplatz der Auseinandersetzung mit den Grenzen des Wohlfahrtsstaats bildete – sowie überhaupt der Auseinandersetzung mit Gleichheit oder Ungleichheit.<sup>3</sup> Immer wieder diente in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Warnung vor urbanen Problemzonen, Slums oder Gettos, vor Segregation und sozialer Polarisierung dazu, an die Moral der eigenen Gesellschaft zu appellieren, oder umgekehrt dazu, in Anflügen moralischer Panik vor einer Gefährdung der öffentli-

1 Zum Wohnungsbau der Nachkriegszeit in Frankreich und Westdeutschland vgl. *Jeffrey M. Dieffendorf*, *In the Wake of War. The Reconstruction of German Cities after World War II*, Oxford/New York etc. 1993; *Ingeborg Flaggé* (Hrsg.), *Geschichte des Wohnens*, Bd. 5: 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau, Stuttgart 1999; *Danièle Voldman*, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris 1997; *Thibault Tellier*, *Le temps des HLM 1945–1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris 2007; *Brian W. Newsome*, *French Urban Planning 1940–1968. The Construction and Deconstruction of an Authoritarian System*, New York 2009.

2 Zum Desiderat der Erforschung sozialräumlicher Konstellationen in der Bundesrepublik vgl. auch *Axel Schildt*, *Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90*, München 2007. Zur Bedeutung (urbaner) Räume für aktuelle Ungleichheits- und Armutsdebatten vgl. die Beiträge in: *Hartmut Häußermann/Martin Kronauer/Walter Siebel* (Hrsg.), *An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung*, Frankfurt am Main 2004.

3 Die historische Analyse der von urbanen Kontexten ausgehenden Problematisierung sozialer Ungleichheit zwischen 1950 und 1990 ist das Thema des Habilitationsprojekts, aus dem die vorliegenden Überlegungen hervorgehen und das den Arbeitstitel »*Badlands* oder die moralische Ökonomie der Wohlstandsgesellschaft. Urbane Marginalität in Frankreich und Westdeutschland« trägt.

chen Sicherheit zu warnen, die in der Regel mit Migranten oder den unteren Schichten in Verbindung gebracht wurde.<sup>4</sup>

Daher ist es lohnenswert, sich in der zeitgeschichtlichen Forschung den wechselnden Topografien des Sozialen und ihrer Problematisierung durch die Zeitgenossen zuzuwenden: zum einen, weil damit jene Verschiebungen im Umgang mit sozialer Ungleichheit erkennbar werden, die sich auf die Beobachtung des Nahraums Stadt bezogen.<sup>5</sup> Zum anderen, weil im Zusammenhang mit urbaner Ungleichheit und dem Versuch, soziale Probleme über räumliche Arrangements zu lösen, offenkundig wird, dass die versuchte Einhegung sozialer Ungleichheit auch im modernen Wohlfahrtsstaat eine Arbeit am Verhalten der Bürgerinnen und Bürger darstellte, die wiederum eng mit sozialtechnologischen Vorstellungen verknüpft war.<sup>6</sup> Das wird besonders an der Art und Weise deutlich, wie im westdeutschen und französischen Wohlfahrtsregime mit Familien umgegangen wurde, die im Rahmen der städtischen Wohnungspolitik als »asozial«, »sozial schwach« oder »nicht angepasst« klassifiziert wurden – und die im Zentrum der vorliegenden Analyse stehen. Zugespitzt formuliert, lassen sich an den Verschränkungen zwischen räumlicher Regulierung und sozialer Ungleichheit in Frankreich und Westdeutschland zwei Punkte zeigen: zum einen, dass die Auseinandersetzung mit Armut und Marginalität in den westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften auf vielfältige Weise mit urbanen Entwicklungen verflochten war. Zum anderen, dass auch in den 1960er Jahren – und damit zur Blütezeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten – Wohlfahrtsregime Ungleichheit nicht nur eindämmten, sondern auch selbst hervorbrachten.<sup>7</sup>

Versuche, über institutionell-räumliche Arrangements – wie das Gefängnis, die Klinik, das Armenhaus – die Kontrolle und Disziplinierung der Staatsbürger zu erreichen, reichen weit zurück, wie Michel Foucault und andere eindrücklich gezeigt haben. Demnach fanden mit der Etablierung des modernen Verwaltungsstaats disziplinierende »Techniken des Selbst« Verbreitung, die darauf abzielten, dass der Einzelne das eigene Verhalten und die eigenen Instinkte kontrollierte und optimierte. Folgt man Foucault in seiner Unterscheidung dreier Regierungstypen, kam zu Souveränität und Disziplinierung noch eine Form der gouvernementalen Herrschaft hinzu, die weniger vom politischen Subjekt als von der Ressource Bevölkerung und ihrer Selbstregulierung, ihrer Steuerung und Optimierung im Verhältnis zu Wirtschaft und sozialem Leben ausging.<sup>8</sup> Der auf die Verbesserung der

4 Zu dem Versuch, die normativen Ansprüche, die an wohlfahrtsstaatliche Arrangements gestellt werden, über den Rückgriff auf das Konzept der »moral economy« zu fassen, vgl. *Steffen Mau*, Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange, in: *Current Sociology* 52, 2004, S. 53–74; sowie überhaupt zur produktiven Neuwendung des Konzepts *Didier Fassin*, Les économies morales revisitées, in: *Annales. Histoire, Science Sociales* 64, 2009, S. 1237–1266.

5 Zur Bedeutung von »Nahraumverhältnissen« für die Beschreibung des Sozialen vgl. *Markus Schroer*, Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums, Frankfurt am Main 2006, hier: S. 27.

6 Peter Baldwin vertritt sogar die These, dass im modernen Wohlfahrtsstaat des fortgeschrittenen 20. und 21. Jahrhunderts die formale Kontrolle des Verhaltens der Bürger wieder an Einfluss gewinnt. *Peter Baldwin*, The Return of the Coercive State? Behavioral Control in Multicultural Society, in: *Thaza V. Paul/Gilford J. Ikenberry/John A. Hall* (Hrsg.), *The Nation-State in Question*, Princeton, NJ 2003, S. 106–135.

7 Zu dieser Blütezeit westeuropäischer Sozialstaaten vgl. den Überblick bei *Hartmut Kaelble*, Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart, München 2007.

8 *Michel Foucault*, Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977–1978, hrsg. v. *Michel Sennelart*, Frankfurt am Main 2004, insb. S. 13–51 und 87–133. Zu Foucaults Analyse der Gouvernementalität vgl. zudem die luzide Darstellung von *Mitchell Dean*, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London 1999.

Lebensbedingungen hinarbeitende Wohlfahrtsstaat, die Gesundheitspolitik, die nationale Ökonomie, das sich optimierende Selbst – sie alle können als Institutionen einer solchen gouvernementalen Herrschaft gelten.

Das heißt indes nicht, dass Formen der räumlichen Regulierung, der versuchten Kontrolle und Integration von Problembevölkerungen mithilfe einer veränderten Anordnung des physischen Raums in modernen Wohlfahrtsregimen keinen Platz mehr hatten.<sup>9</sup> Ganz im Gegenteil entsprach es der Logik eines seit der Zwischenkriegszeit einflussreichen sozialtechnologischen Denkens und Handelns, dass soziale Experten versuchten, über eine Neuordnung des urbanen Raums und räumliche Arrangements eine Ordnung des Sozialen und eine Einhegung sozialer Probleme zu erreichen.<sup>10</sup> Umfassende Projekte des *slum clearance* und *urban renewal* ebenso wie die Arbeit an einer sozialen Durchmischung der Bevölkerung zeugen davon, dass in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten des fortgeschrittenen 20. Jahrhunderts sozialräumliche Regulierung keineswegs obsolet wurde.<sup>11</sup> Um zu verstehen, wie die Arbeit an der sozialen mit der Arbeit an der urbanen Ordnung verknüpft war, konzentriert sich die vorliegende Analyse auf den zeitgenössischen Umgang mit *mal-logés* (schlecht Untergebrachten) und Obdachlosen. Angesichts der in Frankreich wie in Westdeutschland noch immer vorherrschenden Wohnungsknappheit sorgte die Situation von Familien, die über keine reguläre Unterkunft verfügten, in den 1960er Jahren für Aufsehen. Die Analyse nähert sich dem Umgang mit diesen Familien, indem sie eine wissenschaftliche Perspektive mit der Untersuchung administrativer Praktiken verknüpft. Sie folgt dem Ordnungsdenken und Handeln der Verwaltungen ausgehend von deren internen Stellungnahmen. Vor allem aber bezieht sie die sozialwissenschaftliche Wissensproduktion ein, die zwar eigenen Logiken folgte, sich aber auf urbane Politiken bezog und sie in einem weiteren gesellschaftlichen Zusammenhang verortete. Was zu unterschiedlichen Zeiten als »soziale Ungleichheit« galt, wird hier in erster Linie als ein Deutungsphänomen verstanden. Zwar kann für alle Gesellschaften angenommen werden, dass der Zugang zu Ressourcen und Chancen ungleich verteilt war, doch war es stets die spezifische Ausdeutung dieses multidimensionalen Phänomens, die (politische, wirtschaftliche, soziale) Handlungen ausrichtete.<sup>12</sup> Umso mehr, als dem Un-

- 
- 9 Zu den sozialen Implikationen und dem Wandel räumlicher Regulierung am Beispiel New Yorks vgl. *Themis Chronopoulos*, *Spatial Regulation in New York City. From Urban Renewal to Zero Tolerance*, New York 2011. Speziell mit Blick auf den Umgang mit ethnischer Segregation in Westeuropa vgl. *Sybille Münch*, *Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich*, Wiesbaden 2010, sowie zur Wahrnehmung von Armut und urbaner Segregation im deutsch-deutschen Vergleich *Christoph Lorke*, *Sozialutopie vs. Problemviertel: Wahrnehmung urbaner Segregation im geteilten Deutschland*, in: *Thomas Großbölting/Rüdiger Schmidt* (Hrsg.), *Gedachte Stadt – Gebaute Stadt. Urbanität in der deutsch-deutschen Systemkonkurrenz* (i.E.). Für eine Langzeitperspektive auf sozialräumliche Regulierung vgl. *Lutz Raphael*, *Grenzen von Inklusion und Exklusion. Sozialräumliche Regulierung von Armut und Fremdheit im Europa der Neuzeit*, in: *Journal of Modern European History* 11, 2013, S. 147–167.
- 10 Thomas Etzemüller, der das Dispositiv des »social engineering« als »Kombination von Sozialtechnologien, einem Ordnungsmodell und einem dezidierten Gestaltungsimperativ« charakterisiert, sieht als dessen Hochphase die Zeit vom Ersten Weltkrieg bis etwa zum Beginn der 1960er Jahre. *Thomas Etzemüller*, *Social Engineering als Verhaltenslehre des kühlen Kopfes. Eine einleitende Skizze*, in: *ders.* (Hrsg.), *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Bielefeld 2009, S. 11–39, hier: S. 30.
- 11 Zum Ende einer modernistischen Stadtplanungspolitik des »urban renewal« auch aus sozialpolitischen Gründen vgl. *Christopher Klemek*, *The Transatlantic Collapse of Urban Renewal. Postwar Urbanism from New York to Berlin*, Chicago/London 2011.
- 12 Zum Ungleichheitsbegriff in der Soziologie vgl. *Heike Solga/Peter A. Berger/Justin Powell*, *Soziale Ungleichheit – Kein Schnee von gestern! Eine Einführung*, in: *dies.* (Hrsg.), *Soziale*

gleichheitsbegriff (anders als der Rede von sozialer Schichtung) die Kritik an einem Zuviel an Unterschieden implizit ist. »Soziale Ungleichheit« ist aus Sicht der historischen Forschung damit sowohl ein vergangenes soziales Phänomen als auch ein Element vergangener gesellschaftlicher Selbstbeschreibungen.<sup>13</sup> Es ist der letztgenannte Aspekt, der im Folgenden im Vordergrund steht: Der Fokus liegt auf der sich wandelnden Problematik von Benachteiligung oder Privilegierung durch die zeitgenössischen Akteure.

