



Band 8. Die Besatzungszeit und die Entstehung zweier Staaten 1945-1961
Wohnungsbauprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands für die westlichen
Besatzungszonen (Mai/Juni 1949)

Nach den dramatischen Zerstörungen der deutschen Städte durch den Bombenkrieg und der Zuwanderung von Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem kommunistischen Machtbereich gehört der Wohnraummangel zu den drängendsten Problemen in Westdeutschland. Noch im Herbst 1950 fehlen neueren Berechnungen zufolge über 4,5 Millionen Wohnungen. In dieser Situation fordert die SPD ein staatlich geplantes und organisiertes Wohnungsbauprogramm, das innerhalb von vier Jahren bis zu einer Million neue Wohnungen schaffen soll. Das am 24. April 1950 in der Bundesrepublik verabschiedete Erste Wohnungsbaugesetz nimmt mit seiner herausgehobenen Förderung des Sozialen Wohnungsbaus die Vorschläge der SPD weitgehend auf.

1. Warum „Plan A“?

Aufgabe der Planung ist es, sich ein Bild über die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten der Volkswirtschaft zu machen. Dabei können selbstverständlich immer nur einige wichtige Richtpunkte ins Auge gefaßt werden. Ein völliger Verzicht auf Planung würde aber bedeuten, daß man sich ohne Karte und Kompaß den Stürmen der Wirtschaftsentwicklung überläßt. Das kann kein verantwortungsbewußter Wirtschaftspolitiker wollen.

[. . .]

2. Aufgabe und Programm

Soziales oder wirtschaftliches Bauprogramm?

Plan A der Sozialdemokratie umreißt ein soziales Bauprogramm, das den ersten Schritt zur Überwindung des Wohnungsmangels bilden soll. Dieses Programm umfaßt die Bereitstellung von 750.000 bis 1.000.000 Wohnungen in vier Jahren. Die Gesundheit unserer Volkswirtschaft, insbesondere die Steigerung der Leistungskraft unserer Ausfuhr und die Entwicklung der Grundstoffindustrien, hängt von einem intensiven Wohnungsbau ab. Ohne die Heranbringung der erforderlichen Arbeitskräfte an die Produktionsstätten kann die Produktion nicht ausreichend entwickelt werden. Nur so kann auch endlich den Heimatvertriebenen und Ausgebombten wieder eine menschenwürdige Existenz geschaffen werden. Die soziale und wirtschaftliche Seite dieses Programms sind so eng miteinander verknüpft, daß sie nur verschiedene Anblicke desselben Zieles darstellen.

[. . .]

3. Der Wohnungsbau im Rahmen der Volkswirtschaft

Die Konkurrenz der Investitionszwecke

Mit dem Nachweis, daß die materiellen Voraussetzungen für die Durchführung eines sozialen Wohnungsbauprogrammes gegeben sind, ist es nicht getan. Auch der weitere Nachweis, daß die Finanzierung eines solchen Programmes möglich ist, ist keine ausreichende Begründung für die Notwendigkeit seiner Durchführung. Es kommt vielmehr noch ganz drauf an, ob es volkswirtschaftlich überhaupt vertretbar ist, dem Wohnungsbau eine entscheidende Rolle im Rahmen der gesamten Aufbauplanung zuzugestehen.

Mechanistisches oder organisches Wirtschaftsdenken?

Oberstes Gebot der Wirtschaftspolitik muß zweifellos sein, die verfügbaren Arbeitskräfte, Produktionsmittel und Rohstoffe so rationell wie nur irgend möglich zu verwenden. Es ist eine schwerwiegende Frage, ob z.B. das verfügbare Eisen im Bergbau, im Verkehrswesen, im Maschinenbau, in der Konsumgüterindustrie oder im Wohnungsbau zum vorwiegenden Einsatz kommen soll. Überlegungen dieser Art bewegen sich aber noch zu sehr auf den ausgetretenen Pfaden der mechanistischen Rohstoffplanung des Dritten Reiches. Die Menschen zum Kriegführen waren so reichlich vorhanden, wie noch nie in der deutschen Geschichte. Nur die Rohstoffe waren knapp und mußten immer schärfer „verplant“ werden. Von diesem einseitigen Rohstoffdenken sind wir auch nach dem Kriege noch nicht richtig losgekommen; wir müssen aber wieder den Menschen in den Mittelpunkt unseres Denkens stellen. Wir müssen uns endlich dessen bewußt werden, daß wir nicht mehr für den Krieg, sondern für den Frieden arbeiten. Auch von seiten der Besatzungsmächte ist diese Wendung durch den Marshallplan vollzogen worden. Diese geistige Sinnesänderung führt ganz von selbst zu einer anderen Auffassung der volkswirtschaftlichen Planung. Wir wollen nicht mehr, wie im Kriege, von außen her unserer Volkswirtschaft ein brutales Programm aufzwingen, sondern wir wollen im Frieden für den Frieden und die Wohlfahrt des Volkes planen.

Die entscheidenden volkswirtschaftlichen Mißverhältnisse

Volkswirtschaftliche Gesundheit in diesem Sinne ist die Harmonie der volkswirtschaftlichen Kräfte. Wenn wir nun fragen, von welcher Seite die Harmonie heute am meisten gestört wird, dann gibt es nur eine Antwort: Die schlimmsten Mißstände liegen heute – materiell, seelisch und sittlich – in der Vernichtung der Existenzgrundlage von Millionen Menschen durch die Kriegszerstörungen und durch die Ausweisungen.

[. . .]

4. Wie müssen wir bauen?

Größe der Wohnungen

Nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1946 ist je Wohnungseinheit (Familie) in den meisten Fällen mit drei bis vier Personen zu rechnen. Für die Kleinstadt liegt diese Zahl etwas höher als für die Großstadt und nimmt in den Gemeinden mit überwiegend bäuerlicher Bevölkerung immer mehr zu. Nach der gleichen Skala verringern sich aber der Wohnungsbedarf und die Dringlichkeit des Wohnungsbaues. Zumindest für die ersten Jahre des Bauprogramms kann somit mit durchschnittlich drei bis vier Personen je Wohnung gerechnet werden. Für diese Personenzahl wird als erforderliche Mindest-Wohnungsgröße eine Wohnfläche von durchschnittlich 45 qm in Ansatz gebracht. Diese Größe soll allen weiteren Betrachtungen zugrundegelegt werden. Die Wohnungen sollen in qualitativ einwandfreier Ausführung gebaut werden; andererseits sind die Faktoren der Wirtschaftlichkeit, die sich letzten Endes in der Höhe der Miete ausdrücken, zu berücksichtigen.

Für die große Gruppe der Kleinsthaushalte wird ein erheblicher Teil von Wohnungen noch kleinerer Abmessungen – selbständige Einraumwohnungen mit Kochnischen und eingebauten Schränken, Heimwohnungen – erforderlich sein. Die alten Leute, die alleinstehenden Frauen, Mütter mit einem Kind und die jungen Ehepaare dürfen den gleichen Anspruch auf die eigene Wohnung geltend machen wie die Vollfamilien. Heute blockieren sie Familienwohnraum oder sind zu hoffnungslosem Untermieterdasein verurteilt.

Wohnungstyp und Bauweise

Normung und Typisierung werden bei der Durchführung dieses Programms eine wichtige Rolle zu spielen haben. An dieser Stelle soll jedoch eindeutig herausgestellt werden, daß nur die einzelnen Bauelemente und nicht die Wohnungen und Häuser typisiert werden sollen. Der Begriff „sozialer Wohnungsbau“ wird allzuoft mit der Vorstellung von einheitlichen Mietkasernen verbunden. Es soll schlicht und zweckmäßig, aber nicht einheitlich gebaut werden. Die architektonische Gestaltung soll nach wie vor den Architekten überlassen bleiben. Sie wird sich der Landschaft und den Traditionen des Landes oder der Stadt anpassen.

[. . .]

7. Finanzierung

a) Die Aufgabe

Was produziert werden kann, kann auch finanziert werden

Ausschlaggebend für die Beurteilung der Finanzierungsmöglichkeiten des „Planes A“ ist die Prüfung der Frage, ob die materiellen Hilfsquellen und die Arbeitskräfte vorhanden sind.

Wohnungen werden nicht mit Geld gebaut, sondern mit Arbeitskräften, Rohstoffen und Betriebsstätten. Sind die Produktionsmöglichkeiten nicht gegeben, dann nützen die schönsten Finanzierungskünste nichts. Werden die Produktionsmöglichkeiten bejaht, dann ist die konkrete Finanzierung nur noch eine organisatorisch-technische Angelegenheit. Was produziert werden kann, kann auch finanziert werden. Wenn wir sagen, daß es sich bei der Finanzierung „nur“ um eine technische Angelegenheit handelt, so soll damit die Bedeutung des Problem es in keiner Weise verkleinert werden. Es soll nicht verkannt werden, daß auch hier angesichts der durch Kriegs- und Nachkriegsfolgen und Währungsreform zusammengeschnittenen Sparmittel sowie der Betriebs- und Geldkapitalreserven schwerwiegende Probleme zu lösen sind, die bei nichtfachgerechter und wohlabgewogen gehandhabter Lenkung inflationistische Gefahren heraufbeschwören können. Entscheidend ist aber in erster Linie, ob und inwieweit unausgenutzte Arbeits- und Betriebsreserven in der Volkswirtschaft zur Verfügung stehen. Solange ein unausgenutztes Kräftepotential disponibel ist - und im Bausektor steht es in Gestalt nicht ausgenutzter Arbeits- und Betriebskapazitäten heute in beträchtlichem Umfang e bereit - kann die Mittelbeschaffung zwar eine Frage des „Wie“ und des „Wieviel“, niemals aber des „Ob“ ihres Einsatzes sein.

Wir haben über eine Million brachliegende Arbeitskräfte (März 1949). Davon sind in den einzelnen Ländern über ein Viertel Bauarbeiter. Wir haben eine brachliegende Bauwirtschaft, die sofort für den Wohnungsbau eingesetzt werden könnte.

Wir haben heimische Baustoffe in großer Auswahl; wir haben ausreichend Kohle für die Baustoffindustrie.

Wir haben Architekten und Ingenieure mit Ideen. Sie stellen ein geistiges Kapital dar, das nur darauf wartet, sich in modernen Bauverfahren zu bewähren.

Die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten - Arbeitskräfte, Rohstoffe und Betriebsstätten - sind gegeben. Wo bringen wir nun das nötige Geld her, um die ganze Maschinerie zugunsten der Bauwirtschaft, insbesondere des sozialen Wohnungsbaues, in Bewegung zu setzen?

b) Der Kapitalbedarf und dessen Deckung

Kapitalbedarf

Ausgehend von den derzeitigen durchschnittlichen Baukosten (einschließlich Aufschließung - jedoch ohne Grund- und Baukosten) soll für die kommenden Jahre etwa folgende Entwicklung angenommen werden:

Baukosten je Wohnung (im Durchschnitt) im Jahre

1949: 12.000 DM

1950: 11.500 DM

1951: 11.000 DM

1952: 10.000 DM.

Bei planvoller und gut organisierter Bautätigkeit wird die Kostendegression wahrscheinlich größer sein wie angenommen. Nach allen Anzeichen wird es auch bereits 1949 möglich sein, billiger als mit 12 000 DM pro Wohnung zu bauen. Wie die Material-, so wurden auch die Kapitalbedarfsermittlungen für „Plan A“ jedoch bewußt auf ein Minimum des zu erwartenden Fortschrittes und ein Maximum der Sicherheit abgestellt.

[. . .]

c) Miete

Mietpolitisch vertritt die SPD folgendes Programm:

1. Für Neubauten soll das bisherige Neubaumietniveau gelten. Erhöhungen der Neubaumieten sowohl für vorhandene Neubauten (Baujahr 1919 bis 1948) wie für künftige Neubauten sind zur Zeit ausgeschlossen.

[. . .]

9. Organisation des sozialen Bauwesens

Bau- und Siedlungsträger

Die SPD hat sich mit dem Aufruf zum Wohnungsbau des Düsseldorfer Parteitages im September 1948 zur Förderung aller Eigentumsformen bekannt. Der Aufruf nennt hierbei insbesondere den Eigenheimbau, den gemeinnützigen Wohnungsbau und auch den privaten Miethausbau. Entscheidend ist für die sozialdemokratische Wohnungspolitik, daß alle Empfänger öffentlicher Beihilfen für den Wohnungsbau unter einheitliche Bestimmungen über die Kalkulation der Kosten und die Gewinnbemessung gestellt werden. Das Muster hierfür ist in der Arbeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (Baugenossenschaften und Wohnungsbaugesellschaften) entwickelt. Wer öffentliche Beihilfen empfängt, muß sich die Kontrolle der Baukosten, die Bestimmung der Gewinnmöglichkeiten, die Aufsicht über die Verwendung von Mieten zur Deckung der Kosten und zur Pflege des Hauses gefallen lassen. Hierbei wird den gemeinnützigen Unternehmen eine wichtige Aufgabe zufallen, ohne daß sie ein wohnungswirtschaftliches Monopol erhalten, das sie auch ihrerseits nicht beanspruchen. Sie verdienen insbesondere deswegen Förderung, weil sie ihrem Willen und ihrer Bestimmung nach Kapitalgewinnerzielung ausschließen.

Wohnungsbaugesetze

Der notwendige Bau von 5 Millionen Wohnungen ist bis jetzt nur in beschränktem Umfange gesetzlich geregelt. Aufbaugesetze, Entrümmerungsgesetze und andere Bestimmungen liegen vor, reichen aber nicht aus. Es ist vielmehr erforderlich, daß Wohnungsbaugesetze geschaffen werden, die die Grundsätze der Förderung des Wohnungsbaues, der Mietbemessung und der Verwendung öffentlicher Beihilfen regeln. Im übrigen müssen alle organisatorischen und gesetzlichen Maßnahmen von dem Gedanken getragen sein, die Zentralstellen nur soweit einzuschalten als nötig ist, um dem sozialen Bauwillen die Wege zu ebnen. Daneben soll jede Art von Selbsthilfe gefördert werden, die sich in den Rahmen des Gesamtprogrammes einfügt.

10. Investitionsplanung und Kreditlenkung

Die bisherigen Überlegungen haben die Notwendigkeit der Investitionsplanung und Kreditlenkung gezeigt. Sie haben des weiteren gezeigt, daß eine angemessene Beteiligung des Wohnungsbaues am gesamten Investitionsvolumen möglich und notwendig ist. Wer sorgt nun dafür, daß der Wohnungsbau seinen Anteil bekommt? Die orthodoxe Lehre würde sagen, das müsse der Zinsfuß, d.h. die Rentabilität der verschiedenen Investitionsvorhaben entscheiden. Hierzu wäre erstens erforderlich, daß der Wohnungsbau auf gleichem Fuße mit den anderen Investitionsarten um die Mittel konkurrieren könnte. Diese Voraussetzung ist ganz offensichtlich gegenwärtig nicht gegeben. Zweitens wäre hierzu erforderlich, daß bei den hauptsächlichen Bewerbern um Investitionskredite die Preisbildung marktwirtschaftlich erfolgt. Auch das ist nicht der Fall. Sowohl im Kohlenbergbau wie auch im Verkehrswesen und in der Energiewirtschaft sind die Preise gebunden, von der öffentlichen Hand festgesetzt und kontrolliert. Dasselbe trifft heute für den Wohnungsbau zu. Die dringende Nachfrage nach Wohnungen tritt heute in den Wohnungsmieten in keiner Weise in Erscheinung und könnte dies selbst bei Freigabe der Mieten auch solange nicht, als die Zwangswirtschaft der Wohnungsämter weiter fortbesteht. Die logische Folge ist daher, daß der Staat selbst entscheiden muß, wieviel er von den volkswirtschaftlich möglichen Krediten an die hauptsächlichen Träger der Investition, insbesondere auch an den Wohnungsbau, geben will. Hierbei wird der Staat sich nach allgemeinen volkswirtschaftlichen, aber auch sozialpolitischen Erwägungen richten müssen. Weiterhin wird der Staat bei diesen Investitionsentscheidungen auch die Verfügbarkeit über Arbeitskräfte und Baumaterial als Anhaltspunkte zu berücksichtigen haben. Der Aufbau kann jedenfalls nicht einfach der Automatik der freien Wirtschaft überlassen bleiben, da selbst bei Wiederherstellung einer völlig freien Wirtschaft unter der Herrschaft des Rentabilitätsprinzips kein sozialer Wohnungsbau zustande kommen würde. Das enthebt uns gewiß nicht der Notwendigkeit, gerade auch im Wohnungsbau scharf zu rechnen, es soll uns aber vor Illusionen bei der Kapitalbeschaffung bewahren.

Wir fordern daher eine großangelegte Investitionsplanung, damit auch der soziale Wohnungsbau zu seinem Recht kommt. Wir schließen uns im Übrigen dem vom

wissenschaftlichen Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft ausgearbeiteten Gutachten zur Kreditlenkung und Investitionskontrolle an.

Es heißt dort u.a.:

„Die ständige Abstimmung der Investitionspolitik auf allen Gebieten des Wirtschafts- und Soziallebens ist unerlässlich. Dafür muß eine übergeordnete, zentrale Stelle zuständig sein, deren Anordnungen für alle an der Durchführung beteiligten Verwaltungen verbindlich sind.“

Eine alsbald zu errichtende Verwaltung für Aufbau muß die Aufgaben der Wohnungswirtschaft bei der allgemeinen Wirtschafts- und insbesondere bei der Investitionsplanung für Westdeutschland vertreten und im Benehmen mit den Ländern die allgemeinen Richtlinien für die Durchführung eines Wohnungsbauprogrammes aufstellen.

Die Grundzüge der Investitionsplanung und Kreditlenkung müssen in aller Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt werden. Ihre Festlegung durch Gesetz ist dringend erforderlich, um sie mit der nötigen Autorität zu versehen. Wenn wir eine soziale Demokratie schaffen wollen, muß das Volk durch seine gewählten Vertreter die Möglichkeit haben, bei der Festlegung der großen Linien der Wirtschaftspolitik einen entscheidenden Einfluß ausüben.

11. Das ist Sozialismus

Die vorstehenden Untersuchungen zeigen, daß die Durchführung eines sozialen Wohnungsbauprogrammes sowohl materialmäßig wie finanziell bei dem gegenwärtigen Stand unserer Volkswirtschaft durchaus möglich ist. Ein Programm von $\frac{3}{4}$ bis 1 Million Wohnungen für die nächsten vier Jahre kann allerdings nur als Anfangsplan zur Beseitigung der Wohnungsnot angesehen werden. Bei zielbewußten Anstrengungen muß es gelingen, nach dem Ingangkommen des Wohnungsbaues und nach Übergang zu modernen Bauweisen in absehbarer Zeit die Wohnungsproduktion erheblich über das für die ersten Jahre veranschlagte Maß hinaus zu steigern. Diese Leistung ist allerdings nur von einer Regierung zu erwarten, die nicht nach privatkapitalistischen Gewinn Gesichtspunkten, sondern nach der volkswirtschaftlichen Dringlichkeit fragt. Für den Sozialisten ist der Mensch das wertvollste Gut unserer Volkswirtschaft. Ihm müssen alle Möglichkeiten unserer Volkswirtschaft dienen. Eine der vordringlichsten Aufgaben, um überhaupt ein menschenwürdiges Dasein wieder zu ermöglichen, ist der soziale Wohnungsbau. Die volkswirtschaftlich gegebenen Möglichkeiten in die Tat umzusetzen, ist Sache des politischen Willens. Der sozialdemokratische „Plan A“ zeigt den Weg.

Quelle: AdsD, Bestand Bibliothek, Broschüre „Plan A. Aufgabe Nr.1 Wohnungen bauen!“ [Wohnungsbauprogramm der SPD für die Trizone, herausgegeben vom SPD-Parteivorstand (Hannover 1949)]; abgedruckt in Udo Wengst, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd.

2/2: 1945-1949: *Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten.* Baden-Baden: Nomos, 2001, S. 578-83.