

## **Archivalie des Monats – Ausgabe 7/2016**

### **Obdachlosigkeit in Zeiten des „Wirtschaftswunders“**

„Folgende Aufstellung der letzten drei Jahre“, heißt es in einem eigens angefertigten Vermerk zur Vorlage der *Gebührenordnung für die Obdachlosenunterkünfte der Stadt Wolfsburg* aus dem Oktober 1959, „läßt das Ansteigen der Obdachlosigkeit in Wolfsburg in besorgniserregendem Umfange erkennen“. Mussten 1957 in sieben Fällen allein 22 Personen in den bestehenden Obdachlosenunterkünften untergebracht werden, stieg binnen der nächsten zwei Jahre sowohl die Anzahl der Fälle (53), als auch die der Personen (165) um mehr als das Siebenfache an. Ergänzt um die in etwa konstant bleibende Zahl von 38 Personen, die infolge fehlender Obdachlosenunterkünfte in ihre Wohnungen wiedereingewiesen wurden, waren demnach 203 „seßhafte Obdachlose“ für das Jahr 1959 verzeichnet. Zu ihnen zählten vornehmlich sogenannte Räumungsschuldner: Personen, die infolge ausbleibender Mietzahlungen den Zwangsauszug aus ihrer Wohnung selbst verursacht hatten. Vergleichbar dramatisch stieg innerhalb des genannten Zeitraumes auch die Zahl der Übernachtungen nicht-sesshafter Obdachloser von 1.496 auf 7.801 an. Die Archivalie des Monats dokumentiert damit eine Entwicklung, für die sich bundesweit in den Kommunen erst peu à peu ein Bewusstsein entwickeln musste: Inmitten des rasanten wirtschaftlichen Aufschwungs und eines akuten Arbeitskräftemangels wurde Armut und Obdachlosigkeit erst spät als weiterhin existentes gesellschaftliches Problem erkannt.

In der ‚Wirtschaftswunderstadt‘ Wolfsburg stellte sich die Situation noch einmal besonders dar. Sei, wie es in der Quelle heißt, Obdachlosigkeit andernorts in der Bundesrepublik meist eine Folge kriegsbedingter Zerstörungen, des daraus resultierenden Wohnungsnotstandes sowie der hohen Zahl an Zuwanderern aus den ehemaligen Ostgebieten, kämen in Wolfsburg noch zwei weitere Aspekte hinzu: die „rasche Ausweitung“ der Stadt und insbesondere die Grenznähe. Denn als nah an der innerdeutschen Grenze liegende Stadt werde innerhalb Wolfsburgs auch die Migrationsbewegung in umgekehrter Richtung spürbar. Die Stadt unterliege „einem weiteren Zustrom durch solche Obdachlose, die aus irgendwelchen Gründen die Bundesrepublik verlassen wollen und an der Grenze wieder abgeschoben werden“. Tatsächlich siedelten den offiziellen Statistiken der Bundesrepublik Deutschland zufolge von 1950 an bis 1968 etwa 435.000 Menschen in die DDR über, Angaben aus der DDR führen gar 646.000 Übersiedler an. Neben den an der Grenze abgewiesenen Personen wird noch eine weitere Gruppe im Vermerk benannt, von der man sich begrifflich besonders zu distanzieren scheint:

„[E]in starker Zustrom [...] von Binnenwanderern“ sei zu beobachten, die in der Hoffnung auf eine Anstellung im Volkswagenwerk „in die Stadt eindringen“ würden und sodann, als wäre das nicht schon schlimm genug, „als Obdachlose der Obdachlosenbehörde zur Last fallen“. Auch andere Passagen sind in einem eher kühl-abgrenzenden Duktus verfasst, sich dabei an den Vorlagen der Gesetzessprache orientierend: So wurde Obdachlosigkeit als eine „Störung der öffentlichen Ordnung“

aufgefasst, deren „Verhütung oder Beseitigung [...] eine Aufgabe der Gefahrenabwehr“ darstelle, „die der Ordnungsbehörde obliegt“.

Dass Arbeitssuchende von westdeutschen Kommunen als Eindringlinge aufgefasst wurden und Städte vor ihnen geschützt werden sollten, ist für die späten 1950er und 1960er Jahre nicht untypisch. Wie der Münsteraner Zeithistoriker Christoph Lorke in seiner Studie *Armut im geteilten Deutschland* aufgezeigt hat, wurden Obdachlose und Nichtsesshafte in den Gesellschaftsdiskursen regelrecht pathologisiert. Meist sei ihr Schicksal, so die Stimmen der Zeit, auf eigenes Unvermögen zurückzuführen, da sie sich, anstatt ihre Miete zu zahlen, materielle Güter anschaffen würden, die sie sich nicht leisten könnten (Christoph Lorke, *Armut im geteilten Deutschland. Die Wahrnehmung sozialer Randlagen in der Bundesrepublik und der DDR*. Frankfurt am Main/New York 2015, S. 167–176). Der folglich selbstverschuldete Niedergang, der nicht mit den Normen der Nachkriegsgesellschaft wie Ehrbarkeit und Selbstkontrolle korrespondierte, wurde beispielsweise auch durch den Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard (CDU) angeprangert. In seiner 1957 publizierten Programmschrift *Wohlstand für alle*, die sich in den folgenden Jahren in großen Mengen verkaufte und als Leitbild der Bundesrepublik jener Jahre gelesen werden kann, mahnte er vor den Gefahren eines zunehmend um sich greifenden Versorgungsstaates: Die Bundesrepublik würde, falls „die Flucht vor der Eigenverantwortung“, ja „diese Sucht weiter um sich greift, [...] in eine gesellschaftliche Ordnung schlittern, in der *jeder die Hand in der Tasche des anderen hat*“ (Ludwig Erhard, *Wohlstand für alle*. 8. Aufl. Bonn 1964 [1957], S. 248).