Da Experten des urbanen Sozialen wie Sozialarbeiter, Soziologen und Städteplaner oft über nationale Grenzen hinaus vernetzt waren, folgt die Analyse einer vergleichs- und verflechtungsgeschichtlichen Perspektive. Sie geht vom französischen Beispiel auf der einen und dem westdeutschen Beispiel auf der anderen Seite aus – und zwar in erster Linie, weil beide Länder in ihrer Politik des sozialen Wohnungsbaus und ihrer Boom-Erfahrung der Nachkriegsjahre erstaunliche Parallelen aufwiesen, weil sie zugleich aber mit einer Reihe unterschiedlicher Problemlagen zu kämpfen hatten: Frankreich erlebte in der zweiten Hälfte einen Urbanisierungsschub, der im deutschen Fall deutlich früher eingesetzt hatte und sehr viel weiter vorangeschritten war. Während beide Länder innerhalb Europas zu den wichtigsten Zielländern der innereuropäischen Arbeitsmigration zählten, kam im französischen Fall der Zuzug aus den kolonialen beziehungsweise ehemals kolonialen Gebieten hinzu, der für Verwaltung und Gesellschaft eine weitere Herausforderung bedeutete. Umso interessanter ist es, sich angesichts dieser Parallelen und Unterschiede mit der französischen und westdeutschen Entwicklung zu befassen und zu untersuchen, inwiefern sich der Umgang mit urbaner Randständigkeit dort ähnelte oder unterschied. Der erste Abschnitt behandelt daher die gestaffelten Wohnlösungen für obdachlose Familien in Westdeutschland, um dann in einem zweiten Abschnitt den Umgang mit sogenannten *mal-logés* im französischen Wohlfahrtsregime – und dessen Kritik durch die Zeitgenossen – zu untersuchen. Der dritte Abschnitt situiert dann die Verschiebungen, die sich im Umgang mit urbaner Ungleichheit in beiden Ländern abzeichneten, im weiteren Kontext der Herstellung sozialer Probleme durch den Wohlfahrtsstaat und des Abschieds von sozialtechnologischen Vorstellungen.

## I. OBdachlosigkeit, kommunale Notunterkünfte und die Disziplinierung der Wohnungsnot

»In Mannheim wohnt man nicht am Hinteren Riedweg«, schrieb der ZEIT-Journalist Hanspeter Neumann 1968. »Hat man jedoch das Pech, dort zu wohnen, ist man abgestempelt als Asozialer.«<sup>14</sup> Beim Hinteren Riedweg handelte es sich um eine aus etwa zweihundert Baracken und Einfachhäusern bestehende städtische Obdachlosensiedlung. Neumann war kaum der Einzige, der sich für das »Elendsviertel am Rande Mannheims« interessierte. Am Übergang zu den 1970er Jahren erschienen in der überregionalen Presse und im Fernsehen zahlreiche Artikel und Dokumentationen, die sich mit den Obdachlosensiedlungen in westdeutschen Großstädten befassten.<sup>15</sup> Die Mannheimer Siedlung in

Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, Frankfurt am Main 2009, S. 11–46. Zur Historisierung sozialer Ungleichheit als Element gesellschaftlicher Selbstbeschreibungen vgl. die Beiträge in: *Christiane Reinecke/Thomas Mergel* (Hrsg.), *Das Soziale ordnen. Sozialwissenschaften und gesellschaftliche Ungleichheit im 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2012.

13 Zur Geschichte sozialer Ungleichheit im sozialstaatlichen Kontext vgl. die Beiträge in: AfS 47, 2007; sowie *Hans Günter Hockerts/Winfried Süß* (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, München 2010.

14 *Hanspeter Neumann*, *Abgestempelt. Elendsviertel am Rande Mannheims*, in: *Die ZEIT*, 8.3.1968.

15 Vgl. unter anderem *Edith Zundel*, *Die Gesellschaft der Obdachlosen*, in: *Die ZEIT*, 2.6.1967; *Ernst Klee*, »Ne Alkoholfahne wie'n Heiligenschein«, in: *Die ZEIT*, 3.4.1970; Hier wurde die

Waldhof-Ost, die mit geschätzten 4.000 Bewohnerinnen und Bewohnern zu einer der größten der Bundesrepublik zählte, diente ihnen als beliebtes Beispiel. Beinahe alle diese Berichte stellten Obdachlosigkeit als ein zentrales, wenn nicht als *das* zentrale kommunalpolitische Problem dar. Viele stützten sich auf erst kürzlich erschienene sozialwissenschaftliche Studien. Durchgehend ging es den Autorinnen und Autoren nicht um Menschen, die auf der Straße lebten, sondern um Familien, die Anfang der 1970er Jahre noch in vergleichsweise großer Zahl in kommunalen Notunterkünften wohnten.

Die westdeutschen Kommunen verbanden mit Obdachlosen in den ersten Nachkriegsjahrzehnten nicht primär Menschen, die auf der Straße lebten. Diese wurden als Nichtsesshafte erfasst. Vielmehr waren es die Bewohner der in zahlreichen Städten fortbestehenden Lager und kommunal verwalteten Notunterkünfte, auf die sich der Begriff der Obdachlosigkeit bezog. Die Auflösung dieser Unterkünfte wurde im Laufe der 1950er Jahre immer wieder gefordert und in Teilen auch umgesetzt, ließ sich angesichts der zahlreichen dort lebenden Familien aber nur zögerlich umsetzen – und blieb bis weit in die 1970er Jahre auf der politischen Agenda. Direkt nach Kriegsende hatten Barackenlager, Wohnlauben und Obdachlosenkampfe vielen Bombenopfern und Flüchtlingen als temporäre Unterkünfte gedient. Bis Mitte der 1950er Jahre wurden insbesondere die metallenen Nissenhütten primär mit Flüchtlingen und Vertriebenen in Verbindung gebracht. Im Zuge des Wiederaufbaus und angesichts der rasch wachsenden Zahl von Neubauten entwickelten sich die weiter bestehenden Lager jedoch rasch zum Inbegriff einer unterprivilegierten Lebenssituation. Während neue oder modernisierte Wohnungen zum Symbol einer von weiten Teilen der Bevölkerung erfahrenen Hebung des Lebensstandards wurden, war das Leben in Notunterkünften spätestens Ende der 1950er Jahre zu einem Synonym für Armut geworden.

Ungeachtet der umfassenden Neubaupolitik nahm der Bedarf an diesen Unterkünften in den 1960er Jahren kaum ab, sondern zu. In den zeitgenössischen Debatten wurde stets auf das Beispiel Kölns verwiesen, wo die Zahl der als obdachlos Registrierten zwischen 1955 und 1961 von 6.563 auf 16.363 Personen und bis 1966 dann auf 18.423 Personen angewachsen war.<sup>16</sup> Duisburg zählte 1966 gut 14.600 Obdachlose, Hamburg knapp 15.600.<sup>17</sup> Indes führten viele Kommunen keine Statistiken, insofern schwanken die Schätzungen für die gesamte Bundesrepublik. Zeitgenössische Publikationen gingen um 1970 dementsprechend von 500.000, 800.000 oder 1.000.000 als obdachlos Betreten aus.<sup>18</sup> Anders als in den direkten Nachkriegsjahren machten dabei nicht mehr Flüchtlinge und Bombenopfer die maßgebliche Bevölkerung der Notunterkünfte aus: Sie hatten die Lager

---

Marktwirtschaft zum Fluch. SPIEGEL-Report über sozial benachteiligte Gruppen in der Bundesrepublik, Part I: Obdachlose, in: *Der SPIEGEL*, 28.9.1970; *Ulla Hofmann*, Fünf Menschen in einem Zimmer ohne Wasseranschluss, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.2.1970; *Vilma Sturm*, Bedrängnisse derer, die am Rande leben, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.12.1970; *Siegfried Diehl*, Schwere Wege aus dem Getto, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.4.1972; *Petra Michaely*, Warum sammelt Frau Schumann Tabletten?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.9.1973.

16 Vgl. die Angaben bei *Peter Höhmann*, Zuweisungsprozesse bei Obdachlosen. Zur Produktion sozialer Probleme durch Instanzen sozialer Kontrolle, Diss., Regensburg 1973, S. 29. Zu den steigenden Zahlen allgemein vgl. *Fritz Haag*, Wohnungslose Familien in Notunterkünften. Soziales Bezugsfeld und Verhaltensstrategien, München 1971, S. 16; *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Hinweise zur Obdachlosenhilfe, Köln 1968, S. 5.

17 Ebd.

18 Ebd.; *Ursula Christiansen*, Obdachlos weil arm. Gesellschaftliche Reaktionen auf die Armut, Gießen 1973, S. 29, *Klaus Schulz*, Die Rechtsstellung des Obdachlosen nach Bundes- und allgemeinem Sicherheitsrecht, Diss., Würzburg 1970, S. 12.



zu diesem Zeitpunkt größtenteils verlassen.<sup>19</sup> Die große Mehrheit bildeten stattdessen einkommensschwache Familien, die aufgrund von Mietschulden und infolge von Sanierungsmaßnahmen ihre früheren Wohnungen hatten räumen müssen. Deren Obdachlosigkeit war in erster Linie Ausdruck eines sozialen Problems, das eng mit Verschiebungen in der Wohnungspolitik verknüpft war.<sup>20</sup> Denn dass Mietschulden ein für einkommensschwache Haushalte immer größeres Problem darstellten, hing damit zusammen, dass die Bundesregierung im Laufe der 1960er Jahre die Mietpreisbindungen, die seit Kriegsende bestanden hatten, für immer mehr Gebiete aufhob.<sup>21</sup> Zugleich nahm infolge erster Sanierungsmaßnahmen die Zahl an nicht sanierten innerstädtischen Altbauwohnungen ab, in denen die Mieten traditionell am niedrigsten waren. Die fortgesetzt hohe Zahl an Obdachlosen galt dabei primär als ein Problem von Großstädten, die nach dem Krieg insgesamt mit größeren Wohnungsproblemen kämpften.

Darin, dass zahlreiche Familien weiterhin in Obdachlosenzimmern wohnten, sahen die zuständigen Verwaltungsbeamten jedoch nicht primär eine Begleiterscheinung des herrschenden Wohnungsmangels, sondern den Ausdruck einer sozialen Schwäche. Sie unterschieden zwischen verschuldeter und unverschuldeter Obdachlosigkeit, normalem oder abweichendem Verhalten. So differenzierte eine Mitarbeiterin, die der Präsident des Hamburger Wohnungsamts 1954 mit der Befragung von Nissenhüttenbewohnern beauftragt hatte, zwischen »ordentlichen« und »tüchtigen« Familien auf der einen Seite und »sozial sehr schwachen« auf der anderen Seite. Obwohl in den Nissenhütten die »sozial schwachen Familien« zweifellos überwogen, erklärte die promovierte Mitarbeiterin Margarethe Bischke in ihrem Bericht, sei damit nicht gesagt, dass »alles irgendwie Tüchtige sich bereits im Wege der Selbsthilfe anderweitige [sic] Wohnraum verschafft« habe.<sup>22</sup> Die »große Unterschiedlichkeit im sozialen Niveau« machte ihr Sorgen, ebenso wie die Begleiterscheinungen des Lagerlebens:

»Die ordentlichen Familien empfinden es geradezu als Makel, hier noch wohnen zu müssen. Nicht selten werden sie von den Bewohnern benachbarter Häuser beschimpft und als Menschen zweiten Grades bezeichnet. [...] Je ordentlicher die Familien sind, umso dringender ist der Wunsch, aus dem Lager herauszukommen.«

Umso sinnvoller erschien es Bischke, den »ordentlichen Familien« bei der Umquartierung Priorität einzuräumen. Die »asozialen Familien« wiederum empfahl sie in den Nissenhütten zu belassen – aus erzieherischen Gründen: »Es könnte von erzieherischem Wert sein, wenn sich herumspräche, dass eine ordentliche Lebensführung Voraussetzung ist für die Zuweisung einer ordentlichen Wohnung.«<sup>23</sup> Bereits im Vorjahr hatte Bischke in einem Bericht eine Politik der Disziplinierung durch spezifische Wohnlösungen empfohlen, um

19 Haag, Wohnungslose Familien in Notunterkünften, S. 12f. Die Wohnungsämter gestanden Flüchtlingen in den 1950er Jahren oft eine hohe Dringlichkeitsstufe zu, sodass die Betroffenen relativ schnell aus den Behelfsunterkünften in neue Wohnungen ziehen konnten.

20 Ebd., S. 16f.; Schulz, Die Rechtsstellung des Obdachlosen, S. 11; Dagmar Krebs, Anwendung der Stress-Theorie in einer Felduntersuchung an Obdachlosen, Diss., Mannheim 1971, S. 8 und 12f.

21 Zur Entwicklung der Wohnungsmärkte sowie ihrer staatlichen Regulierung vgl. Lidwina Kühne-Büning/Werner Plumpel/Jan-Ottmar Hesse, Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur, in: Flagge, Geschichte des Wohnens, S. 153–232, insb. S. 158–162, sowie zu den politischen Hintergründen der Wohnungsprobleme Lorke, Sozialutopie vs. Problemviertel.

22 Zusammenfassender Bericht Dr. Bischke, 12.3.1954, Staatsarchiv (StA) Hamburg, 353-4, Amt für Wohnungswesen, 610, Bd. 1.

23 Ebd.

den betreffenden Bewohnern »Gelegenheit zu geben, in geordnete Verhältnisse hineinzuwachsen und sich in eine wirtschaftlich[e] und gesunde Lebensgemeinschaft zu fügen.«<sup>24</sup>

Aufschlussreich sind diese erzieherischen Maßgaben, weil sie in den folgenden Jahren handlungsleitend für die weitere Räumungspolitik der Verwaltung und deren Zuteilung von Sozialwohnungen wurden. Dass Familien, die in irregulären Unterkünften wohnten, sich erst an geordnete Verhältnisse gewöhnen und lernen mussten, sich in die Gemeinschaft einzufügen, wurde zu einer zentralen Maßgabe nicht nur der Hamburger Wohnungspolitik, sondern auch der anderer westdeutscher Großstädte. Da es dem vorherrschenden Armutsverständnis entsprach, die Ursachen für schlechte Wohnverhältnisse bei den Betroffenen selbst zu suchen, etablierten die großstädtischen Verwaltungen in den 1950er Jahren ein mehrstufiges System, das auf die Eingliederung oder Resozialisierung von Familien abzielte, die über keine reguläre Unterkunft verfügten.<sup>25</sup> Als Vorbild diente ihnen ein Drei-Stufen-System, das Köln Mitte der 1950er Jahre etabliert hatte. Die unterste Stufe dieses Systems bildeten Obdachlosenunterkünfte, die in der Regel isoliert am Stadtrand lagen und sehr einfach ausgestattet waren. Die zweite Stufe bildeten geringfügig besser ausgestattete sogenannte Übergangswohnungen. Auf der dritten Stufe folgten Normalwohnungen im sozialen Wohnungsbau.

Dieser Dreiteilung entsprach eine Einteilung der obdachlosen Familien entsprechend ihrer Eingliederungsfähigkeit. Ulrich Brisch, der als Kölner Sozialdezernent besonders aktiv für das dort etablierte System warb, unterschied in einer Denkschrift von 1960 zwischen zwei Gruppen: 1. »förderungswürdigen Obdachlosen« und damit Personen, die »nach ihrer sozialen Struktur nur vorübergehend in der Betreuung der Obdachlosenfürsorge stehen, [...] die im übrigen aber der sozialen Hebung würdig sind«; sowie 2. »Asoziale[n] oder stark soziallabile[n] Personen, die sich in die bürgerliche Gesellschaft nicht einzuordnen vermögen und deren soziale Hebung nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohen Aufwendungen möglich ist.«<sup>26</sup> Durchaus in der Tradition eines Gemeinschaftsdenkens, das klare Grenzen zwischen zur Gemeinschaft Gehörigen und außerhalb der Gemeinschaft Stehenden beziehungsweise für die Gemeinschaft Schädlichen zog<sup>27</sup>, plädierte Brisch für die räumliche Isolation der Soziallabilen auf der einen und die Überweisung der Förderungswürdigen in Übergangshäuser und Normalwohnungen auf der anderen Seite.<sup>28</sup> Wie in Köln orientierten sich zahlreiche großstädtische Kommunen an solchen zwei-

24 Ähnliche Vorschläge machten die Vertreter der städtischen Wohnungsgesellschaften, die empfahlen, Familien, die lange in Notwohnungen gelebt hatten, nicht direkt in Neubauwohnungen einzuweisen, sondern sie »etappenweise an ein geordnetes Wohnen« zu gewöhnen. Bericht Dr. Bischke, 19.12.1953, StA Hamburg, 353-4, Amt für Wohnungswesen, 610, Bd. 1.

25 Für einen Zwischenstand hinsichtlich der Politik unterschiedlicher Städte vgl. die Antworten auf einen diesbezüglichen Rundbrief des Deutschen Städtetags, 18.8.1958, Landesarchiv Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 6/30-54, Bd. 1.

26 Ulrich Brisch, Denkschrift über das Obdachlosenproblem im Stadtgebiet Köln, Köln 1957; ders., Moderne Formen der Jugend- und Familienhilfe in sozialen Brennpunkten, in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Fortbildungstagung für Fachkräfte in Tageseinrichtungen für Kinder in sozialen Brennpunkten, Köln 1969, S. 5–24.

27 Zum Ordnungsmodell der Volksgemeinschaft in der Stadtplanung vgl. David Kuchenbuch, Geordnete Gemeinschaft: Architekten als Sozialingenieure. Deutschland und Schweden im 20. Jahrhundert, Bielefeld 2010; sowie zur Tradition des Volksgemeinschaftsdenkens in der Architektur Sylvia Necker, Konstanty Gutschow (1902–1978). Modernes Denken und volksgemeinschaftliche Utopie eines Architekten, Hamburg 2012.

28 Gängiger wurde die Einteilung in a) sozial unangepasste, nicht oder nur mit besonderem Aufwand eingliederungsfähige Familien, b) sozial unangepasste, in der Regel mit sozialen Hilfen eingliederungsfähige Familien, c) sozial unangepasste Familien. Vgl. Haag, Wohnungslose Familien in Notunterkünften, S. 27.

oder dreigliedrigen Schemata, um zu entscheiden, welche Familien für den normalen sozialen Wohnungsbau geeignet waren und welche in Obdachlosensiedlungen verbleiben sollten. Mit der Überweisung in Übergangswohnungen verbanden sie wiederum die explizite Erwartung, deren schrittweise Anpassung an ein ›Normalverhalten‹ zu erreichen.<sup>29</sup>

Es entsprach der Logik eines seit der Zwischenkriegszeit einflussreichen sozialtechnologischen Denkens, dass die Verwaltungsexperten damit versuchten, über eine Ordnung des Raums geordnete soziale Verhältnisse zu schaffen. Ihr Handlungsprogramm der Integration in die Gemeinschaft übertrugen sie auf ein räumliches Arrangement. Die Mitglieder der Sozial- und Arbeitsverwaltungen präsentierten diese Maßnahme als eine neue Praxis. Dennoch lässt sie sich einordnen in weiter zurückreichende Traditionen der Disziplinierung über die Einweisung in Arbeits- und Armenhäuser. Unterschiede zwischen sozial- oder christdemokratisch verwalteten Städten waren dabei nicht erkennbar. Während München das Mehr-Stufen-System unter einer SPD-Regierung etablierte, waren sowohl Köln als auch Hamburg CDU-regiert, als sie die entsprechende Regelung Mitte der 1950er Jahre einführten. Bischke und Brisch wiederum, die eine Mitglied der Hamburger Wohnungs-, der andere der Kölner Sozialverwaltung, die sich in ihrem Plädoyer für die disziplinierende Wirkung der Segregation »sozial Schwacher« ähnelten, hatten beide ihre Dissertationen zur Gewerkschaftsbewegung geschrieben; und damit zu einem Thema, das eine Nähe zur Arbeiterbewegung nahelegte.<sup>30</sup> Dass sich die großstädtischen Kommunen in ihrer Politik der sozialräumlichen Regulierung glichen, war damit kaum einer spezifischen parteilichen Orientierung zuzuschreiben.

Allerdings trugen sie mit ihrer Politik selbst zur Herstellung sozialer Probleme bei. Kombiniert mit dem Wunsch, Problemfamilien zu isolieren, führte die Notwendigkeit niedriger Baukosten dazu, dass die großstädtischen Kommunen ihre Siedlungen in städtischer Randlage errichteten. Die eingangs erwähnte Mannheimer Siedlung war dafür typisch. Sie lag direkt neben den Bahngleisen an der Grenze zu einem Fabrikgelände und damit in einem Gebiet, das für andere Bauherren unattraktiv war.<sup>31</sup> Dementsprechend schlecht war die verkehrstechnische Anbindung. Die Bewohner der Waldhof-Baracken, die meist über kein Auto verfügten, schränkte das in ihrer Mobilität ein. Zudem erhöhte die betont einfache Ausstattung das Konfliktpotenzial innerhalb der Siedlung: indem die dünnen Wände, verknüpft mit der dichten Belegung der Räume, zu Beschwerden über den hohen Lärmpegel führten und es an Ausweichraum mangelte. Auch brachte es die schlichte Bauweise mit sich, dass sich die Baracken sichtbar von ihrer Umgebung abhoben. Das hatte vor allem zwei Effekte: Zum einen nahm die übrige Stadtbevölkerung die Siedlungsbewohner als separate Einheit wahr und brachte sie mit abweichenden Verhältnissen in Verbindung. Zum anderen unterschieden die Siedlungsbewohner selbst klar zwischen sich und »den Anderen«.

