

Reinhold Nimptsch

## FLÜCHTLINGSUMSIEDLUNG UND WOHNUNGSBEDARF IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND<sup>1)</sup>

*Durch eine detaillierte Analyse des Arbeitsmarktes wurde vom Sozialwissenschaftlichen Institut in Köln nachgewiesen,<sup>2)</sup> daß etwa 910 000 Heimatvertriebene zwischen den Bundesländern umgesetzt werden müssen, um die vorhandene Strukturarbeitslosigkeit zu beseitigen und die Flüchtlinge endgültig in den Wirtschaftsprozess einzugliedern. Hierdurch entsteht in den Aufnahmeländern ein zusätzlicher Wohnungsbedarf, der vordringlich befriedigt werden muß.*

*Wenn die bisherigen Versuche, die Umsiedlung in dem erforderlichen Umfang in Gang zu bringen, nicht den erwarteten Erfolg hatten, so lag dies vor allem daran, daß nicht genügend Wohnraum zur Verfügung gestellt werden konnte. Die nachfolgende Analyse zeigt, wie die Wohnbaupolitik ausgerichtet werden müßte, um das Problem zu lösen. Sie gibt aber auch zum ersten Male einen Überblick über den Wohnungsfehlbedarf in den einzelnen Bundesländern.*

*Die Redaktion.*

Durch die Umsetzung der Flüchtlinge, die, wenn möglich, in den nächsten drei Jahren durchgeführt werden sollte, entsteht in den Aufnahmeländern ein zusätzlicher Wohnungsbedarf von rund 227 000 Einheiten, der sich wie folgt aufteilt:

Nordrhein-Westfalen	134 297
Württemberg-Baden	40 324
Württemberg-Hohenzollern	16 478
Baden	16 732
Rheinland-Pfalz	7 491
	<hr/>
	215 322
sonstige Länder	12 089
	<hr/>
	227 411

Will man nun abschätzen, was ein zusätzlicher Bedarf von gut 134 000 Wohnungen für Nordrhein-Westfalen oder von 40 000 für Württemberg-Baden usw. bedeutet, so muß man ihn zu dem Fehlbedarf, der ohnedies in diesen Ländern vorhanden ist, aber auch zu den Möglichkeiten, das Defizit durch entsprechende Bauleistungen früher oder später zu beseitigen, in Beziehung setzen.

Die Frage, wie hoch man den Wohnungsfehlbestand der Bundesrepublik und der Bundesländer im einzelnen ansetzen soll, ist leider noch immer umstritten. Es wird auch schwer sein, eine Einigung herbeizuführen, da der Wohnungsbedarf, wenn man darunter den Bedarf versteht, der in absehbarer Zeit wirksam werden kann, ein Datum ist, das sich statistisch exakt nicht ermitteln läßt und das man auch verschieden einschätzen kann, je nachdem, wie man die Entwicklung der Einkommensverhältnisse, die Verausgabung der Einkommen, die Baukosten- und Mietpreisgestaltung u. a. m. beurteilt.

Von amtlicher Seite wird auch heute noch das Wohnungsdefizit Westdeutschlands auf annähernd 4,5 Mill. Einheiten veranschlagt.<sup>3)</sup>

Gleichzeitig wird aber auch zugegeben, daß dies sozusagen nur der statistische Fehlbetrag ist, denn der Sachbearbeiter des Bundesministeriums schreibt: „Man

1) Vorabdruck aus einer Untersuchung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Zentralgemeinschaft für produktive Flüchtlingshilfe, Köln, die unter dem Titel: „Übervölkerung, Bevölkerungsausgleich und Arbeitsmarkt“ erscheinen wird.

2) Untersuchung zur Eingliederung der Flüchtlinge in die westdeutsche Wirtschaft, I. Grundlagen für die Umsetzung fehlverteilter, strukturell arbeitsloser Flüchtlinge. Zweite ergänzte Ausgabe, bearbeitet im Sozialwissenschaftlichen Institut der Zentralgemeinschaft für produktive Flüchtlingshilfe, Februar 1951.

3) W. Fey: „Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland — Zwischenbilanz und Vorschau“, im Auftrage des Bundesministeriums für Wohnungsbau, Domus-Verlag GmbH, Bonn, 1951, S. 48.

kann vielleicht unterstellen, daß der Teil des errechneten Wohnungsdefizits, dessen Abdeckung volkswirtschaftlich und sozial vordringlich ist, etwa halb so hoch ist und sich um etwa zweieinhalb Millionen Wohnungen bewegt.“<sup>4)</sup>

Zu eben dieser Größenordnung kam auch die Sonne-Kommission, als sie sich eine Vorstellung nicht von dem statistischen, sondern von dem wirklichen Fehlbedarf zu machen versuchte.<sup>5)</sup>

Ihre Rechnung sieht wie folgt aus: Ausgegangen wurde von einer Bevölkerung von 47,6 Mill. Es wurde dann veranschlagt, daß für je vier Personen eine Wohnung benötigt wird. Der statistische Gesamtbedarf beträgt dann 11,9 Mill. Einheiten. Demgegenüber wurden die vorhandenen Wohnungen auf 9,4 Mill. geschätzt, eine Zahl, die inzwischen durch die amtliche Wohnungszählung bestätigt worden ist.<sup>6)</sup> Die Differenz zwischen Bedarf und Bestand stellte sich so auf 2,5 Mill. Einheiten.

Problematisch an dieser Rechnung ist nur die Zahl 4 für die durchschnittliche Besetzung der Wohnung. Wir kamen zu dieser, indem wir davon ausgingen, daß in der Vorkriegszeit die Wohnung in Deutschland durchschnittlich mit 3,7 Personen belegt war. Heute liegt der Durchschnitt in Westdeutschland bei etwa 5 Personen je Einheit.

Es muß natürlich das Ziel bleiben, den Vorkriegsstand von 3,7 wieder zu erreichen. Wir glauben aber nicht, daß der wirksamen Nachfrage in absehbarer Zeit der Vorkriegsstandard zu Grunde gelegt werden kann.

Gewiß werden die Menschen, die so eng zusammenrücken mußten, daß die Lebensverhältnisse vielfach unerträglich wurden, das Bedürfnis und Bestreben haben, wieder auseinanderzuziehen. Aber ein nicht zu unterschätzender Teil wird sich doch bereit finden, Wohngemeinschaften beizubehalten, die durch die Not herbeigeführt wurden. Wir denken an Einzelpersonen, die vor dem Kriege eine Kleinwohnung hatten, dann vielleicht ausgebombt wurden und zu Verwandten zogen; viele von diesen wollen oder können sich kein selbständiges Heim mehr aufbauen. Ähnlich wird es einer großen Zahl von Halbfamilien gehen, z. B. Kriegerwitwen mit Kindern, die von ihren Eltern oder Verwandten aufgenommen worden sind. Das gleiche gilt für Jungverheiratete, die bei den Eltern wohnen, oder Eltern, die bei den Kindern leben.

Bei den Entschlüssen all dieser Personen spielt natürlich die Kostenfrage, d. h. die Tatsache eine gewichtige Rolle, daß sie bei ihrem derzeitigen Einkommen gar nicht in der Lage sind, die relativ hohen Miets- und sonstigen Kosten einer eigenen Neubauwohnung zu tragen.

Danach dürfte der Vorkriegsstandard von 3,7 Personen je Wohnung für absehbare Zeit nicht in Frage kommen. Stellt man die Rechnung auf vier Personen ab, so ist das wahrscheinlich schon die äußerste Grenze, bis zu der man sich bei realistischer Betrachtung der Dinge vorwagen kann.

Sehr viel höher wird — wie schon gesagt — das Wohnungsdefizit amtlich eingeschätzt. Dabei werden zwei verschiedene Berechnungsmethoden angewandt. Einmal wird wie folgt gerechnet:<sup>7)</sup>

*A. Bedarfsposten*

I.	Durch Luftkrieg und Kampfhandlungen vernichtete und unbewohnbare Wohnungen bei Kriegsende	2,3 Mill.
II.	Wohnungsbedarf zur dauernden Unterbringung von bisher rund 9 1/4 Mill. Heimatvertriebenen und sonstigen Zuwanderern (je vier Personen auf eine Kleinwohnung angenommen)	2,3 Mill.
III.	Neuentstandener normaler Wohnungsbedarf durch Überschuß der Haushaltsgründungen über die Haushaltsauflösungen 1946 bis 1950	<u>1,2 Mill.</u>

<sup>4)</sup> W. Fey, a.a.O., S. 48.

<sup>5)</sup> Sonne-Bericht, S. 38 f und S. 174 f.

<sup>6)</sup> „Der Wohnungsbestand im Bundesgebiet“, vorläufiges Ergebnis der Wohnungszählung vom 13. 9. 1950, Wirtschaft und Statistik, 3. Jg. N. F., Heft 6, Juni 1951, S. 227 f.

<sup>7)</sup> W. Fey, a.a.O., S. 47.

Gesamter seit Beginn des Luftkriegs bzw. Kriegsende entstandener  
Wohnungsbedarf 5,8 Mill.

*B. Deckungsposten*

- |     |   |                |
|-----|---|----------------|
| I.  | Zugang an Wohnungen 1945/50 durch Neubau, Wiederherstellung, Um-, An- und Aufbau  | <u>1 Mill.</u> |
| II. | Verbleibendes Defizit Anfang 1951 (ohne Berücksichtigung der vor Beginn des Krieges, bzw. der Luftkriegszerstörungen vorhandenen Unterversorgung) | 4,8 Mill.      |

Man kann sich mit den Einzelposten des Überschlags in etwa einverstanden erklären, aber die Rechnung ist nicht vollständig, weil die Bedarfsverschiebungen, wie sie in den Kriegsjahren eingetreten sind, nicht berücksichtigt wurden. Schon in der Sonne-Kommission wurde darauf hingewiesen, daß die amtliche Schätzung zwar den Flüchtlingszustrom von 9,4 Mill. in voller Höhe in Rechnung stellt, aber die 1,2 Mill. Kriegsverluste der einheimischen Bevölkerung nicht berücksichtigt wurden.<sup>8)</sup> Selbst formalstatistisch ist deshalb der Ansatz nicht in Ordnung.

Aber es würde auch nicht genügen, den Zu- und Abgang gegeneinander aufzurechnen und nur den Saldo zu berücksichtigen. Man muß vielmehr in Rechnung stellen, daß die Kriegsverluste zu einer ungewöhnlichen Schrumpfung des Wohnungsbedarfs geführt haben. Hier wirkten zwei Faktoren zusammen: Auf der einen Seite fielen Hunderttausende von Familienvätern, d. h. Haushaltsvorstände, aus, auf der anderen verloren viele der zurückgebliebenen Halbfamilien durch Bombenangriffe ihr Heim. Sie schlüpfen dann irgendwo unter und werden, wie schon ausgeführt wurde, in absehbarer Zeit kaum gewillt und in der Lage sein, einen eignen Hausstand zu gründen. Hinzu kommt, daß während des Krieges die Haushaltsauflösungen wahrscheinlich die Haushaltsgründungen überstiegen. Wenn man nur den absoluten Rückgang der Bevölkerung in Rechnung stellt, so reicht dies nicht aus, um der wirklichen Entwicklung gerecht zu werden.

Die offizielle Statistik geht aber noch einen zweiten Weg, um ein Defizit von 4 bis 5 Mill. glaubhaft zu machen. Sie stellt die durch die Volks- und Berufszählung ausgewiesenen Familien und Einzelhaushaltungen dem tatsächlichen Wohnungsbestand im September 1950 gegenüber. Wenn 12,6 Mill. Familienhaushaltungen vorhanden sind und 9,4 Mill. Wohnungseinheiten, so gibt das formalstatistisch ein Defizit von 3,2 Mill.

Nun sind neben den Familienhaushaltungen aber noch 2,6 Mill. Einzelhaushaltungen vorhanden. Das Wohnungsmministerium glaubt, unterstellen zu können, „daß etwa die Hälfte der Einzelhaushaltungen als Wohnungsanwärter — meistens für Einraum- oder Zweiraumwohnungen — angesehen werden können“,<sup>9)</sup> und kommt unter dieser Annahme zu einem Defizit von 3,2 + 1,3 = 4,5 Mill. Wohnungen.

Wir sind der Auffassung, daß es unrealistisch ist, für Einzelpersonen einen Bedarf von 1,3 Mill. Wohnungseinheiten in Ansatz zu bringen. Selbst wenn in Westdeutschland die Möglichkeit vorhanden wäre, für diesen Personenkreis Wohnungen in der Größenordnung von 1 bis 1,5 Mill. zu bauen, würden die Einzelpersonen nur zum kleinen Teil in der Lage sein, die entsprechenden Mieten aufzubringen und die Wohnungen zu nehmen. Damit soll nicht gesagt werden, daß es überhaupt keine Junggesellen oder Junggesellinnen gibt, die eine Kleinwohnung beziehen wollen. Aber wenn man hierfür 100 000 in Ansatz bringt, so dürfte das schon reichlich sein. Damit würde der Fehlbestand 3,3 Mill. betragen.

8) Sonne-Bericht, Seite 175.

9) W. Fey, a.a.O., S. 48.

Aber auch bei den Familienhaushaltungen müssen nach unserer Auffassung erhebliche Abstriche gemacht werden. Unter 12,6 Mill. Familienhaushaltungen sind 3,7 Mill. Haushaltungen mit nur zwei Personen. Unterstellen wir, daß hiervon in absehbarer Zeit nur ein Viertel keine eigene Wohnung haben will oder bezahlen kann, so sind dies immerhin 0,9 Mill., d. h. aber, daß das statistische Defizit auf vielleicht 2,4 Mill. reduziert werden müßte.

Wenn man über die absolute Höhe des gesamten Wohnungsfehlbestandes in der Bundesrepublik verschiedener Meinung sein kann, so läßt sich doch die Verteilung des Defizits auf die Bundesländer ohne besondere Schwierigkeiten und methodisch einwandfrei durchführen.

Der relative Fehlbetrag der einzelnen Länder hängt erstens von dem Grad der Kriegszerstörungen, zweitens davon ab, wieviel Flüchtlinge aufzunehmen waren. In den letzten Jahren, besonders aber im Jahre 1950, wurde die Belastung der Länder durch Wanderungsgewinne oder -Verluste um einiges modifiziert, ohne aber den Status, wie er durch die beiden Grundkomponenten — Kriegszerstörungen und Flüchtlingszuzug — bestimmt wurde, entscheidend zu ändern (vgl. nebenstehende Übersicht 1).

Stellt man den Wohnungsbestand nach der Zählung vom Herbst 1950 dem Wohnbedarf gegenüber — der wieder nach der Formel vier Personen je Wohnung zu berechnen ist —, so liegt das Wohnungsdefizit der Länder zwischen 4,6 und 33,8 vH. des Bedarfs. Am höchsten ist es in Niedersachsen, am niedrigsten in Württemberg-Hohenzollern; Nordrhein-Westfalen steht mit einem Fehlbedarf von 19 vH. etwa in der Mitte.

Wenn die Umsiedlung in dem hier vorgeschlagenen Umfang und in den vorgesehenen Proportionen vollzogen wird, so muß das Wohnungsdefizit in Nordrhein-Westfalen von 19 vH. auf 23,1 vH., in Württemberg-Baden von 13,2 auf 17,3 und in Baden von 9,5 auf 14,5 ansteigen. Andererseits würde es in Niedersachsen von 33,8 auf 29,4 und in Schleswig-Holstein von 29,9 auf 19 vH. zurückgehen.

Die zusätzliche Belastung von Nordrhein-Westfalen scheint, wenn man nur die prozentuale Steigerung in Betracht zieht, vielleicht tragbar zu sein. Aber diese relative Zunahme besagt für sich noch nicht allzuviel. Man muß sich die Situation genauer ansehen.

Um die rund 537 000 Flüchtlinge unterzubringen, die in Nordrhein-Westfalen aufzunehmen sind, müssen zusätzlich 134 000 Wohnungen geschaffen werden. Da aber die Umsiedlungsaktion nicht über einen längeren Zeitraum verteilt werden kann, sondern in zwei bis drei Jahren durchgeführt werden sollte, bedeutet dies, daß jährlich 67 000 bzw. 45 000 Wohnungen allein hierfür bereitgestellt werden müßten. Aber die Bauleistung Nordrhein-Westfalens betrug 1950 nur 105 000 Einheiten,<sup>10)</sup> sie müßte also, wenn der Mehrbedarf, der durch die Umsiedlung entsteht, voll befriedigt werden soll, um 64 bzw. 43 vH. gesteigert werden.

Wenn sich ein großes, zusätzliches Bauprogramm für die Neu aufzunehmenden nicht ermöglichen läßt, so müßte man die Umsiedler an dem Neuzugang an Wohnungen und an dem freiwerdenden Altbestand sehr viel stärker beteiligen als bisher. Dem stehen aber außerordentliche Schwierigkeiten entgegen. In Nordrhein-Westfalen leben noch immer mehr als 1,4 Mill. Menschen, das sind fast 11 vH. der Gesamtbevölkerung, in Behelfsunterkünften, davon fast 45 000 in Bunkern und Kellern.<sup>11)</sup> Diese warten nun schon seit Jahren auf eine

10) W. Fey, aa.O., Seite 9.

11) Wohnverhältnisse und Bautätigkeit im I. Quartal 1951, herausgegeben vom Minister für Wiederaufbau des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 42.

**Übersicht 1**  
**Schätzung des Wohnungsdefizits 1950 in den Ländern vor und nach der Umsiedlung der Heimatvertriebenen**

L a n d	Wohnungsdefizit nach der Umsiedlung									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Wohnungsbestand 1950 <sup>1)</sup>	Wohnungsbedarf vor der Umsiedlung <sup>2)</sup>	Wohnungsdefizit vor der Umsiedlung in vH Sp. 2	abzugebende Heimatvertriebene mit Anhang	Erforderliche Wohnungen	aufzunehmende Heimatvertriebene mit Anhang	Erforderliche Wohnungen	Wohnungsdefizit nach der Umsiedlung in vH Sp. 2		
<b>Abgabekländer</b>										
Schleswig-Holstein	454 234	648 400	194 166	29,9	284 152	71 038	—	—	123 128	19,0
Niedersachsen	1 124 134	1 698 620	574 486	33,8	302 918	75 729	—	—	498 757	29,4
Bayern	1 700 812	2 278 095	577 283	25,3	286 850	71 713	—	—	505 570	22,2
<b>zusammen</b>	3 279 180	4 625 115	1 345 935	29,1	873 920	218 480	—	—	1 127 455	24,4
<b>Aufnahmekländer</b>										
Nordrhein-Westfalen	2 662 053	3 286 770	624 717	19,0	—	—	537 188	134 297	759 014	23,1
Württemberg-Hohenzollern	843 050	971 220	128 170	13,2	—	—	161 298	40 324	168 494	17,3
Baden	296 102	310 245	14 143	4,6	—	—	65 912	16 478	30 621	9,9
Rheinland-Pfalz	302 063	333 870	31 807	9,5	—	—	66 927	16 732	48 539	14,5
<b>zusammen</b>	683 077	748 420	65 343	8,7	—	—	29 965	7 491	72 834	9,7
<b>insgesamt</b>	4 786 345	5 650 525	384 180	15,3	—	—	861 290	215 322	1 079 502	19,1
sonstige Länder <sup>3)</sup>	1 338 845	1 621 685	282 840	17,4	35 725	8 931	48 355	12 089	285 998	17,6
<b>insgesamt</b>	9 404 370	11 897 325	2 492 955	21,0	909 645	227 411	909 645	227 411	2 492 955	21,0

Anmerkungen: <sup>1)</sup> Wirtschaft und Statistik 3. Jg., N. F., Heft 6, Juni 1951.

<sup>2)</sup> Errechnet auf Grund der Volkszählung vom 13. 9. 1951, vorläufiges Ergebnis, Wirtschaft und Statistik 3. Jg., N. F., Heft 6, Juni 1951, unter der Annahme, daß auf 4 Personen eine Wohnung kommt.

<sup>3)</sup> Die Länder Hessen, Hamburg und Bremen wurden unter „sonstige Länder“ zusammengefaßt. In diesen gleicht sich zum größten Teil Aufnahme und Abgabe aus.

menschenwürdige Unterkunft und sind auch zum größten Teil voll in den Arbeitsprozeß eingeschaltet. Sie würden es mit Recht als ungerecht empfinden, wenn man die bereitgestellten Wohnungen bevorzugt neuankommenden Umsiedlern geben wollte.

Im Verhältnis zu den gut 40 000 Wohnungen, die nach unserer Berechnung für die 1951 nach Nordrhein-Westfalen umzusiedelnden Flüchtlinge gebraucht werden, ist das, was man 1951 im regulären Programm des sozialen Wohnungsbaus an Wohnungen für Flüchtlinge eingesetzt hat, völlig unzureichend.

Dieses Programm sieht vor, daß in der Bundesrepublik 295 000 Wohnungen erstellt werden, davon 97 200, das ist knapp ein Drittel, für Heimatvertriebene. Von diesen 97 200 Flüchtlingswohnungen entfallen nur 9300, also weniger als 10 vH., auf Nordrhein-Westfalen,<sup>12)</sup> während dieses Land mehr als die Hälfte aller umzusiedelnden Flüchtlinge aufnehmen soll.

Hieraus ergibt sich, daß der Wohnungsbau 1951 den Erfordernissen der Umsiedlung nicht gerecht wird. Auch der Umsetzungsplan 1951 wird deshalb wohl nicht erfüllt werden können. Dabei soll nicht verkannt werden, daß sich die Behörden in Nordrhein-Westfalen durchaus bemühen, den Flüchtlingen soviel Wohnraum wie irgend möglich zur Verfügung zu stellen. Seit dem letzten Quartal 1950 weist eine amtliche Statistik in Nordrhein-Westfalen nach, wie der verfügbare Wohnraum im einzelnen auf die Wohnungsuchenden verteilt wird.<sup>13)</sup>

Von den im 4. Quartal 1950 zu vergebenden, der Wohnraumbewirtschaftung unterliegenden 39 983 Alt- und Neubauwohnungen gingen 9417 oder 23,6 vH. an Heimatvertriebene, im 1. Quartal 1951 erhielten die Heimatvertriebenen von insgesamt 32 714 Alt- und Neubauwohnungen 7885 oder 24,1 vH. Unter der Annahme, daß sich die Relationen im Laufe des Jahres nicht grundlegend ändern werden, dürften für die Heimatvertriebenen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1951 40 000 Wohnungen verfügbar sein. Unterstellen wir einmal, daß hiervon 10 000 bis 15 000 für Umsiedler reserviert werden könnten, so wäre dieses praktisch höchstens ein Drittel von dem, was unbedingt erforderlich ist.

#### Übersicht 2

##### Wohnungsvergabe bzw. Wohnungsbezug im I. Quartal 1951

	Neu erstellte Wohnungen				Vergabe aus dem Altbestand		Der Wohnraumbewirtsch. unterliegenden Wohnungen	
	frei finanzierte Wohnungen erster Bezug		mit öffentl. Mitteln geförd. Wohnungen erste Vergabe		Wohng.	i. vH.	Wohng.	i. vH.
Heimatvertriebene	552	9,2	5 176	31,1	2 709	16,9	7 885	24,1
davon sind Umsiedler	41	0,7	1 078	6,5	136	0,8	1 214	3,7
Flüchtlinge B	158	2,6	253	1,5	324	2,0	577	1,8
Sachgeschädigte	902	15,0	4 634	24,2	4 054	25,3	8 088	24,7
pol., rass. u. rel.								
Verfolgte	21	0,3	77	0,4	115	0,7	192	0,6
Schwerkörperbeschädigte	97	1,6	442	2,7	637	4,0	1 079	3,3
Besatzungsverdrängte	24	0,3	62	0,4	174	1,1	236	0,7
Spätheimkehrer	46	0,8	116	0,7	323	2,0	439	1,3
Pers. nach § 22 BWBG	2040	33,8	3 808	22,8	3 854	24,0	7 662	23,4
Sonstige Personen	2186	36,4	2 698	16,2	3 858	24,0	6 556	20,1
Gesamt	6026	100,0	16 666	100,0	16 048	100,0	32 714	100,0

Quelle: „Wohnverhältnisse und Bautätigkeit im I. Quartal 1951“, herausgegeben vom Minister für Wiederaufbau des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 7.

<sup>12)</sup> W. Fey. a.a.O., Seite 53.

<sup>13)</sup> „Wohnverhältnisse und Bautätigkeit“, Vierteljahresberichte des Ministers für Wiederaufbau Nordrhein-Westfalens, Bericht für das IV. Quartal 1950, Seite 8 f und Seiten 36, 37, und Bericht für das I. Quartal 1951, Seite 6/8 und Seite 34/35.

Der zusätzliche Wohnungs- und Finanzierungsbedarf, der in Nordrhein-Westfalen durch die Aufnahme der Mehrzahl aller Umzusiedelnden entsteht, müßte bei Verteilung der für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung stehenden Mittel ausreichend berücksichtigt werden. Unsere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß dies tatsächlich nicht der Fall ist.

Zur Verteilung der öffentlichen Förderungsmittel wurde im November 1950 von Bund und Ländern der sogenannte *Düsseldorfer Schlüssel* ausgearbeitet, der sich als ein praktisch-politisches Kompromiß darstellt. Es wird behauptet, daß er der notwendigen Schwerpunktbildung unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung trägt. „In diesem Schlüssel ist neben dem Zerstörungsgrad, dem Bevölkerungszustrom, der in erster Linie von der Aufnahme der Flüchtlinge bestimmt ist, auch das Industriepotential als wichtiger Bestimmungsfaktor berücksichtigt, und zwar unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Schwerpunktbildung, gemessen an der Entwicklung der gewerblich-industriellen Beschäftigung. Daneben mußten naturgemäß besondere Umstände der Grenznähe, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit u. a. m. in Rechnung gestellt werden.“<sup>14)</sup> Wie der Düsseldorfer Schlüssel immer errechnet sein mag, das praktische Ergebnis ist eine Verteilung der Wohnbaumittel ungefähr nach dem Bevölkerungsanteil der Bundesländer.

**Übersicht 3**

**Schlüssel für die Aufteilung der Bundesmittel für den Wohnungsbau nach der Vereinbarung mit den Ländern im November 1950 (Düsseldorfer Schlüssel)**

	Schlüssel = Anteil der Länder in vH. ohne Berlin	Bevölkerung im Herbst 1950 ohne Berlin in vH.
Schleswig-Holstein	7,15	5,4
Hamburg	4,55	3,4
Niedersachsen	14,90	14,3
Nordrhein-Westfalen	28,30	27,5
Bremen	1,45	1,2
Hessen	3,35	9,1
Württemberg-Baden	8,20	8,2
Bayern	17,10 <sup>1)</sup>	19,2
Rheinland-Pfalz	5,50	6,3
Baden	2,30	2,8
Württemberg-Hohenzollern	2,20	2,6 <sup>1)</sup>
Bundesgebiet	100,00	100,0

<sup>1)</sup> einschließlich Lindau — Quelle: nach W. Fey, a.a.O., S. 52.

Dies kann u. E. nicht befriedigen. Im Nachfolgenden soll deshalb versucht werden, einen Schlüssel zu entwickeln, der

1. der verhältnismäßigen Höhe des Wohnungsfehlbestandes in den Ländern entspricht und
2. dem Bedarf Rechnung trägt, der für die Umsetzung in den Aufnahmeländern vordringlich entstehen wird (vgl. umstehende Übersicht 4).

Die Berechnung geht von dem Wohnungsdefizit der einzelnen Bundesländer im September 1950 aus. In den Flüchtlingsländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern war zu berücksichtigen, daß aus diesen im Verlauf von drei Jahren rund 874 000 Heimatvertriebene herausgenommen werden sollen, dementsprechend mußte das Defizit wie folgt reduziert werden:

14) W. Fey, a.a.O., Seite 51.

**Übersicht 4**  
**Vorschlag zur Verteilung der mit öffentlichen Mitteln zu fördernden Wohnungen auf die Bundesländer**  
**zur Deckung des Wohnungsdefizits und Umsetzungsbedarfs in den nächsten 3 Jahren**

Land	1	2	3	4	5	6	7
<b>A Abgabebänder</b>							
Schleswig-Holstein <sup>2)</sup>	123 128	15 391	12 924	—	—	12 924	4,1
Niedersachsen <sup>2)</sup>	498 757	62 345	52 365	—	—	52 365	16,9
Bayern <sup>2)</sup>	505 570	63 196	53 080	—	—	53 080	17,0
<b>zusammen</b>	<b>1 127 455</b>	<b>140 932</b>	<b>118 369</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>118 369</b>	<b>38,0</b>
<b>B Aufnahmefländer</b>							
Nordrhein-Westfalen	624 717	78 090	65 590	134 297	44 766	110 356	35,4
Württemberg-Baden	128 170	16 021	13 455	40 324	13 441	26 896	8,6
Württemberg-Hohenzollern	14 143	1 768	1 485	16 478	5 493	6 978	2,2
Baden	31 807	3 976	3 339	16 732	5 577	8 916	2,9
Rheinland-Pfalz	65 343	8 168	6 859	7 491	2 497	9 356	3,0
<b>zusammen</b>	<b>864 180</b>	<b>108 023</b>	<b>90 728</b>	<b>215 322</b>	<b>71 774</b>	<b>162 502</b>	<b>52,1</b>
<b>C Übrige Länder</b>							
<b>zusammen</b>	<b>282 840</b>	<b>35 355</b>	<b>29 696</b>	<b>3 158</b>	<b>1 053</b>	<b>30 749</b>	<b>9,9</b>
<b>A + B + C</b>	<b>3 274 475</b>	<b>284 310</b>	<b>238 793</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Umsetzungsbedarf</b>	<b>218 480</b>	<b>27 310</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>insgesamt</b>	<b>2 492 955</b>	<b>311 620</b>	<b>238 793</b>	<b>218 480</b>	<b>72 827</b>	<b>311 620</b>	<b>100,0</b>

Anmerkungen: <sup>1)</sup> vgl. Übersicht 3.

<sup>2)</sup> Nach Abzug des Wohnungsbedarfs für die im Zuge der Umstellung aus den Pflichtingeländern herauszunehmenden Heimatvertriebenen.

<sup>3)</sup> Überbetrachtet bleibt der durch Haushaltsgründung entstehende zusätzliche Bedarf.

<sup>4)</sup> Es wird angenommen, daß jährlich rd. 312 000 Wohnungen gebaut werden können. Ließe sich die Umsetzung über 8 Jahre verteilen so würden für diese jährlich 27 310 Wohnungen gebraucht werden. Da die Umsetzung aber in 3 Jahren durchgeführt werden soll, entsteht während dieser Zeit ein Jahresbedarf von 72 827. Die Differenz — 72 827 minus 27 310 = 45 517 — muß dadurch ausgeglichen werden, daß man das Wohnungsdefizit in den Bundesländern etwas langsamer auffüllt, d. h. die Jahresbelastung zugunsten des Fehlbestandes — Sp. 2 — um 16,01 vH. reduziert.



FLÜCHTLINGSUMSIEDLUNG UNO WOHNUNGSBEDARF

	Wohnungsdefizit Herbst 1950	Entlastung durch Umsiedlung	Wohnungsdefizit unter Berücksichtigung der Entlastung
in Wohnungseinheiten			
Schleswig-Holstein	194 166	71 038	123 128
Niedersachsen	574 486	75 729	498 757
Bayern	577 283	71 713	505 570
<b>zusammen</b>	<b>1 345 935</b>	<b>218 480</b>	<b>1 127 455</b>

Zu dem berichtigten Defizit der drei Flüchtlingsländer kommt der Fehlbestand der fünf Aufnahmeländer — Nordrhein-Westfalen, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Baden und Rheinland-Pfalz mit zusammen rund 864 000 Einheiten — und das Defizit der noch verbleibenden Länder Hessen, Hamburg und Bremen, mit zusammen rund 283 000 Einheiten. Das Ende 1950 in seiner Aufteilung nach Ländern feststehende Defizit betrug demnach:

3 Flüchtlingsländer . . .	1 127 455
5 Aufnahmeländer . . .	864 180
3 restliche Länder . . .	282 840
<b>Zusammen</b>	<b>2 274 475</b>

Hinzu kommt dann der Umsetzungsbedarf mit 218 480 Einheiten, der noch auf die Aufnahmeländer, entsprechend dem soeben errechneten Schlüssel, verteilt werden muß. Dementsprechend ergibt sich ein Gesamtbedarf von:

2 274 475 Einheiten für den ländermäßig feststehenden Fehlbedarf,
218 480 Einheiten für den auf die Aufnahmeländer zu verteilenden Um-
setzungsbedarf
<u>2 492 955</u>

Wir können nun bei unserer Berechnung davon ausgehen, daß es möglich ist, im Jahre etwa 300 000 Einheiten mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Unter dieser Voraussetzung könnte das gesamt anstehende Wohnungsdefizit in etwa 8 Jahren beseitigt werden. Daß in dieser Zeit ein neues Defizit von etwa 1,2 Mill. Einheiten auflaufen wird, kann dahingestellt bleiben, da es zunächst nur darauf ankommt, einen Schlüssel zu finden, der es ermöglicht, die Länder gleichmäßig zu entlasten.

Wie Übersicht 4 zeigt, wären unter diesem Gesichtspunkt in den Flüchtlingsländern jährlich 140 932, in den fünf Aufnahmeländern 108 023 und in den übrigen Ländern 35 355 Wohnungen zu bauen. Hinzu kämen für die umzusiedelnden Flüchtlinge 27 310 Wohnungen. Insgesamt wären dies 311 620 Wohnungen.

Es mag nun ausreichen, den „feststehenden“ Bedarf im Laufe von acht Jahren abzubauen; dagegen muß die Umsiedlung in kürzester Frist, mindestens aber in drei Jahren, durchgeführt werden. Die Folge ist, daß für die Umsiedlung in der Umsetzungsperiode jährlich nicht 27 310, sondern 72 827 Wohneinheiten bereitzustellen sind. Hieraus ergibt sich, daß für den feststehenden Bedarf der Länder jährlich nicht 284 310 Einheiten, sondern nur  $284\ 310 - 45\ 517 = 238\ 793$  Wohnungen in Ansatz gebracht werden können, d. s. rund 16 vH. weniger als ohnedies verfügbar wären. Anders ausgedrückt, es kann in den Ländern während der Umsetzungszeit jährlich nicht ein Achtel, sondern nur ein Achtel minus 16 vH. des Fehlbestandes abgedeckt werden. Für den feststehenden Bedarf können gebaut werden:

In den 3 Flüchtlingsländern nicht	140 932, sondern nur 118 369 Wohnungen
In den 5 Aufnahmeländern nicht	108 023, sondern nur 90 728 Wohnungen
In den 3 übrigen Ländern nicht	35 355, sondern nur 29 696 Wohnungen
Zusammen nicht	284 310, sondern nur 238 793 Wohnungen
Hinzu kommen für den Umsetzungs-	
bedarf nicht	<u>27 310, sondern 72 827</u> Wohnungen
Insgesamt	<u>311 620</u> 311 620 Wohnungen

Die Verteilung des Umsetzungsbedarfs auf die Aufnahmeländer ist aus Spalte 4 und 5 der Übersicht 4 zu ersehen; der Gesamtbedarf der Länder aus Spalte 6 der gleichen Übersicht.

Der Vom-Hundert-Anteil der Länder an dem Gesamtvolumen von rund 312 000 Wohnungen, die in den nächsten Jahren gefördert werden könnten — Spalte 7 der Übersicht 4 — weicht von dem Düsseldorfer Schlüssel nicht unerheblich ab. Insbesondere liegt der Anteil Nordrhein-Westfalens nach unserem Schlüssel mit 35,4 vH. erheblich höher als nach dem Düsseldorfer Schlüssel, der diesem Land nur 28,3 vH. zugestanden hat. In dem Düsseldorfer Schlüssel kommen die besonders hohen Ansprüche, die an Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Umsiedlungsaktion gestellt werden, nicht genügend zum Ausdruck. Geringer sollte nach unserer Berechnung der Anteil Schleswig-Holsteins angesetzt werden. Der Düsseldorfer Schlüssel scheint nicht ausreichend zu berücksichtigen, daß dieses Land durch die Herausnahme von einigen hunderttausend Heimatvertriebenen sehr stark entlastet wird. Auch Rheinland-Pfalz sollte nach unserer Berechnung weniger Wohnungen erhalten als nach dem Düsseldorfer Schlüssel in Ansatz kommen. Es ist dies darauf zurückzuführen, daß wir das Aufnahmesoll von Rheinland-Pfalz erheblich niedriger angesetzt haben, als dies im Umsetzungsprogramm 1951 geschehen ist.

## Übersicht 5

**Der öffentlich geförderte Wohnungsbau 1951 und der öffentlich geförderte Wohnungsbau nach dem hier entwickelten Vorschlag.<sup>15)</sup>**

	Programm des öffentlich geförderten Wohnungsbaus 1951		Öffentlich geförderter Wohnungsbau auf Grund des hier entwickelten Vorschlags	
	Zahl d. Wohnungen	vH.	Zahl d. Wohnungen	vH.
Schleswig-Holstein	12 924	4,1	21 000	7,1
Niedersachsen	52 365	16,9	35 000	11,9
Bayern	53 080	17,0	40 000	13,6
Nordrhein-Westfalen	110 356	35,4	80 000	27,1
Württemberg-Baden	26 896	8,6	30 000	10,2
Württemb.-Hohenzollern	6 978	2,2	10 000	3,4
Baden	8 916	2,9	10 000	3,4
Rheinland-Pfalz	9 356	3,0	20 000	6,8
Sonstige Länder	30 749	9,9	49 000	16,5
Insgesamt	311 620	100	295 000	100

Stellt man unseren Vorschlag dem Programm des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaues, wie es für 1951 aufgestellt wurde, gegenüber, so zeigt sich, daß auch dieses Programm für Nordrhein-Westfalen relativ sehr viel weniger Wohnungen vorsieht, als nach unserer Berechnung notwendig sind, nur etwa 80 000, während wir auf 110 000 kamen. Unverhältnismäßig günstig liegen in dem Programm 1951 Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, relativ zu kurz kommen Niedersachsen und auch Bayern.

Abschließend ist grundsätzlich zu bemerken:

1. Der hier entwickelte Schlüssel ist kein Schema, das der Verteilung der für den öffentlich geförderten Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Mittel ohne weiteres zugrunde gelegt werden kann. Der Vorschlag ist nur unter der Voraussetzung anwendbar, daß man die Umsiedlung etwa in der Weise vornimmt, wie wir sie in dieser Untersuchung aus der Arbeitsmarktsituation abgeleitet haben.

15) W. Fey, a.a.O., S. 53. 524

2. Der Schlüssel will zeigen, welche Konsequenzen eine Umsiedlungsaktion in der vorgesehenen Größenordnung für die Wohnbaupolitik haben muß. Die Umsetzung größerer Menschenmassen ist nur möglich, wenn die Wohnbaupolitik dem Umsetzungsprogramm folgt.

3. Wenn insgesamt nur für etwa 300 000 Wohnungen die Mittel bereitgestellt werden können, für die Umsiedlung allein aber 70 000 Einheiten erforderlich sind, so muß dies auf alle Länder — auch die Flüchtlingsländer — zurückfallen, überall muß der Abbau des vorhandenen Wohnungsdefizits hinter der Umsiedlung zurückstehen, d. h. entsprechend verlangsamt werden.

4. Wenn unsere Berechnung von einer Gesamtzahl von etwa 300 000 Wohnungen ausging, die jährlich mit öffentlichen Mitteln gefördert werden können, so war dies natürlich nur eine Arbeitshypothese, deren Wahl aber nahe lag, weil diese Zahl durch das Bundeswohnungsgesetz zur Maxime gemacht wurde und 1950 auch erreicht werden konnte.

300 000 Wohnungen werden aber nicht ausreichen, wenn man in den nächsten Jahren tatsächlich fast eine Million Menschen umsetzen will. Sie reichen ganz und gar nicht aus, wenn man in Rechnung stellt, daß 1951 bis 1955 überdies eine Million Wohnungen geschaffen werden müssen, um nur den Neubedarf, der durch Haushaltsgründungen entstehen wird, zu decken.<sup>16)</sup>

Die ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die Bundesrepublik kam im Winter 1950/51 zu der Erkenntnis, daß die notwendige Umsetzung der Flüchtlinge nur gelingen kann, wenn der Wohnungsbau entsprechend forciert wird. Vor allem aus diesem Grunde schlug sie vor, in den nächsten sechs Jahren 1 bis 1,25 Mill. Wohnungen in Jahresraten von 170 000 bis 200 000 allein für die Flüchtlinge zu bauen.<sup>17)</sup> Sie unterstellte, daß die Baukapazität Westdeutschlands ausreicht, um daneben weitere 200 000 Einheiten für den Bedarf der einheimischen Bevölkerung bereitzustellen.

Im Jahre 1950 sind nach den Berichten der obersten Baubehörden der Länder im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau 268 000, im steuerbegünstigten und freifinanzierten Wohnungsbau 89 000, zusammen also rund 357 000 Wohnungen gebaut worden.<sup>18)</sup> Es dürfte also durchaus im Rahmen des Möglichen liegen, den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau auf etwa 350 000 Einheiten zu bringen, und hiervon 170 000 bis 200 000 für die Heimatvertriebenen, insbesondere aber für die Umsiedelnden, vorzusehen.

Da die Umsiedlung nicht mehr verzögert werden darf, hat die Sonne-Kommission im Rahmen ihres Berichts ein Sofortprogramm vorgeschlagen, nach dem noch im Jahre 1951 1 Mrd. DM zusätzlich für den Flüchtlingswohnungsbau eingesetzt werden soll, „hauptsächlich, um den Bau von Wohnungen an Stätten des Arbeitskräftebedarfs zu finanzieren“. Die Verwirklichung dieses Sofortprogramms ist leider bis heute — Mitte September 1951 — über das Stadium der interministeriellen Beratungen nicht hinausgekommen. Es wird deshalb, wenn überhaupt, wohl erst 1952 praktisch in Angriff genommen werden können. Sollte es dann aber gelingen, ein Programm in dieser Größenordnung zusätzlich durchzuführen, so wäre die notwendige Umsiedlung der Flüchtlinge wohl endgültig sichergestellt.

16) W. Fey, a.a.O., S. 49.

17) Sonne-Bericht, Seite 189.

18) W. Fey, a.a.O., S. 18.