Nichtsdestotrotz hatte sich der Rat der Stadt Wolfsburg des ‚leidigen Problems‘ angenommen und im September 1958 den Bau von insgesamt 32 Wohnungen in zwei zweigeschossigen Schlichtbauhäusern „In den Allerwiesen“, allerdings südlich des Mittellandkanals, beschlossen. Waren die bisherigen Notunterkünfte – schlichte Baracken – noch auf dem Bullenberg, südöstlich des großen Schillerteiches, untergebracht, wurden die Obdachlosenunterkünfte nun in unmittelbarer Nachbarschaft eines angedachten Industriegebietes gebaut, ohne dass die Straßenführung für das Gebiet bereits endgültig festgelegt war. Damit waren die Obdachlosen letztlich in gewisser Hinsicht isoliert von der städtischen Gesellschaft.

**Ansprechpartner:**

Dr. Alexander Kraus

Projekt: Wolfsburg auf dem Weg zur Demokratie

Alle Rechte beim Institut für  
Zeitgeschichte und Stadtpräsentation  
(IZS)

Goethestraße 10a  
38440 Wolfsburg

Telefon: +49 5361 275741

Telefax: + 49 5361 275757

E-Mail: [alexander.kraus@stadt.wolfsburg.de](mailto:alexander.kraus@stadt.wolfsburg.de)

5

V e r m e r k :

-----

Die Obdachlosigkeit in Wolfsburg

I. Rechtsgrundlagen zur Beseitigung der Obdachlosigkeit

Ursache der bestehenden Obdachlosigkeit in Wolfsburg	Die Unterbringung der Obdachlosen ist grundsätzlich für alle Gemeinden, vorwiegend für die Städte, eine Aufgabe, deren Lösung auf absehbarer Zeit nicht möglich ist.  Ist die Obdachlosenfrage in den Städten als Kriegsfolge zum Problem geworden, sei es durch die großen Zerstörungen von Wohnhäusern oder durch den starken Zustrom von sowjetzonalen Flüchtlingen, <u>so ist hier in Wolfsburg die überaus rasche Ausweitung der Stadt und die Grenznähe Ursache der bestehenden Obdachlosigkeit.</u>
Aufgabe der Gefahrenabwehr (SOG)	Die Obdachlosigkeit stellt nicht nur eine Gefahr des Obdachlosen selbst, sondern auch eine Störung der öffentlichen Ordnung dar. Ihre Verhütung oder Beseitigung ist daher eine Aufgabe der Gefahrenabwehr, die der Ordnungsbehörde obliegt.
Ordnungsamt Wolfsburg als Obdachlosenbehörde	Auf Grund des Gesetzes über die öffentliche Ordnung (SOG) und der gemeinsamen Runderlasse des Nds. MdI., d. Nds. MfA. u.d. Nds. JustM. v. 29.8.1956 - III/1 a - 21.64.51/56 - 30.40.00./II (I 551/56)- u. - 6221 - II 5. a 5 192/53.- hat das Ordnungsamt als Obdachlosenbehörde gemäß §§ 2 Abs. 1, 44 u. 46 Abs. 2 SOG notwendige Maßnahmen zu treffen, um die Obdachlosigkeit zu beseitigen oder zu verhüten.
Maßnahmen als Ordnungsaufgabe	Wird die öffentliche Ordnung durch eine bereits eingetretene oder drohende Obdachlosigkeit von Personen gestört oder gefährdet, so hat die Obdachlosenbehörde sich in erster Linie an den Obdachlosen zu halten und von ihm zu verlangen, daß er aus eigenen Kräften die Obdachlosigkeit beseitigt. Nach § 361 Nr. 8 StGB kann die Obdachlosenbehörde verlangen, daß sich der Obdachlose nach Maßgabe seiner wirtschaftlichen Verhältnisse in Hotels, Pensionen, Herbergen oder bei Verwandten auf eigene Kosten um Wohnraum, Unterkunft oder Schlafstelle bemüht. Die Befolgung der Verfügung kann mit Zwangsmitteln nach § 35 ff SOG erzwungen werden.
Verpflichtung der Obdachlosen § 361 Nr. 8 StGB	