Der Boxer Charles »Charly« Graf, der in den 1970er Jahren zu einem Star der westdeutschen Box-Szene wurde, wuchs in Waldhof auf. In seiner Autobiografie beschreibt er die beengten Verhältnisse in der Einzimmerbaracke, die er mit seiner Mutter bewohnte:

29 Brisch fasste diese Erwartung 1969 zusammen, indem er erklärte, die Übergangshäuser seien »der Drehpunkt des beabsichtigten Erziehungszweckes«: Sie ersparten intakten Familien das Schicksal der Obdachlosenunterkunft, erlaubten es aber, soziallabile Personen einer »genauen Überprüfung und Bewährungszeit zu unterziehen«. *Brisch*, *Moderne Formen der Jugend- und Familienhilfe*, S. 14.

30 *Margarethe Bischke*, *Entwicklungstendenzen der modernen deutschen Gewerkschaftsbewegung*, Diss., Breslau 1931; *Ulrich Brisch*, *Die Rechtsstellung der deutschen Gewerkschaften*, Diss., Köln 1950. Brisch fungierte später als Diözesan-Caritasdirektor in Köln.

31 Zu der Siedlung vgl. vor allem *Krebs*, *Anwendung der Stress-Theorie*; Forschungsgruppe Gemeindesoziologie, *Obdachlosigkeit. Gemeindesoziologische Untersuchung*. Kurzbericht, Teil I–II, Mannheim 1971; *Hans-Joachim Noack*, *Begraben in Baracken*, in: *Die ZEIT*, 3.3.1972.



»Es war alles sehr eng, und so etwas wie Privatsphäre konnte man sich in dieser Baracke überhaupt nicht aufbauen. [...] Da mussten sich also siebzig oder achtzig Personen die Toiletten und die Waschbecken teilen – fünf Klos für achtzig Personen, dazu eine einzige Badewanne – für mich war das damals normal.«<sup>32</sup>

Von sich selbst spricht Graf wiederholt als »Barackler«, und er schildert seine Versuche, Außenstehenden die eigene Herkunft zu verbergen. Als er seine erste Freundin kennenlernte, die ein eigenes Auto besaß, ließ er sich von ihr wochenlang im gut situierten Ostheim »vor einem besonders schönen Haus« absetzen, um danach die sieben Kilometer nach Waldhof zu laufen: »Ich hatte regelrecht Angst, als Bewohner der Benz-Baracken erkannt zu werden.« Zugleich betont er den engen Zusammenhalt der dort Wohnenden.<sup>33</sup> Als eine Gruppe von Soziologen die Bewohner Waldhofs Anfang der 1970er Jahre für ein Forschungsprojekt der Universität Mannheim befragte, unterstrich sie in ihrer Analyse dementsprechend vor allem eines: die soziale Isolation der dort Lebenden.<sup>34</sup>

Auch verwaltungsintern wuchsen in den späten 1960er Jahren die Zweifel an dem eigenen System der hierarchisierten Wohnungspolitik. Das war umso mehr der Fall, als es vermehrt zu Protesten der Stadtbevölkerung kam und in der überregionalen Presse die Kritik wuchs. Dass Ende der 1960er Jahre immer mehr Städte wissenschaftliche – meist soziologische – Untersuchungen zu obdachlosen Familien in Auftrag gaben, war ein Ausdruck dieser Skepsis.<sup>35</sup> Für München galt das ebenso wie für Hamburg, für Mannheim wie für Köln, Düsseldorf oder Dortmund. Nicht alle dieser Auftragsstudien wurden veröffentlicht. Einige zirkulierten lediglich verwaltungsintern, andere flossen in Dissertationen ein.<sup>36</sup> Ihre Autorinnen und Autoren stellten Obdachlosigkeit als ein wachsendes Problem der kommunalen Politik dar. Überhaupt war ihren Arbeiten eine Reihe von Punkten gemein:

1. Sie konzentrierten sich auf die Situation obdachloser Familien und ließen Alleinstehende und Nichtsesshafte als eine besondere Problemgruppe außen vor. Im Mittelpunkt standen beinahe durchgehend kinderreiche deutsche Familien, die über ein unterdurchschnittliches Einkommen verfügten, deren Haushaltsvorstand aber in der Mehrheit arbeitstätig war (wenngleich meist in einer niedrigen Berufsposition). Diese Gruppe stellte den größten Teil der Bevölkerung in Obdachlosensiedlungen. Als Indikator für ihre benachteiligte Lage führten die Autorinnen und Autoren dabei oft die überdurchschnittlich hohe Zahl an Kindern an, die die Sonderschule besuchten; in vielen Siedlungen lag ihr Anteil um die 50 % (gegenüber 3 % in der Bundesrepublik insgesamt). Migrantische Familien tauchten in den Statistiken quasi nicht auf, der Anteil an Rentnern sowie überhaupt der Altersdurchschnitt waren in der Regel niedrig.<sup>37</sup>

32 Charly Graf/Armin Himmelrath, *Kämpfe für dein Leben. Der Boxer und die Kinder vom Waldhof*, Ostfildern 2011, S. 18.

33 »Wir waren arm, wurden nicht akzeptiert und stammten aus schwierigen Familienverhältnissen. Und das schweißte uns als Freunde natürlich zusammen«. Ebd., S. 19f. und 22.

34 Krebs, *Anwendung der Stress-Theorie*, S. 266.

35 Zu dieser Praxis vgl. *Karolus Heil*, Modell kommunaler Obdachlosigkeit, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 9, 1970, S. 109–127.

36 Vgl. unter anderem Haag, *Wohnungslose Familien in Notunterkünften*; Krebs, *Anwendung der Stress-Theorie*; Höhmann, *Zuweisungsprozesse bei Obdachlosen*; Schulz, *Die Rechtsstellung des Obdachlosen*; Gert Iben, *Randgruppen der Gesellschaft. Untersuchungen über Sozialstatus und Erziehungsverhalten obdachloser Familien*, München 1971; Ursula Adams, *Nachhut der Gesellschaft. Untersuchung einer Obdachlosensiedlung in einer westdeutschen Großstadt*, Freiburg im Breisgau 1971; Direktorium Investitionsplanungs- und Olympiaamt, *Wohnungen für Obdachlose*, München 1967; Laszlo A. Vaskovics, *Segregierte Armut. Randgruppenbildung in Notunterkünften*, Frankfurt am Main 1976.

37 Haag, *Wohnungslose Familien in Notunterkünften*, S. 31–36, insb. S. 36; Adams, *Nachhut der Gesellschaft*, S. 41; Krebs, *Anwendung der Stress-Theorie*, S. 34 (60 %).

2. Das zentrale Problem dieser Familien machten die Autorinnen und Autoren nicht in deren wirtschaftlichen Lage aus, sondern in der Kumulation unterschiedlicher Formen der Benachteiligung, wie mangelnder Bildung, Erziehungsproblemen und dem begrenzten Zugang zu Ressourcen und öffentlichen Infrastrukturen. Vor allem hoben zeitgenössische Studien die soziale Isolation der untersuchten Familien hervor sowie ihre eingeschränkte Teilhabe am kulturellen, politischen und sozialen Leben.
3. Dem entsprach eine Verschiebung in der wissenschaftlichen Terminologie, indem Obdachlosigkeit Ende der 1960er Jahre vermehrt als Ausdruck einer sozial produzierten »Marginalität« oder »Randständigkeit« dargestellt wurde.

Als sich der Sozialwissenschaftler Fritz Haag im September 1966 gemeinsam mit seiner Ehefrau in ein Hamburger Wohnlager begab, um mit ihr dort zwei Monate lang als »wohnungsloses Ehepaar« unterzukommen, war sein Ziel de facto, wie er schrieb, die »verdeckt teilnehmende Beobachtung« der dort lebenden Familien.<sup>38</sup> Seine Beobachtungen benutzte Haag, um Interviews vorzubereiten, die er später gemeinsam mit Studenten durchführte. Überhaupt flossen in seine Forschung drei Arbeitskontexte ein: erstens die Seminararbeit mit Studierenden der Sozialpädagogik, die in den Hamburger Wohnunterkünften praktische Erfahrungen sammeln sollten; zweitens die Tätigkeit als Gutachter für eine Kreisstadt bei Hamburg, die ihn mit einem Gutachten zu kommunalen Notunterkünften beauftragt hatte. Drittens diente Haag der Aufenthalt in den Notunterkünften als Ausgangspunkt für seine Dissertation, die er 1970 abschloss.

Sein Vorgehen war charakteristisch für die Art und Weise, wie Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik als ein neues gesellschaftliches Problem konstruiert wurde. Denn dass sich Obdachlosigkeit sowie überhaupt die Lage von Randgruppen um 1970 zu einem eigenen Forschungs- und Handlungsfeld entwickelte, dem sich Verbände ebenso zuwandten wie politische Kreise, hing damit zusammen, dass hier zwei Entwicklungen zusammenkamen: Zum einen versuchten kommunalpolitische Akteure, über die Kommission wissenschaftlicher Studien die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein wachsendes soziales Problem zu lenken.<sup>39</sup> Zum anderen entdeckte eine jüngere Generation von Soziologen und Erziehungswissenschaftlern die Untersuchung von und Arbeit mit Randgruppen als ein neues Forschungsfeld. Die einzige soziologische Studie, die in den frühen 1960er Jahren zum Thema der Obdachlosigkeit entstanden war, hatte sich auf die Erhebung von Daten zur sozialen und demografischen Struktur der Bewohner beschränkt.<sup>40</sup> Die Ende der 1960er Jahre angestoßene Welle an Auftragsforschungen schlug andere Wege ein: Die mit den Studien betrauten, in der Regel jüngeren Forscher verknüpften ihre Analyse mit theoretischen Konzepten und brachten die Situation der Obdachlosen mit Formen der sozialen Kontrolle in Verbindung. Zudem forderten sie, in den Notunterkünften neue Methoden der sozialen Arbeit aufzugreifen, die auf die Mitsprache und Teilhabe der Bewohner abzielten. Selbstaktivierung wurde zu einem zentralen Stichwort, wobei sich die Autoren an Praktiken der Gemeinwesenarbeit und Aktionsforschung orientierten, die im angloameri-

38 Haag spricht von der Rolle des »verdeckt teilnehmenden Beobachters«. Haag, Wohnungslose Familien in Notunterkünften, S. 89.

39 Zu der Bedeutung, die Zeitgenossen dem Problem der Obdachlosigkeit zumaßen, vgl. unter anderem Höhmann, Zuweisungsprozesse bei Obdachlosen, S. 10. Zum Interesse bundesweit agierender Verbände an dem Thema vgl. etwa: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Obdachlosigkeit: Ursachen, Folgen, Maßnahmen. Bericht über die Hauptauschusstagung am 13. und 14. April 1967, Köln 1967; Deutscher Städtetag, Hinweise zur Obdachlosenhilfe.

40 Otto Blume, Die Obdachlosen in Köln. Sozialstrukturelle Untersuchung der Bewohnerschaft von Obdachlosen-Unterkünften im Kölner Raum, Göttingen 1960.

kanischen Raum verbreitet waren.<sup>41</sup> Vor allem aber bedienten sie sich einer neuen Semantik der Ungleichheit, indem sie die Situation obdachloser Familien über den Begriff der »Randständigkeit« erfassten. In der Regel ging diese Einordnung mit einer Kritik an der wohlfahrtsstaatlichen Bürokratie einher – die, indem sie die als Problemfälle klassifizierten Familien in gesonderten Unterkünften unterbrachte, deren Sichtbarkeit erhöhte und damit zu ihrer Stigmatisierung durch die übrige Bevölkerung beitrug; eine Stigmatisierung, die wiederum die soziale Isolation der Familien erhöhte.<sup>42</sup> Das mit der Notwendigkeit der Resozialisierung begründete Drei-Stufen-System, erklärte etwa der Volkswirt Peter Höhmann, der seine Dissertation im Rahmen eines DFG-finanzierten Forschungsprojekts zur »Integration marginaler Gruppen« schrieb, leiste gegenwärtig lediglich einen »Beitrag zur Herstellung von Distanz zwischen Obdachlosen und ihrer sozialen Umgebung sowie zur endgültigen Verfestigung des zugewiesenen Status«.<sup>43</sup>

Während zu Beginn der 1960er Jahre noch von abweichendem Verhalten und »Asozialität« die Rede war, wurde es Ende des Jahrzehnts üblicher, Obdachlosigkeit als Ausdruck einer gesellschaftlich produzierten Ungleichheit oder »Randständigkeit« darzustellen. Dass selbst in den Reihen der sozial-liberalen Bundesregierung 1973 darüber nachgedacht wurde, ein Aktions- und Forschungsprogramm zur »Eingliederung sozialer Randgruppen« aufzulegen, ist charakteristisch dafür, dass der Begriff – als dessen Paradebeispiel stets die Obdachlosen dienten – als Problembegriff eine weite Verbreitung erfuhr.<sup>44</sup> Die historische Forschung hat dieses neue Interesse an Randständigkeit als eine kurze Episode der Auseinandersetzung mit sozialer Ungleichheit gedeutet. Sie führt die Randgruppenforschung als Beispiel einer politisierten Forschung an, die sich im Schlepptau der Studentenbewegung maßgeblich aus der Hoffnung auf eine Revolutionierbarkeit des marginalisierten Subproletariats speiste.<sup>45</sup> Doch übersieht eine solche Deutung drei wesentliche Punkte: Sie verkennt erstens den großen und durchaus nachhaltigen Einfluss der Randgruppenforschung auf die Verwaltungspraxis sowie die weitere Problematisierung sozialer Ungleichheit in der Bundesrepublik. Sie übersieht zweitens, wie grundlegend die Verschiebung vom Bild einer individuell verschuldeten Ungleichheit zu einem Verständnis war, das gesellschaftliche Prozesse in den Mittelpunkt rückte. Drittens schließlich blendet eine solche Deutung aus, dass der Anstoß für die Randgruppenforschung nicht aus dem studentischen Umfeld kam, sondern es städtische Verwaltungen unterschiedlicher politischer Orientierung waren, die einen Großteil der Studien zu Obdachlosigkeit in Auftrag gaben.

41 Haag etwa schloss seine Studie damit, dass er eine sozialtherapeutische Intervention empfahl, die *community work* und *action research* kombinierte. Ziel sollte die Arbeit mit allen lokal beteiligten Gruppen sowie die Selbstaktivierung und ausgewogene Artikulation von Problemen sein. Haag, *Wohnungslose Familien in Notunterkünften*, S. 141f.

42 Zu einem in den ausgehenden 1960er Jahren eingeleiteten »Paradigmenwechsel bei der Beobachtung von sozialer Ungleichheit« vgl. auch Lorke, *Sozialutopie vs. Problemviertel*.

43 Höhmann, *Zuweisungsprozesse bei Obdachlosen*, S. 105.

44 Entwurf eines Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Eingliederung »sozialer Randgruppen«, 7.1.1973, Bundesarchiv Koblenz, B/189/21991.

45 Lutz Leisering, *Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft*, in: *Soziale Welt* 44, 1993, S. 486–511, hier: S. 497; *Stephan Leibfried/Wolfgang Voges*, *Vom Ende einer Ausgrenzung? Armut und Soziologie*, in: *dies.* (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen 1992, S. 9–33, hier: S. 10. Für eine deutlich differenzierte Sicht vgl. *Benjamin Ziemann*, *Die Metaphorik des Sozialen. Soziologische Selbstbeschreibungen westeuropäischer Gesellschaften*, in: *Lutz Raphael* (Hrsg.), *Theorien und Experimente der Moderne. Europas Gesellschaften im 20. Jahrhundert*, Köln 2012, S. 193–228, hier: S. 218–224.

Zwar lassen sich zahlreiche der entstandenen Studien durchaus im weiteren Umfeld der Studentenbewegung verorten, doch orientierten sich diese Analysen – anders als von der Forschung suggeriert – stark an konkreten Fragen der kommunalen Verwaltungspraxis. Auch stießen sie auf ein breites mediales Interesse und nahmen zugleich zentrale Fragen und Topoi späterer Ungleichheitsdebatten vorweg. Dass der CDU-Sozialpolitiker Heiner Geißler Mitte der 1970er Jahre mit seinen Reden und seiner Streitschrift zur »Neuen Sozialen Frage« eine neue politische Debatte anregte, ist bis dato vor allem als eine Reaktion auf den Ölpreisschock, eine wachsende soziale Unsicherheit und letztlich als frühes Zeichen eines fundamentalen Strukturwandels betrachtet worden.<sup>46</sup> Doch wiewenig Geißler den Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe auch deswegen als zentralen Moment sozialer Benachteiligung darstellen mochte, um den sozialdemokratischen Arbeitnehmerstaat zu kritisieren<sup>47</sup>, so ist doch schwerlich zu übersehen, dass er damit Probleme in den Fokus rückte, die zuvor in ganz ähnlicher Weise im Rahmen der Randgruppenforschung formuliert worden waren.

## II. »C'EST LE SYSTÈME DU LOGEMENT QUI PRODUIT LES MARGINAUX«. DIE KRITIK AN DER HERSTELLUNG SOZIALER MARGINALITÄT<sup>48</sup>

»Ich habe die Hölle der *bidonvilles* – denn das sind sie – hinter mir gelassen«. Unter dieser Überschrift veröffentlichte »France Soir« am 13. November 1965 einen Leserbrief von Thérèse Nadji.<sup>49</sup> Die viel gelesene Tageszeitung publizierte den Brief im Rahmen einer mehrteiligen Artikelserie, die sich ausführlich mit den zahlreichen Barackenlagern, sogenannten *bidonvilles*, in der Peripherie von Paris befasste. Thérèse Nadji schrieb darin, sie könne als ehemalige Bewohnerin der Zeitung nur beipflichten – und tatsächlich bekräftigte ihre Schilderung des Alltags in dem Lager »La Folie« in Nanterre das in den übrigen Artikeln gezeichnete Bild. Sie habe seinerzeit, erklärte sie, im Luftfahrtministerium gearbeitet und habe jeden Morgen eine halbe Stunde früher losgemusst, um im WC eines Cafés im Spiegel zu überprüfen, ob sie ausreichend sauber und gekämmt gewesen sei; schließlich sei es bei lediglich dem Licht einer Kerze schwer gewesen, tadellos auszusehen. Doch ging Nadji nicht allein auf die Wohnbedingungen ein – auf die unzureichende Versorgung mit Strom und Wasser, den Schlamm, die Ratten, die in den Baracken immer wieder ausbrechenden Feuer –, sondern auch auf die stigmatisierende Behandlung durch Außenstehende: Der Platz zum Wasserholen, schrieb sie, habe sich in »La Folie« an einer Schnellstraße befunden, sodass man die verächtlichen Blicke der sogenannten »normalen« Nachbarn habe ertragen müssen. Und wenn die Bewohner von Nanterre bei ihrem Sonntagsspaziergang vorbeigekommen seien, hätten sie die Bewohner angeschaut wie noch nie zuvor gesehene Tiere. Es sei, kurzum, der reine Irrsinn gewesen, und als sie schließlich herausgekommen sei aus dieser Schlammhöhle, sei sie wie benommen gewesen. Zugleich betonte Nadji die große menschliche Wärme der Camp-Bewohner unter-

46 Heiner Geißler, *Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente*, Freiburg im Breisgau 1976.

47 Vgl. dazu vor allem Marcel Boldorf, *Die »Neue Soziale Frage« und die »Neue Armut« in den siebziger Jahren. Sozialhilfe und Sozialfürsorge im deutsch-deutschen Vergleich*, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 138–156; Winfried Süß, *Armut im Wohlfahrtsstaat*, in: *Hockerts/Süß, Soziale Ungleichheit im Sozialstaat*, S. 19–41.

48 »Es ist das Wohnungssystem, das Randständige hervorbringt«. Maurice Chevallier, *Une cité de transit: Marginalité, Marginalisation et Démarginalisation*, in Zusammenarbeit mit Thomas Regazzola, Lyon 1973, S. 518.

49 »Je sors de l'enfer des bidonvilles, voilà ce que c'est«, in: *France Soir*, 13.11.1965, Leserbrief von Thérèse Nadji, verfasst am 23.10.1965.

einander. Mit der Veröffentlichung ihres Briefs, schloss sie schließlich, sei sie einverstanden; sie verstecke nicht, dass sie in einem *bidonville* gelebt habe, und wolle, dass man endlich die Augen öffne für etwas, das es im 20. Jahrhundert nicht geben dürfe, »noch nicht einmal in unserer Vorstellung«.

Ihre Schilderung war in mehrfacher Hinsicht charakteristisch für die zeitgenössische Auseinandersetzung mit den provisorischen Siedlungen, die bis weit in die 1970er Jahre hinein an den Rändern französischer Städte existierten: erstens, weil die Schilderungen der Lager sich ähnelten und häufig auf den Schlamm, die Enge, das Ungeziefer, die wenigen Wasserstellen, die Stigmatisierung durch die übrige Bevölkerung, aber auch auf die starke Solidarität der Lagerbewohner untereinander verwiesen wurde. Zweitens, weil das am westlichen Rande von Paris gelegene und in der Mehrzahl von Algeriern bewohnte »La Folie« in Nanterre stärker als andere Lager in der öffentlichen Debatte stand. Und drittens, weil »France Soir« mit Thérèse Nadji nicht von ungefähr eine Migrantin mit nordafrikanischem Hintergrund als typische Bewohnerin eines *bidonville* präsentierte. In Teilen entsprach das der Bevölkerungsstruktur der Barackenlager, da nordafrikanische und südeuropäische Arbeitsmigranten tatsächlich den größten (wenngleich keineswegs alleinigen) Teil der Bewohnerschaft stellten. Vor allem aber spiegelte es den Fokus der französischen Politik wider, die sich im Zusammenhang mit den *bidonvilles* und ihrer Auflösung im Laufe der 1960er Jahre immer mehr auf nordafrikanische und zumal algerische Migranten als zentrale Risiko- und Problembevölkerung konzentrierte. Das galt auch für das System staatlicher Übergangslager, das die Regierung im Zusammenhang mit der Auflösung der *bidonvilles* installierte.

Die gravierende Wohnungsnot der Nachkriegszeit wurde im französischen Fall noch verschärft durch einen späten Urbanisierungsschub, in dessen Folge eine wachsende Zahl von Migranten aus französischen ländlichen Regionen sowie den Kolonien und anderen europäischen Ländern in die französischen Städte zog. Trotz der beachtlichen staatlichen Investitionen in den Bau von Sozialwohnungen kämpften insbesondere einkommensschwache Haushalte mit einem Mangel an erschwinglichem Wohnraum. Ähnlich wie in Westdeutschland sahen sie sich mit langen Wartelisten, vor allem aber mit den zu hohen Mieten für die öffentlich subventionierten Sozialwohnungen, sogenannten HLM, konfrontiert.<sup>50</sup> Für migrantische Familien kam erschwerend hinzu, dass die Wohnungsgesellschaften, denen die Verwaltung der HLM oblag, sie bei der Zuteilung außen vor ließen oder ihren Zugang quotierten. Auf dem freien Mietmarkt wiederum wurden sie gegenüber französischen Mietern benachteiligt.<sup>51</sup> Während im Zuge innerstädtischer Sanierungen – wie in Westdeutschland – die Zahl an erschwinglichen Altbauwohnungen sank, blieben wenige Alternativen. An erster Stelle zählten dazu jene meist selbst errichteten *bidonvilles*, die an den Rändern zahlreicher Städte existierten. Im Jahr 1966 lebten laut einer (deutlich zu niedrigen) offiziellen Schätzung um die 75.000 Personen in solchen La-

50 Voldman, La Reconstruction des villes françaises; Tellier, Le temps des HLM; Annie Fourcaut, Les Premiers Grands Ensembles en Région Parisienne: Ne pas Refaire la Banlieue?, in: French Historical Studies 27, 2004, S. 195–218.

51 Vgl. unter anderem Marie-Claude Blanc-Chaléard, Quotas of Foreigners in Social Housing: A Legacy of the Algerian War? Les Canibouts, Nanterre (1959–1968), in: Metropolitiques, 11.4.2012, URL: <<http://www.metropolitiques.eu/Quotas-of-foreigners-in-social.html>> [14.1.2014], sowie am Beispiel Lyons: Bettina Severin-Barboutie, From the City Perimeters to the Centre of the Political Arena: Deprived Neighbourhoods and Urban Policies in Postwar France, in: Urban Research & Practice 5, 2012, S. 62–75, hier: S. 65. Allgemein zur Geschichte der Wohnungspolitik im Umgang mit algerischen Migranten vgl. Marc Bernadot, Loger les immigrés. La Sonacotra 1956–2006, Bellecombe 2008; Marie-Claude Blanc-Chaléard, Des bidonvilles à la ville. Migrants des trente glorieuses et résorption en région parisienne. Mémoire d'HDR, Université Panthéon-Sorbonne, Paris 2008.



gern, davon der Großteil Migranten sowie ein deutlich geringerer Anteil an einkommensschwachen französischen Familien.<sup>52</sup> Die Regierung unternahm seit 1959 wiederholt den Versuch, die *bidonvilles* aufzulösen; zumal als Mitte der 1960er Jahre der öffentliche Druck zunahm.<sup>53</sup> Zahlreiche Lager bestanden dennoch bis weit in die 1970er Jahre fort.

Die Politik der forcierten Auflösung von Slum-Gebieten, die eng verknüpft war mit der Beseitigung innerstädtischer Arbeiterquartiere wie den *courées* in Roubaix oder Lille, lässt sich in eine Tradition der hygienisch-technischen Modernisierung einschreiben.<sup>54</sup> Ob es sich dabei nun um innerstädtische Altbaugebiete oder die zu beseitigenden *bidonvilles* handelte: In beiden Fällen läutete ihre Kennzeichnung als verlumt oder gesundheitsschädigend städtebauliche Maßnahmen, meist ihren Abriss, ein. In beiden Fällen ging diese Kennzeichnung des urbanen Raums zudem mit einer Kennzeichnung der Bewohnerschaft einher. Die Klassifikation der Wohnbevölkerung anhand ihres Sozialverhaltens, ihrer »Integration«, »Adaptation« oder ihres »Entwicklungsstands« bildete auch in Frankreich ein zentrales Element staatlicher Sanierungspolitiken. Wer Zugang zu Sozialwohnungen erhalten sollte, war aus Verwaltungssicht nicht allein eine Frage von verfügbarem Wohnraum und vorhandenen finanziellen Mitteln, sondern erforderte eine Priorisierung entsprechend dem jeweiligen Verhalten.<sup>55</sup> Dementsprechend konnte der Bewohner eines *bidonville*, das aufgelöst wurde, ebenso wie der Mieter eines als verlumt gekennzeichneten innerstädtischen Gebiets nicht fest damit rechnen, in eine reguläre Sozialwohnung umgesetzt zu werden. Vielmehr etablierte die französische Regierung für die Bevölkerung dieser Räume ein System von Übergangssiedlungen und billigen Einfachst- und Notwohnungen.

Überhaupt wandten sich die Mitglieder der französischen Regierung in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre der Situation sogenannter Unangepasster und schlecht Untergebrachter, *handicapés-inadaptés* und *mal-logés*, zu. Die interministeriellen Arbeitsgruppen, die dazu eingerichtet wurden, fassten eine Reihe von Problembevölkerungen unter diesen Begriffen zusammen: kinderreiche Familien, einkommensschwache Haushalte, Migranten, alte Leute, Menschen mit körperlichen Behinderungen. Diese Gruppen einte aus Sicht der ministerialen Autoritäten, dass sie sich allesamt den Normen der etablierten Wohnungspolitik entzogen und in ihren Bedürfnissen sowie ihrem Verhalten andere Praktiken erforderten. Zu den Lösungen, die die Regierung in diesem Zusammenhang propagierte, gehörte der Ausbau eines gestaffelten Systems von Wohnlösungen. Den Dreh- und Angelpunkt dieser Politik bildeten auch in Frankreich sogenannte *cités de transit*. Deren

52 *Yvan Gastaut*, Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses, in: Cahiers de la Méditerranée 69, 2004, S. 233–250, hier: S. 241.

53 Zu den Berichten in der Presse vgl. unter anderem *Gastaut*, Les bidonvilles.

54 Zur Übertragung der im Umgang mit den *bidonvilles* erprobten administrativen Mechanismen auf die Sanierungspolitik in Roubaix und Lille vgl. Centre de recherches économiques, sociologiques et de gestion (CRESGE) (Hrsg.), La Résorption de l'habitat insalubre. Éléments pour une théorie des services. Etude effectuée pour le CORDES, Lille 1976. Zur Geschichte der sozialhygienischen Wohnungs- und Reformpolitik vgl. *Peter Hall*, Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century, Oxford 2002, S. 32ff. und 240ff.; *Friedrich Lenger*, Metropolen der Moderne. Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850, München 2013, S. 131ff.

55 Vgl. die Einteilung, die eine Arbeitsgruppe des Bau- und Wohnungsministeriums 1966 vornahm und bei der unterschieden wurde zwischen 1. »normalen Familien«, deren Integration als vollzogen galt und deren Zugang zu einer HLM angeraten schien; 2. Familien, die von einer kurzfristigen Integration profitieren sollten und deren Überweisung in eine  *cité de transit* daher ratsam schien; sowie 3. Familien, deren Integration nur auf lange Dauer möglich schien. *Jean-Paul Tricart*, Genèse d'un dispositif d'assistance: Les »cités de transit«, in: Revue française de sociologie 18, 1977, S. 601–624.

konkrete bauliche Struktur variierte, doch kennzeichnete sie eine spärliche Ausstattung, siedlungsähnliche Struktur – und die Lage in randstädtischen, schlecht angebundenen Gebieten. Ganz ähnlich der Übergangswohnungen in westdeutschen Großstädten dienten die *cités de transit* nicht allein der vorübergehenden Unterbringung von Familien aus aufgelösten Barackenlagern und Sanierungsgebieten. Vielmehr wurden ihnen disziplinierende Aufgaben zugeordnet. Kombiniert mit einer sozialpädagogischen Betreuung sollten sie dazu beitragen, die dort Wohnenden zu sozialisieren und zu einem ›Normalverhalten‹ zu erziehen.<sup>56</sup> Allerdings war diese Politik der sozialräumlichen Integration im französischen Fall mit (post-)kolonialen Logiken verflochten: Immer weniger standen »asoziale« französische Familien und immer häufiger migrantische und zumal algerische Familien im Zentrum der Bemühungen um Anpassung und Zivilisierung.<sup>57</sup>

Um in einem HLM unterzukommen, ohne die Gesellschaft oder sich selbst zu belasten, müssten die in *bidonvilles* lebenden Familien von Arbeitsmigranten ausreichend entwickelt (*évoluées*) sein, erklärte die für die Großregion Paris zuständige Préfecture de la Seine 1967: Sie müssten über ein befriedigendes soziales Verhalten verfügen, Mobiliar besitzen, das den Vorschriften der Wohnungsgesellschaften entsprach, und einen Lohn in ausreichender Höhe erhalten. Überhaupt erforderte die soziale Hebung der Familien aus Sicht der Präfektur ein mehrstufiges Verfahren. An erster Stelle sollten die zuständigen Beamten eine genaue Kenntnis der sozialen Entwicklung der Familien, ihrer Ressourcen und ihrer Fähigkeit erlangen, sich in die Gesellschaft einzufügen. Auf dieser Basis sollten sie dann die Entscheidung treffen, ob die Betroffenen in eine Übergangssiedlung zu überweisen seien, ob in eines der noch einfacher ausgestatteten Heime oder – seltener – in ein HLM.<sup>58</sup> Der Prozess der sozialen Hebung, erklärte die Präfektur, erfordere ebenso eine Kenntnis des Milieus wie die (provisorische) Umsiedlung; er erfordere pädagogische Arbeit, eine abermalige Prüfung der Ressourcen und Fähigkeiten der Betroffenen – und schließlich, falls möglich, deren eigentliche Hebung, die in der Überweisung in eine normale Sozialwohnung bestand. Indes bezweifelten die Beamten, dass alle umzusiedelnden Familien gleichermaßen integrierbar waren: Zwar gestand die Präfektur zu, dass man sich um die soziale Hebung der »besten und am besten qualifizierten Elemente« bemühen müsse, von denen man erwartete, dass sie sich integrierten. Doch dürfe man nicht vergessen, schlossen die Beamten, dass andere dieses Ziel nicht erreichen konnten – angesichts

56 »Les cités des transit peuvent être définies comme des ensembles d'habitations affectées au logement provisoire des familles, occupantes à titre précaire, dont l'accès en habitat définitif ne peut être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion. [...] le travail social servirait à normaliser sur le modèles des habitants des HLM des populations qui échappent pour des raisons diverses aux valeurs idéologiques dominantes.« Circulaire interministerielle, 19.4.1972, zit. nach: *Claude Liscia*, *Le travail social, le logement et l'argent*, in: *Les Temps Modernes* 31, 1976, S. 1092–1120, hier: S. 1092. Zu einer früheren Form dieser Definition vgl. die konzeptionellen Überlegungen der Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre, 6.10.1971, Centre des archives contemporaines (CAC), 1970097/27, Unterakte: Habitat insalubre.

57 *Minayo Nasiali*, *Order the Disorderly Slum: »Standardizing« Quality of Life in Marseille Tenements and Bidonvilles*, in: *Journal of Urban History* 38, 2012, S. 1021–1035; *Françoise de Barros*, *Des »Français musulmans d'Algérie« aux »immigrés«*. L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950–1970), in: *Actes de la recherche en sciences sociales* 159, 2005, S. 26–53; *Amelia H. Lyons*, *Des bidonvilles aux HLM. Le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie*, in: *Hommes et Migration* 2006, S. 35–49, hier: S. 45f.; *Muriel Cohen/Cédric David*, »Cités de transit«. The Urban Treatment of Poverty During Decolonisation, in: *Metropolitics*, 28.3.2012, URL: <<http://www.metropolitiques.eu/Cites-de-transit-the-urban.html>> [3.12.2013].

58 Die Heime – als die im französischen Fall unterste Stufe eines Drei-Stufen-Systems – firmierten teilweise unter der Bezeichnung *cité d'accueil*, teilweise unter *centre de hébergement*.

mangelnder Ressourcen oder angesichts ihrer unzureichenden Entwicklung (*évolution*). Umso mehr stelle sich die Frage, wie sich deren Zukunft in Frankreich gestaltete.<sup>59</sup> Die administrative Praxis der versuchten Integration der migrantischen Lagerbewohner überlagerte sich also mit einer Politik der Auswahl und Exklusion, die sich ihrerseits an kolonialen Ordnungsvorstellungen orientierte, indem sie die *évolution* der ehemals kolonialen Subjekte und ihre ›Zivilisierung‹ in das Zentrum rückte.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Politik sowie überhaupt mit urbaner Ungleichheit bildete auch in Frankreich eher ein Forschungsfeld am Rande denn ein Kernthema der Soziologie. Allerdings standen die Soziologen, die sich damit in den 1960er Jahren vermehrt befassten, zwar tendenziell am Beginn ihrer Karriere, waren aber oft an einflussreichen Institutionen angebunden. Sie profitierten nicht allein von der voranschreitenden Institutionalisierung und Anerkennung der Soziologie im universitären Kontext, sondern auch von einer sich im Laufe der späten 1960er und 1970er Jahre stark ausweitenden Forschungsförderung durch die französische Regierung. Dass sie im Rahmen dieser Auftragsforschungen eine deutliche Kritik am staatlichen Handeln formulierten, wirft ein etwas anderes Licht auf die verbreitete These von der besonders staatskritischen französischen Stadtsoziologie.<sup>60</sup> Zwar war die in deren Reihen formulierte Kritik an staatlicher Disziplinierung und Kontrolle tatsächlich stark von marxistischen Strömungen geprägt. Doch ist im Zusammenhang mit urbanen Fragen kaum zu übersehen, dass die intellektuelle Distanz zur Politik finanziell-institutionell mit einer vergleichsweise großen Nähe einherging.

Als der Soziologe Maurice Chevallier zu Beginn der 1970er Jahre einen Forschungsvertrag mit einer interministeriellen Agentur zur Forschungsförderung, der DGRST<sup>61</sup>, abschloss, war er so kaum der einzige Sozialwissenschaftler, der von einer Behörde den Auftrag erhielt, sich mit dem Verhältnis von Wohnumgebung und sozialen Problemen zu befassen; ein Verhältnis, das Chevallier anhand einer *cité de transit* in der Pariser Region erforschte.<sup>62</sup> Zu Beginn der 1970er Jahre gaben zahlreiche öffentliche Stellen Forschungen in Auftrag, die sich mit den  bergangslagern befassen.<sup>63</sup> Auffallend ist, dass diese

59 Schreiben der Préfecture de la Seine an das Cabinet du Secrétaire Général, 1967, CAC, 19770317/1, Unterakte: Bilan résorption, 1966–1968.

60 Michel Amiot, *Contre l'état, les sociologues.  l ments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900–1980)*, Paris 1986. Deutlich differenzierter, aber mit einem Fokus auf die Zeit seit den 1980er Jahren: Sylvie Tissot, *L'état et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris 2007.

61 Die DGRST, »Délégation générale à la recherche scientifique et technique«, wurde in den 1960er Jahren etabliert. Zur Bedeutung der Auftragsforschung und der Verbindung zwischen »Dispositiven der Beauftragung und der Finanzierung, die zwischen den 1960er und 1990er Jahren« in Frankreich etabliert wurden, vgl. die Beiträge in: *Philippe Bezes/Michel Chauvi re/Jacques Chevallier* u. a. (Hrsg.), *L'état à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, Paris 2005, darin insb. *Alain Chatriot/Vincent Duclert*, *Fonder une politique de recherche. Les débuts de la DGRST*, S. 23–36.

62 Die Analyse der *cité de transit* machte nur einen Teil der Studie aus, der andere widmete sich der Situation »normaler Familien«, die in HLM wohnten. Vgl. *Chevallier*, *Une cité de transit*.

63 Ebd. Vgl. zudem die von der Sanierungskommission ORSUCOMN finanzierten Forschungen des CRESGE, *La résorption*; *Tricart*, *Genèse d'un dispositif d'assistance*; sowie deren zahlreiche, seit 1970 schrittweise erschienenen Studienberichte in: CAC, 19910712/34, Unterakte: *Documentation sur la résorption de l'habitat insalubre en m tropole nord et en région parisienne*, 1968–1974. Vgl. zudem die Arbeiten von Claude Liscia und Françoise Orlic, finanziert vom GRECOH, einer dem Bauministerium unterstellten Forschungsbeh rde: *Claude Liscia/Françoise Orlic*, *Les Cités de Transit. Un Grand Renfermement*, in: *Les Temps Modernes* 30, 1974, S. 585–616; *Claude Liscia*, *L'enfermement des cités de transit*, Paris 1977; *ders.*, *Le travail social, le logement et l'argent*. Vgl. schließlich auch die in Teilen vom Bauministerium

durchgehend von jüngeren Forschenden erstellten Studien sich in ihrer Stoßrichtung glichen. Obschon sie im Auftrag von regierungs- oder regierungsnahen Institutionen erstellt wurden, einte sie die Kritik an einer Politik der disziplinierend-erzieherischen Unterbringung. Chevallier etwa, der als Mitglied einer stadtsoziologischen Forschergruppe eine Reihe von Auftragsstudien zu den Effekten der staatlichen Wohnungspolitik durchführte, schrieb in seiner Arbeit, die Bewohner der Übergangssiedlungen seien nicht allein einkommensschwach, sondern multidimensional benachteiligt. Maßgeblich führte Chevallier das auf einen administrativen Prozess zurück, der zwar darauf abzielen mochte, drängende soziale oder wirtschaftliche Probleme zu lösen, der auf diese Weise aber eine Bevölkerung hervorbrachte, deren einzige Gemeinsamkeit darin bestand, eine ›Restgröße‹ der gewöhnlichen institutionellen Abläufe zu sein: »Es ist das Wohnungssystem, das die Randständigen hervorbringt.«<sup>64</sup> Ähnlich wie zeitgleich die Kritiker westdeutscher Notunterkünfte unterstrich Chevallier, dass die sichtbar schlechten Bedingungen in den französischen Übergangssiedlungen zu einer Stigmatisierung der Bewohnerschaft beitragen – sowie zu deren Desorganisation und ihrem Verlust an Soziabilität. Die negative Selbstwahrnehmung und Isolation der *cité-de-transit*-Bewohner betrachtete er letztlich als eine Folge von deren administrativen Marginalisierung.

Dass Marginalität institutionell hergestellt und durch die Logiken der Sozial- und Wohnungsverwaltung hervorgebracht wurde, behauptete am Übergang zu den 1970er Jahren eine Reihe von Forschenden, die sich mit der französischen Politik der Auflösung von Slums und Lagern befassten.<sup>65</sup> Sie alle wiesen in ihren Arbeiten darauf hin, dass die Randständigkeit der in Lagern und staatlichen Übergangswohnungen lebenden Familien dadurch hervorgebracht wurde, dass es sich bei ihnen um Gruppen handelte, die aus verschiedenen Gründen nicht in normalen Sozialwohnungen untergebracht werden konnten und deren ›Restdasein‹ im administrativen Sinne in eine de facto randständige Existenz umschlug. Noch stärker als im westdeutschen Fall ging diese kritische Stoßrichtung mit einer semantischen Verschiebung einher. In den 1950er und 1960er Jahren waren es vor allem Vertreter des katholischen Milieus gewesen, die vor einem Fortbestand von »Armut« gewarnt und an die Solidarität der Franzosen appelliert hatten, während in den Reihen staatsnaher technokratischer Experten eher die *inadaptation* oder das *handicap social* einkommensschwacher Familien bemängelt wurden. Am Übergang zu den 1970er Jahren kritisierte nun eine wachsende Zahl von meist dem linken Milieu verhafteten Sozialwissenschaftlern die Produktion von »Marginalität« durch soziale, wirtschaftliche oder staatliche Praktiken. Sie setzten sich damit von einem in Verwaltungskreisen dominierenden Verständnis ab, dem zufolge die soziale Lage von Familien mit Wohnungsproblemen in erster Linie auf deren individuelles Fehlverhalten zurückzuführen war.<sup>66</sup> Dass es de facto primär algerische sowie überhaupt migrantische Familien waren, die langfristig in den Übergangssiedlungen und in Sozialwohnungen von niedriger Qualität unterkamen beziehungsweise von dort nur zögerlich weitervermittelt wurden, thematisierten die meisten dieser Forscher indes nur am Rande. Ihr Fokus lag auf Fragen der Klasse und sozialen

---

unterstützten Arbeiten von *Michel Pialoux/Bruno Théret*, *État, classe ouvrière et logement social* (I), in: *Critiques de l'économie politique* 9 (NS), 1979, S. 22–71; *dies.*, *État, classe ouvrière et logement social* (II), in: *Critiques de l'économie politique* 10 (NS), 1980, S. 53–93. *Michel Freyssenet/Tomaso Regazzola/Jacques Retel*, *Ségrégation spatiale et déplacements sociaux dans l'agglomération parisienne de 1954 à 1968*, Paris 1971.

64 *Chevallier*, *Une cité de transit*, S. 518.

65 Vgl. die Angaben in Anm. 63.

66 Bericht von André Trintignac, Oktober 1970, CAC, 199771141/1, Unterakte: VI Plan, Commissariat Général du Plan. Intergroupe Handicapés-Inadaptés, Groupes des Handicapés Sociaux.

Differenz. Einfluss auf die weitere Verwaltungspraxis hatten sie aber auch mit dieser Kritik kaum: Denn wenngleich es Bestrebungen gab, mit der voranschreitenden Auflösung der *bidonvilles* auch die Übergangssiedlungen schrittweise abzubauen, bestanden zahlreiche *cités de transit* noch in den 1980er Jahren. Sie hatten kaum einen transitorischen Charakter, sondern beherbergten viele ihrer Bewohner langfristig, und die dortigen Wohnbedingungen waren eindeutig zu einem Synonym für Armut und Exklusion geworden.<sup>67</sup>

### III. FAZIT

Anders als mit Blick auf das frühe 20. Jahrhundert hat sich die historische Forschung mit sozialer Ungleichheit im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert – zumal in Deutschland – bis dato vor allem im Zusammenhang mit der Geschichte des Wohlfahrtsstaats und sozialpolitischer Setzungen befasst. Wie problematisch die Vernachlässigung des Nahraums Stadt in diesem Zusammenhang ist, zeigt der Umgang mit obdachlosen und schlecht untergebrachten Familien. Denn in Westdeutschland wie in Frankreich entzündete sich an deren Situation eine breite öffentliche Debatte um die Reichweite und Grenzen des eigenen Wohlfahrtsstaats. In beiden Ländern wird an der Lage eben dieser Familien zudem die enge Verknüpfung von sozialen und urbanen Topografien deutlich.

Die lange vorherrschende Wohnungsnot und die Umstrukturierung des urbanen Raums brachten in Frankreich und in Westdeutschland soziale Probleme in beträchtlichem Ausmaß mit sich. Das zeigt die Ende der 1960er Jahre noch vergleichsweise hohe Zahl an Familien, die in randstädtischen Barackenlagern und staatlich beziehungsweise kommunal verwalteten Notunterkünften wohnten. Abgesehen davon, dass in beiden Ländern auch die massive staatliche Neubautätigkeit den Mangel an Wohnraum nur langsam auszugleichen vermochte, bildeten Verschiebungen in der Wohnungspolitik den zentralen Anlass für deren prekäre Lage. Vor allem für einkommensschwache Familien minderten Sanierungsprojekte sowie (in Westdeutschland) die Aufhebung der Mietpreisbindung deren Optionen auf dem Mietmarkt, während ihnen der Zugang zu normalen Sozialwohnungen verwehrt blieb, weil sie den Kriterien der Wohnungsämter nicht gerecht wurden oder sie die Mieten in den Sozialwohnungen nicht zahlen konnten. Die historische Forschung hat das Ausmaß der dadurch verursachten Obdachlosigkeit im Falle der Bundesrepublik weitgehend ignoriert<sup>68</sup>, doch interessieren sich derzeit im Zusammenhang mit postkolonialen Fragen immer mehr Historiker für die französischen *bidonvilles* und ihre Auflösung. Sie lenken den Blick auf die Bedeutung kolonialer Ordnungsvorstellungen sowie den Sonderstatus algerischer Familien, um deren Separierung einerseits, Integration und ›Zivilisierung‹ andererseits sich die französischen Autoritäten bemühten.<sup>69</sup> Die hierarchisierte Wohnungspolitik, die auf die soziale Hebung, Disziplinierung und Integration von Problembevölkerungen abzielte, wird auf diese Weise in ihrer Verflechtung mit migrationspolitischen Zielen erkennbar: als ein ethnisierter Mechanismus der Hierarchisierung, Inklusion und Exklusion.<sup>70</sup> In Westdeutschland war es dagegen weniger die »gefährliche Klasse« der

67 Vgl. dazu *Jean-François Laé/Numa Murard, L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris 1985; *Mogniss H. Abdallah, Cités de transit. En finir avec un provisoire qui dure!*, in: *Plein droit* 2006, H. 1, S. 52–56.

68 Zur zeitgenössischen Auseinandersetzung mit den Notunterkünften in der Bundesrepublik vgl. allerdings *Lorke, Sozialutopie vs. Problemviertel*.

69 Vgl. dazu unter anderem *Nasiali, Order the Disorderly Slum; de Barros, Des »Français musulmans d'Algérie«; Lyons, Des bidonvilles aux HLM; Cohen/David, »Cités de transit«; Blanc-Chaléard, Des bidonvilles à la ville*.

70 Zum Verhältnis von Wohnungs- und Migrationspolitik vgl. zudem *Jim House/Andrew S. Thompson, Decolonisation, Space and Power: Immigration, Welfare and Housing in Britain and France*,



Migranten, die im Zusammenhang mit Notunterkünften als Risikobevölkerung identifiziert wurde – diese Debatte entzündete sich an innerstädtischen Sanierungsgebieten –, sondern es waren maßgeblich kinderreiche deutsche Familien, die über keine reguläre Unterkunft verfügten und die weniger als gefährliche Klasse denn als außerhalb der Gemeinschaft stehende Arme die Aufmerksamkeit der Sozialverwaltungen erregten.<sup>71</sup>

Von diesen Unterschieden abgesehen, ähnelten sich die französische und westdeutsche Sozialverwaltung in ihrem Versuch, über räumliche Arrangements und eine Politik der gestaffelten Wohnlösungen Familien zu disziplinieren, die über keine reguläre Unterkunft verfügten und die deswegen als der sozialen Hebung bedürftig galten. Ihre Praxis der dem Zugang zu normalen Sozialwohnungen vorgeschalteten Überweisung in Obdachlosen- und Übergangssiedlungen lässt sich einreihen in eine lange Tradition der Disziplinierung über institutionell-räumliche Arrangements, wobei in diesem Fall die staatliche Erziehung zum ›Normalverhalten‹ in erster Linie auf die Integration in die (nationale) Gemeinschaft abzielte. Indes trugen die Verwaltungen damit zur Herstellung neuer Probleme bei: Denn die zu den Bewohnern der Notunterkünfte und Übergangssiedlungen erhobenen Daten, deren Stigmatisierung durch die übrige Bevölkerung sowie die nachhaltigen Schulprobleme ihrer Kinder legen nahe, dass die Überweisung in die öffentlich verwalteten Siedlungen die soziale Stellung der betreffenden Familien nicht verbesserte, sondern im Gegenteil verschlechterte. Die Praxis der hierarchisierten Wohnungspolitik brachte demnach neue soziale beziehungsweise sozialräumliche Hierarchien hervor.

Allerdings vollzog sich in der Auseinandersetzung mit dieser Politik sowie überhaupt mit den Ursachen sozialer Benachteiligung ein maßgeblicher Wandel. Geht man von der Wissensproduktion zu Wohnungsproblemen aus, verlor das Bild einer primär selbst verschuldeten Benachteiligung um 1970 an Einfluss, während sich der Blickpunkt auf Fragen der Inklusion und Partizipation verlagerte. In Frankreich wie in Westdeutschland identifizierten zahlreiche Sozialforscher die Marginalität bestimmter sozialer Gruppe als ein neues soziales Problem.<sup>72</sup> Sie ordneten insofern die Gesellschaft neu, als sie eine ganze Reihe von Gruppierungen unter dem Begriff der Randständigkeit zusammenfassten: Obdachlose und Familien mit Wohnungsproblemen, Behinderte, teilweise Migranten, alte Menschen und Kinderreiche. Für sie alle schien zu gelten, dass ihre soziale Lage über die eventuelle Zugehörigkeit zur Arbeiterklasse nicht ausreichend erfasst war. Und für sie alle machten die betreffenden Forscher stark, dass ihre Benachteiligung sich maßgeblich in sozialer Isolation und dem Ausschluss von Teilhabe ausdrückte, dass diese Situation aber nicht primär individuell verschuldet war. Der Begriff der Marginalität diente damit einer alternativen Beschreibung des Unten und Außen der Gesellschaft, und es war diese alternative Beschreibung, die besonders häufig herangezogen wurde, um die soziale Positionierung von Familien mit Wohnungsproblemen zu analysieren. Dass deren Randständigkeit durch die Sozial- und Wohnungsverwaltung (mit) hervorgebracht wurde, behaupteten am Übergang zu den 1970er Jahren die meisten Autoren, die sich mit Barackenlagern

1945–74, in: *Andrew S. Thompson* (Hrsg.), *Writing Imperial Histories*, Manchester 2013, S. 240–267.

71 Zu den Ende der 1960er Jahre einsetzenden Debatten um Gettoisierung und Segregation im Zusammenhang mit dem Zuzug von Migranten vgl. *Christiane Reinecke*, *Auf dem Weg zu einer neuen sozialen Frage? Ghettoisierung und Segregation als Teil einer veränderten Krisensemantik der 1970er Jahre*, in: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte* 2012, S. 110–131.

72 Die bisherige Forschung geht von einer deutlich späteren Verbreitung von Exklusion und Marginalität als Elementen einer transnationalen Sprache sozialer Ungleichheit aus. *Didier Fassin*, *Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis, et en Amérique latine*, in: *Revue française de sociologie* 37, 1996, S. 37–75, hier: S. 40–47. Der deutsch-französische Vergleich legt nahe, dass beide Begriffe bereits um 1970 zu wichtigen Vokabeln der Ungleichheit aufstiegen.

und Übergangssiedlungen befassten. Ihre Kritik an der Herstellung urbaner Marginalität war eng verknüpft mit einer Kritik am Staat als disziplinierender und kontrollierender Instanz und ging in Westdeutschland wie in Frankreich mit der Forderung nach einer inklusiveren Verwaltungspraxis, nach mehr Mitsprache, Selbstaktivierung und kooperativen Formen der Wissensproduktion und sozialen Arbeit einher. Diese Forderungen, die in Teilen zu Veränderungen in der sozialpädagogischen Betreuung von Notunterkünften führten, deuten auf einen schrittweisen Abschied von sozialtechnokratischen Vorstellungen hin. Soziale Wohnprobleme sollten demnach nicht mehr in erster Linie über eine Ordnung des Raums gelöst werden, sondern über pädagogische Maßnahmen, Kommunikation und Partizipation.

Im Zusammenhang mit den Verschiebungen in der Problematisierung sozialer Ungleichheit ist vor allem im deutschen Fall übersehen worden, dass die Auseinandersetzung mit Randständigkeit keineswegs nur eine isolierte Episode darstellte und sie sich auch nicht auf marxistische Kreise beschränkte. Im Gegenteil: Die Situation von Obdachlosen oder *mal-logés* stellte um 1970 maßgeblich deswegen ein wachsendes Forschungs- und Interventionsfeld dar, weil sich darin die Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen trafen: 1. der kommunalen Sozialverwaltung im westdeutschen, der ministerialen Autoritäten im französischen Fall, die auf der Suche nach Lösungen für ein wachsendes soziales Problem waren; 2. lokal agierender Wohlfahrtsorganisationen und Sozialarbeiter, die an der Erprobung neuer Methoden der sozialen Arbeit interessiert waren; 3. einer neuen Generation von Sozialwissenschaftlern, die Ende der 1960er Jahre zu promovieren begannen und für die sich über die Forschungsaufträge von Kommunen und Verbänden neue Möglichkeiten der finanzierten Forschung eröffneten. Sie fanden in der Auseinandersetzung mit Marginalität und Resozialisation ein Themenfeld, zu dem in den USA bereits ein Forschungskorpus bestand und das zugleich mit Blick auf eine gesellschaftspolitisch interessierte Öffentlichkeit Aufmerksamkeit versprach.

Nicht allein, dass auf kommunalpolitischer Ebene die Situation sogenannter obdachloser Familien als eines der, wenn nicht als *das* zentrale kommunalpolitische Problem gehandelt wurde, sondern auch, dass diese lokale Sorge in den späten 1960er Jahren eine sozialwissenschaftliche Wissensproduktion anstieß, die ihrerseits bei Presse und Fernsehen auf ein breites mediales Interesse stieß: All das deutet darauf hin, dass eine öffentliche Auseinandersetzung mit Armut und sozialer Ungleichheit in der Bundesrepublik durchaus schon vor dem viel beschworenen Strukturbruch einsetzte. Das gilt in ähnlicher Weise auch für Frankreich, wenngleich die Dynamik dort weniger von kommunalen als von ministerialen Akteuren ausging, und katholische Gruppen und politische Aktivisten für den beschriebenen Wandel eine wichtigere Rolle spielten. Geht man von der Auseinandersetzung mit Obdachlosigkeit und Wohnungsproblemen aus, war die neue Aufmerksamkeit für soziale Ungleichheit in den 1970er Jahren nicht so sehr Teil einer Geschichte nach dem Ölpreisschock als vielmehr Teil einer Geschichte der westdeutschen und französischen Wohlfahrtsgesellschaften, die im Nachzug von >1968< reflexiver wurden, indem eine jüngere Generation von Sozialforschern und Journalisten die etablierten Praktiken und Vorstellungen infrage stellte.