Besondere Situation in Wolfsburg durch Wohnungsträger

In Wolfsburg jedoch ergibt sich eine besondere Situation. Eigentümer der Wohnungen sind im wesentlichen die starken Wohnungsträger (Neuland GmbH. und VW-Wohnungsbau). Es kann kaum der Fall eintreten, daß ein Räumungsschuldner der Neuland GmbH. aus seiner alten Wohnung herausgeklagt wird und dann für eine neue Wohnung der Neuland wieder als neuer Mieter auftritt. Die Beschaffung einer freifinanzierten Wohnung ist durch die Miethöhe bei den Räumungsschuldnern, die überwiegend durch Mietrückstände obdachlos werden, kaum zu erwarten.

Verpflichtung der Stadt zur Erstellung von Notunterkünften

Die Inanspruchnahme der Obdachlosen hat in den seltensten Fällen Erfolg. Sie sind vielmehr in städteigene Obdachlosenunterkünfte (Notunterkünfte) einzuweisen. Die Stadt ist verpflichtet, städteigene Notunterkünfte zu erstellen oder anzumieten. Solche Notunterkünfte für Räumungsschuldner bestehen bisher als Baracken auf dem Bullenberg sowie in den Allerwiesen.

Neubau von weiteren stadteigenen Notunterkünften

Durch die aber immer mehr ansteigende Zahl von Räumungsschuldnern mußte dringend an die Erstellung weiterer stadteigener Notunterkünfte herangegangen werden. Dies ist erfolgt durch den Bau der zwei Schlichtbauwohnhäuser mit insgesamt 32 Unterkünften in den Allerwiesen.

Inanspruchnahme Dritter

Erst dann, wenn alle stadteigenen Notunterkünfte belegt sind, kann die Stadt zur Beseitigung einer bereits eingetretenen oder zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Obdachlosigkeit gemäß § 8 SOG von dritten Personen Räume in Anspruch nehmen und die Obdachlosen in die Räume einweisen. Diese Maßnahme ist bisher auf Grund der gegenseitigen Verständigung vorwiegend mit der Neuland GmbH. in sehr starkem Umfange durchgeführt worden.

Wiedereinweisung als Verwaltungsakt der Obdachlosenbehörde

Die Wiedereinweisungen von Räumungsschuldnern müssen grundsätzlich nach den §§ 1 und 8 SOG verfügt werden. Die Verfügung ist jeweils auf einen bestimmten Zeitraum zu befristen, die vier Monate nicht überschreiten soll. Durch die Einweisungsverfügung entsteht kein Rechtsverhältnis (Mietverhältnis) zwischen dem Eigentümer und dem Eingewiesenen, sondern nur zwischen der Obdachlosenbehörde und dem Eigentümer. Dieser Eingriff der öffentlichen Gewalt ist verfassungsmäßig geschützt.

Dauer der  
Einweisung

Die Obdachlosenbehörde darf die Unterbringung eines Obdachlosen nur solange verfügen, wie sie selbst nicht in der Lage ist, den Zustand der Obdachlosigkeit unter Aufbietung aller ihr billiger Weise zuzumutenden Mitteln zu beheben. Eine Einweisung über 4 - 6 Monate ist nicht zumutbar.

In Wolfsburg haben sich jedoch infolge fehlender Unterkünfte Einweisungen von Obdachlosen über diese Zeit notwendig gemacht. In diesen Fällen ist dann Beschwerde bei dem Herrn Regierungspräsidenten in Lüneburg ergangen.

## II. Maßnahmen der Stadt Wolfsburg zum Obdachlosenproblem

Zusammen-  
setzung der  
Obdachlosen  
in Wolfs-  
burg

In Wolfsburg sind die Obdachlosen zunächst als seßhafte und nicht seßhafte Obdachlose zu unterscheiden. Die seßhaften Obdachlosen sind überwiegend solche Personen, die infolge Mietrückstände als Räumungsschuldner die Räumung der Wohnung verschuldet haben.

Durch den Zustrom von Aussiedlern und sowjetzonalen Flüchtlingen ist der Kreis der seßhaften Obdachlosen erweitert worden. Darüber hinaus unterliegt Wolfsburg als Grenzstadt einem weiteren Zustrom durch solche Obdachlose, die aus irgendwelchen Gründen die Bundesrepublik verlassen wollen und an der Grenze wieder abgeschoben werden. Außerdem ist ein starker Zustrom (Verkehr) von Binnenwanderern zu verzeichnen, die in der Absicht im Volkswagenwerk Arbeit zu finden, in die Stadt eindringen und als Obdachlose der Obdachlosenbehörde zur Last fallen. Die Letzgenannten sind nicht als seßhafte Obdachlose zu verzeichnen.

Anwachsende  
Obdachlosig-  
keit

Folgende Aufstellung der letzten drei Jahre läßt das Ansteigen der Obdachlosigkeit in Wolfsburg in besorgniserregendem Umfange erkennen: