Peter Kramper

NEUE HEIMAT

Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950–1982

Geschichte

VSWG–Beihefte **200**

Franz Steiner Verlag

Peter Kramper
NEUE HEIMAT

VSWG

Vierteljahrschrift für
Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Beihefte · Nr. 200

Herausgegeben von
Günther Schulz,
Christoph Buchheim,
Gerhard Fouquet,
Rainer Gömmel,
Friedrich-Wilhelm Henning,
Karl Heinrich Kaufhold,
Hans Pohl

Peter Kramper

NEUE HEIMAT

Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950–1982

Franz Steiner Verlag Stuttgart 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-515-09245-6

Zugl.: Diss., Philosophische Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2005/06.

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
© 2008 Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort....9

1. Einleitung....11
   1.1 19. September 1986....11
   1.2 Fragestellung....15
   1.3 Theorie und Methode....18
   1.4 Vorgehensweise und historiographische Relevanz der Arbeit....29
   1.5 Forschungsstand und Quellenlage....35

2. Zwischen Tradition und Neuanfang: Rahmenbedingungen des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus nach 1945....41
   2.1 Wohnungsnot, Wohnungspolitik und die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nach 1945....41
      2.1.1 Die Wohnungsnot....41
      2.1.2 Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik....44
      2.1.3 Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft....49
   2.2 Traditionen und Kontinuitäten des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus 1922–1945....56
      2.2.1 Der gewerkschaftliche Wohnungsbaus vor 1933....56
      2.2.2 Unter der Herrschaft der DAF: Gewerkschaftliche Wohnungsunternehmen 1933–1945....66
   2.3 Die Neuformierung des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus nach dem Zweiten Weltkrieg....71
      2.3.1 Gewerkschaftliche Neuordnungsvorstellungen und die Entstehung der gewerkschaftlichen Wohnungspolitik....71
      2.3.2 Die gescheiterte Vermögenspolitik: Rückerstattungsbemühungen und Finanzierungsprobleme....83

3. „Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen“: Der Weg zum gewerkschaftlichen Großkonzern (1950–1958)....94
   3.1 Die Neue Heimat Hamburg und die Entstehung des gewerkschaftlichen Großkonzerns 1945–1958....94
      3.1.1 Die Neue Heimat Hamburg 1945–1952....94
         3.1.1.1 Die NHH in der Zusammenbruchsgesellschaft 1945–1949....94
         3.1.1.2 Die Reorganisation der NHH 1950–1953....101
      3.1.2 „Wir bauen unsere Häuser mit anderer Leute Geld, und wenn wir es vom Teufel holen“: Kapitalmarktpolitik und Unternehmensfinanzierung 1950–1958....109
         3.1.2.1 Die NHH und der „graue Pfandbriefmarkt“....109
         3.1.2.2 Paragraph 7 c – Der Schlüssel zum Erfolg....115
      3.1.3 Die Konzernbildung....119

3.1.3.1 Die Anfänge der Konzernbildung und die Erfindung der „Selbstfinanzierung“.....119
3.1.3.3 Von Hamburg nach Bremen: Erste Schritte auf dem Weg zum überregionalen Wohnungsbaukonzern.....123
3.1.3.4 Die Zentralisierung der gewerkschaftseigenen Wohnungsbaugesellschaften.....128
3.1.3.5 Die Kopfstellenbildung.....138
3.1.4 Eine gescheiterte Alternative zur Konzernbildung: Die Gewobag Frankfurt 146
3.2 Der „Sauerteig der Wohnungswirtschaft“? Produktstrategien und Reformanspruch in den fünfziger Jahren.....151
3.2.1 Der Wohnungsneubau.....151
3.2.1.1 Zur Marktposition der NH.....151
3.2.1.2 Leitbilder des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus.....153
3.2.1.3 Die städtebauliche Praxis der NH in den fünfziger Jahren 161
3.2.1.4 Die Ära May.....167
3.2.1.5 Die Neue Vahr.....175
3.2.2 Vermietungs- und Bestandspolitik.....184
3.2.2.1 Die NH und die gewerkschaftliche Mietenpolitik.....184
3.2.2.2 Die NH als Vermieter.....188
3.2.3 Die Eigenheimfrage.....198
3.3 Politische Standortbestimmungen.....206
3.3.1 Die NH in der gewerkschaftlichen Binnenkommunikation der fünfziger Jahre.....206
3.3.2 Die Debatte über die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts und das Bild der NH in der öffentlichen Meinung.....210

4. Auf der Suche nach dem verlorenen Markt (1958–1966).....221
4.1 An den Grenzen des Wachstums? Die NH im Übergang zu den sechziger Jahren.....221
4.1.1 „Unsere größte Sorge ist, daß einmal die Baukonjunktur abreißt“: Vermietung und Neubau im Umbruch.....221
4.1.1.1 Vermietungspolitik im Zeichen des Lücke-Plans 221
4.1.1.2 Das Ende des Baubooms?.....231
4.1.1.3 „Hauseigentümer ohne Giftzähne“.....235
4.1.1.4 Der Einstieg in den Auslandswohnungsbau.....243
4.1.2 Die Konsolidierung des Großkonzerns.....252
4.1.2.1 Organisatorische Straffung.....252
4.1.2.2 Der Umbau in der Führungsetage.....256
4.1.2.3 Vietors erste Schritte.....261
4.2 Auf dem Weg zum Städtebau.....264
4.2.1 Vom Wohnungsbau zum Städtebau 264
4.2.1.1 Die neue Agenda.....264
4.2.1.2 Die NH und die Rationalisierung des Bauwesens.....277

4.2.1.3 Die „Unwirtlichkeit der Städte“ und der Großsiedlungsbau der NH....283
4.2.2 Organisation und Expansion 1962–1966....293
4.2.2.1 Der Aufbau des verdeckten Bauträgerkonzerns....293
4.2.2.2 Die NH auf dem Weg zum „Instrument des Städtebaus“. 305
4.3 Die politische Legitimation der NH im Umbruch....318
4.3.1 Von der „Bedarfsdeckung“ zur „Gemeinwirtschaft“....318
4.3.2 Die Kritik am „Gewerkschaftskonzern“ und die Durchsetzung der gemeinwirtschaftlichen Konzeption....327
4.3.2.1 Gewerkschaftliche Unternehmen im Kreuzfeuer der Kritik....327
4.3.2.2 Die Durchsetzung der gemeinwirtschaftlichen Konzeption....333

5. „Wenn Sie wollen, können Sie bei uns eine komplette Stadt bestellen“ (1966–1973)....341
5.1 „Dienst am Fortschritt“: Die politische Funktion des Wohnungs- und Städtebaus am Ende der sechziger Jahre....341
5.1.1 Dynamische Zeiten: Fortschrittsoptimismus, Rezession und Wachstumssicherung....341
5.1.2 Städtebau – Strukturpolitik – Fortschrittspolitik....345
5.1.3 Die Koalition des Fortschritts....351
5.1.4 Speerspitze des Fortschritts: Die NH als „Instrument gewerkschaftlicher Strukturpolitik“....358
5.2 Expansion und Zentralisierung: Die NH als „integrierter Städtebaukonzern“....362
5.2.1 Der Weg zum „Gleichordnungskonzern“....362
5.2.1.1 Probleme der Konzernbildung....362
5.2.1.2 „Noch eine mehr...“? Die Gründung der NHS....371
5.2.2 Zentralisierung und Mitbestimmung: Aspekte der Binnenorganisation....374
5.2.2.1 Betriebliches Wachstum, strukturelle Probleme und die Reorganisation 1970/71....374
5.2.2.2 Aufsicht und Kontrolle....383
5.2.2.3 Mitbestimmung....386
5.2.2.4 Personalwesen und betriebliche Sozialpolitik....392
5.3 „Wir machen alles“: Produktstrategien im Zeichen der Strukturpolitik....396
5.3.1 Der Geist der Moderne: Städtebau nach neuen Leitbildern....396
5.3.1.1 Die Sanierungsfrage....396
5.3.1.2 Großsiedlungsbau im Zeichen der „Verdichtung“....406
5.3.2 Die Expansion des Gewerbebaus....419
5.3.2.1 Kommunal- und Gewerbebau im Aufwind....419
5.3.2.2 Die Internationalisierung der NH....433
5.3.3 Das unsichere Kerngeschäft: Probleme des Wohnungsbaus am Beginn der siebziger Jahre....442

5.3.3.1 Der Wohnungsmarkt zwischen Kostenexplosion und staatlicher Förderung....442
5.3.3.2 Vom Randgeschäft zur strategischen Schlüsselgröße: Die Hausbewirtschaftung....453
5.3.3.3 Das Problem der Sicherung des Neubaus....458

6. Krise vor dem Fall (1973–1982)....463
6.1 Der Wohnungsbau im Umbruch....463
6.1.1 Marktbedingungen und Absatzstrategien im Zeichen der Sättigung....463
6.1.1.1 Die „Ölkrise“ und die Kritik an der Architektur der Moderne....463
6.1.1.2 Das Ende der „alten Wohnungsnot“....469
6.1.1.3 Zögerliche Anpassung: Der Wohnungsneubau....476
6.1.1.4 Die mißglückte Vermietungspolitik....486
6.1.2 Der Niedergang des gemeinnützigen Konzernteils....501
6.1.2.1 Konsolidierung oder Expansion? Unternehmensorganisation in der Umbruchphase....501
6.1.2.2 Krisenreaktion und Offenlegung stiller Reserven....509
6.1.2.3 Auf dem Weg „in eine andere Zukunft“: Die verspätete Schrumpfung der NHG....518
6.2 Vom Hoffnungsträger zum Faß ohne Boden: Der Städtebau....526
6.2.1 Stagnation statt Expansion: Städtebauliche Märkte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre....526
6.2.2 Die Krise der NHS....531
6.2.2.1 Probleme der Konzernorganisation....531
6.2.2.2 Ein Rettungsversuch: Die Umstrukturierung 1978/79....543
6.2.2.3 Der Absturz des Auslandsgeschäfts....549
6.3 Die Delegitimation der NH....567
6.3.1 Die NH in der öffentlichen Meinung....567
6.3.1.1 Der „Bremer Baulandskandal“ und die Debatte über die „Verfilzung“....567
6.3.1.2 Der sozialpolitische Anspruch der NH in der Kritik....572
6.3.1.3 Die Auseinandersetzungen über die Sanierungspolitik....580
6.3.2 „Wohin gehört eigentlich unser ganzes Unternehmen?“....587
6.3.2.1 Die NH in der gewerkschaftsinternen Debatte....587
6.3.2.2 Die Lähmung....593
6.4 Ausblick: Skandale und Abwicklung (1982–1998)....596

7. Schlußfolgerung....607

8. Anhang....615
8.1 Abkürzungen....615
8.2 Tabellen....618
8.3 Quellen- und Literaturverzeichnis....631
8.4 Personenregister....662

Vorwort

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um die gekürzte (sic!) Version einer Dissertation, die im Sommersemester 2005 an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg eingereicht worden ist. Die seitdem erschienene Literatur ist in den Anmerkungen berücksichtigt. Um die Drucklegung nicht noch weiter zu verzögern, habe ich allerdings auf eine Bebilderung verzichtet. Es sei deshalb an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die Website des Hamburgischen Architekturarchivs eine gute und leicht zugängliche Auswahl an Illustrationen bietet (Adresse siehe Anhang, S. 634).

Bei der Arbeit an diesem Buch haben mich zahlreiche Personen unterstützt. Ihnen möchte ich an dieser Stelle danken, zuerst meinem Doktorvater, Franz-Josef Brüggemeier. Er hat das Projekt von Beginn an gefördert, es mit seinen Ratschlägen maßgeblich beeinflußt, große Geduld bewiesen und damit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit begründet, die bis heute anhält. Ich hätte mir kein besseres Arbeitsumfeld wünschen können. Ulrich Herbert danke ich für sein umsichtiges und hilfreiches Zweitgutachten, das ich mit Gewinn gelesen habe. Mein Dank geht zudem auch an Ingeborg Villinger, die das Drittgutachten verfaßt hat.

Des weiteren danke ich den Mitarbeitern der von mir konsultierten Archive sowie all jenen, die sich bereiterklärt haben, mir trotz mancher von den Auseinandersetzungen der achtziger Jahre herrührender Verletzungen für Interviews und weitere Anfragen zur Verfügung zu stehen. Namentlich genannt seien Rolf Dehnkamp, Harro Iden, Karl Ravens, Wolfgang Vormbrock sowie ganz besonders Klaus-Otto Cordua, der in weiser Voraussicht die Unterlagen aus seiner Tätigkeit als Konzernbetriebsratsvorsitzender und Aufsichtsratsmitglied der NEUE HEIMAT STÄDTEBAU im Staatsarchiv Hamburg deponiert hat. Ohne seine bereitwillige Freigabe dieses Materials und seine weiteren Auskünfte hätte die Arbeit in der vorliegenden Form nicht geschrieben werden können.

Maßgeblichen Anteil am Zustandekommen dieses Buches hatte auch die Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg, die die Arbeit zwei Jahre lang finanziert hat. In höchst unterschiedlicher Weise – durch kritische Diskussionen, gutes Zureden, willkommene Ablenkungsmanöver oder Korrekturlesen – haben zudem eine Reihe von Freunden und Kollegen zum guten Gelingen beigetragen: Robert Bernsee, Martina Boos, Markus Bouillon, Jürgen Denzel, Eva Dohlus, Jens Ivo Engels, Jonathan Everts, Friedemann Hahn, Rüdiger Hitz, Peter Itzen, Anne Kunhardt, Christoph Marcinek, Claas Morlang, Lukas Nemela, Petra Strähle, Matthias Wulff, Carsten Vogelpohl, Julia Warth und Christian Wieland. Ihnen allen sei herzlich gedankt. Andrea Müller hatte mit der Entstehung dieses Buches nichts zu tun; ihr danke ich trotzdem, einfach so.

Die Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte hat die Arbeit 2007 mit dem Friedrich-Lütge-Preis ausgezeichnet. Dafür bin ich ihr – namentlich dem Vorsitzenden, Rolf Walter – zu großem Dank verpflichtet. Selbiges gilt auch für die Herausgeber der Beihefte zur Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, besonders Karl Heinrich Kaufhold und Günther Schulz, die das Buch in ihre Reihe aufgenommen haben.

Das Wichtigste zuletzt: der Dank an meine Eltern. Meine Mutter hat die Fertigstellung der Arbeit leider nicht mehr erleben können, aber sie hat sie ebenso wie mein Vater lange Zeit begleitet, und beide haben mein Studium und die Promotion stets vorbehaltlos unterstützt. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Freiburg, im Juli 2008 Peter Kramper

1. Einleitung

1.1 19. September 1986

Die Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT (NH) verdankt ihre Bekanntheit in erster Linie ihrem unrühmlichen Ende. Am 19. September 1986 verkaufte die Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG (BGAG) den mit einem Bestand von 270.000 Wohnungen größten Wohnungs- und Städtebaukonzern der westlichen Welt zum symbolischen Preis von einer Mark an den bis dahin völlig unbekannten Berliner Bäcker Horst Schiesser.[1] Diese bizarre Geschichte von der scheinbaren Verschleuderung eines riesigen Immobilienvermögens hat sich tief in das kollektive Gedächtnis der Bundesrepublik eingebrannt. Sie bildete den symbolischen Höhepunkt des NEUE HEIMAT-Skandals, der Mitte der achtziger Jahre die westdeutsche Öffentlichkeit wie kaum ein zweites innenpolitisches Thema in Beschlag genommen hatte.[2] Insgesamt sechs Mal zierte die NH in den Jahren zwischen 1982 und 1986 das Titelbild des SPIEGEL; nicht weniger als vier parlamentarische Untersuchungsausschüsse beschäftigten sich im Laufe der achtziger Jahre mit dem untergehenden Wohnungsbaukonzern; und im Bundestagswahlkampf 1986/87 spielten die öffentlichen Debatten über die Unternehmensgruppe eine wichtige Rolle.[3]

1 Vgl. Franz Kusch, Der Ausverkauf der Neuen Heimat. Macht, Profit und Kollegen II, Stuttgart 1987, passim, sowie Andreas Kunz (Hg.), Die Akte Neue Heimat. Krise und Abwicklung des größten Wohnungsbaukonzerns 1982–1998, Frankfurt a. M. 2003, S. 31, S. 192 ff. u. S. 717 ff.

2 Zur Geschichte des Skandals vgl. Herfried Münkler, Neue Heimat, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hg.), Skandale in Deutschland nach 1945, Bonn 2007, S. 120–127; John Siegfried Mehnert, Die Gewerkschafts-Bande. Der größte Wirtschaftsskandal der Nachkriegsgeschichte, aufgeschrieben von dem Mann, der die Neue Heimat zu Fall brachte, Hamburg 1997; Franz Kusch, Macht, Profit und Kollegen. Die Affäre Neue Heimat, Stuttgart 1986; Günter Schifferer, Politische Skandale und Medien. Der Fall Neue Heimat, Hamburg 1988 sowie Kurt Hirche, Der Koloß wankt? Die Gewerkschaftsunternehmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf/Wien 1984, S. 21 ff.

3 Zu den sechs SPIEGEL-Titeln vgl. Hausmitteilungen, SPIEGEL 40.1986,36, S. 3. Von den vier Untersuchungsausschüssen entfiel je einer auf den Bundestag sowie auf die Landtage in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hamburg. Vgl. hierzu als die mit Abstand wichtigste und materialreichste dieser Untersuchungen: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hg.), Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Überprüfung der Aufsichtstätigkeit der Behörden gegenüber der Geschäftstätigkeit der Unternehmensgruppe Neue Heimat (Neue Heimat Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH, Neue Heimat Städtebau GmbH, ihre direkten und indirekten Schwester-, Tochter- und Beteiligungsunternehmen) sowie der Geschäftsbeziehungen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Unternehmensgruppe Neue Heimat, Drucksachen Band 26, 11/5900, Hamburg 1987 (im folgenden abgekürzt: PUA HH) sowie des weiteren: Bayerischer Landtag (Hg.), Schlußbericht des Untersuchungsausschusses des Bayerischen Landtages zur Prüfung aller Vorgänge beim Bau der Trabantenstadt Neu-Perlach infolge der Einschaltung der nichtgemeinnützigen „Terrafinanz“ und der „Neuen Heimat“ durch die Landeshauptstadt München in der Amtszeit des ehemaligen Oberbürgermeisters Dr. Hans Jochen Vogel vom 15. Februar 1984, Drucksache 10/3015, München 1984; Deutscher Bundestag (Hg.), Beschlußempfehlung und Bericht des 3.

Ausgelöst hatte diesen Skandal eine Reihe von Artikeln, die der SPIEGEL im Februar 1982 veröffentlicht hatte. Darin wies das Magazin detailliert nach, daß sich einige Vorstandsmitglieder der NH um den Vorstandsvorsitzenden Albert Vietor über Jahre hinweg durch Insider- und Strohmanngeschäfte systematisch auf Kosten des Unternehmens bereichert hatten.[4] Nach und nach kamen dann im Verlauf der achtziger Jahre zahlreiche Indizien für den bevorstehenden Zusammenbruch des Konzerns ans Licht, die die öffentlichen Auseinandersetzungen über das Unternehmen verstärkten und verlängerten. Zum einen hatte die NH einen Schuldenberg von über 17 Mrd. DM angehäuft. Sie stand damit wirtschaftlich vor dem Aus. Und zum anderen war, wie erst durch die Arbeit der Untersuchungsausschüsse bekannt wurde, die Organisation der Unternehmensgruppe schon seit Ende der sechziger Jahre nicht mehr mit den rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar gewesen. Sie hätte für ein Fortbestehen grundlegender Veränderungen bedurft.[5]

Dieses dreifache – das moralische, das wirtschaftliche und das rechtliche – Scheitern traf nicht irgendein Wohnungsunternehmen; es traf ein Unternehmen, das in vielerlei Hinsicht das Gesicht der Bundesrepublik geprägt hatte. Entstanden war die NH zwischen 1950 und 1954 aus dem Zusammenschluß einer Vielzahl kleiner, in der Weimarer Republik gegründeter Wohnungsbaugesellschaften. Mit einer jährlichen Neubauleistung von 15–20.000 Wohnungen gewann sie in den folgenden Jahren großen Einfluß auf ein Feld der Sozialpolitik, das für den Wiederaufbau in der Bundesrepublik von zentraler Bedeutung war.[6]

Mit der Hinwendung zum Städtebau konnte die NH ihre Expansionsbewegung auch in den sechziger Jahren aufrechterhalten, und nicht zuletzt auf diesem Gebiet sind ihre Hinterlassenschaften auch heute noch sichtbar: Ob durch komplette Stadtteile wie Hamburg-Mümmelmannsberg oder München-Neuperlach, durch umfangreiche Stadtsanierungen, durch Schwimmbäder, Turnhallen, Universitäten, Kongreßzentren und Großkliniken – überall in der BRD ist die Unternehmensgruppe „in einer Weise stadtbildprägend und typologisch wirksam geworden, von der die Baumeister und Stadtplaner der abendländischen Architekturgeschichte

Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 10/6779, Bonn 1987 (im folgenden abgekürzt: PUA BT); und Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.), Beschlußempfehlung und Bericht des II. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1986: Geschäftstätigkeit der Neue Heimat Nordrhein-Westfalen, der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen und der Landesentwicklungsgesellschaft, Drucksache 10/4100, Düsseldorf 1989. Drei weitere Parlamentarische Untersuchungsausschüsse hatten sich bereits in den siebziger Jahren direkt oder indirekt mit der Geschäftstätigkeit der Unternehmensgruppe auseinandergesetzt. Vgl. dazu Kap. 6.3.1 dieser Arbeit. Zur Rolle des Skandals im Bundestagswahlkampf vgl. Schifferer 1988, S. 174 ff.

4 Vgl. Gut getarnt im Dickicht der Firmen, SPIEGEL 36.1982,6, S. 92–104; „Da mußten längst die Staatsanwälte hin“, SPIEGEL 36.1982,7, S. 91–98; Vietor und die „sogenannten reichen Leute“, ebd., S. 98–104 sowie Das Geld lag auf dem Acker, SPIEGEL 36.1982,20, S. 34–47.

5 Vgl. hierzu zusammenfassend Wilhelm Kaltenborn, Neue Heimat. Die Jahre 1982 bis 1990 – Ereignisse und Bewertungen. Herausgegeben vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Vorsitzender, Düsseldorf 1990.

6 Vgl. Kap. 3 dieser Arbeit.

nur träumen konnten“.[7] Seit Mitte der sechziger Jahre expandierte die NH darüber hinaus auch ins Ausland. Mit Beteiligungen in Westeuropa, Lateinamerika und im Nahen Osten bildete sie in den siebziger Jahren einen weltumspannenden Konzern, dessen städtebauliche Großprojekte längst nicht auf die Bundesrepublik beschränkt blieben.

Der Bekanntheitsgrad des Unternehmens und seine herausragende Bedeutung für den Wohnungs- und Städtebau alleine hätten aber wohl kaum ausgereicht, um einen Skandal auszulösen, dessen politische Sprengkraft in den achtziger Jahren allein von der Flick-Affäre noch übertroffen wurde. Diese Brisanz konnte der Beinahe-Zusammenbruch der Unternehmensgruppe nur deshalb entfalten, weil der Konzern sich von dem üblichen Modell des privaten Wirtschaftens in einem zentralen Punkt unterschied. Denn er verdankte seine Existenz nicht dem Erwerbsstreben seiner Eigentümer. Vielmehr war die NH ein Unternehmen, das explizite wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen verfolgte, bei dem die wirtschaftliche Rentabilität also gesellschaftlichen Reformbestrebungen untergeordnet sein sollte.

Das war für sich genommen nicht ungewöhnlich. Betriebe, die als Instrumente politisch motivierter Umverteilungsstrategien agierten, bildeten nach 1945 in allen westlichen Industrienationen „einen integrativen und konstitutiven Bestandteil des marktwirtschaftlichen Systems“[8] – am sichtbarsten etwa in der Gestalt von öffentlichen Unternehmen. Die NH hatte allerdings gleich in doppelter Hinsicht eine solche „Instrumentalfunktion“ zu erfüllen.[9] Zum einen war sie der mit Abstand größte Vertreter der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, einer Gruppe von Unternehmen verschiedener Rechtsformen, die durch das 1940 von den Nationalsozialisten zuletzt kodifizierte, in seinen Wurzeln aber ins 19. Jahrhundert zurückreichende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) eine Reihe von Steuerbefreiungen erhielten. Dafür waren ihnen aber enge Grenzen hinsichtlich ihres Geschäftskreises auferlegt. Die Gemeinnützigen durften nur Kleinwohnungen errichten, nur eine nach gesetzlichen Bestimmungen errechnete Miete verlangen und ihren Gesellschaftern nur eine Dividende von 4% auf deren Kapitaleinlagen ausschütten. Zudem unterlagen sie einer Prüfungs- und Berichtspflicht, die die Einhaltung dieser Maßgaben sicherstellen sollte.[10]

7 Andrea Gleiniger, Die Frankfurter Nordweststadt. Geschichte einer Großsiedlung, Frankfurt a. M./New York 1995, S. 70.

8 Gerold Ambrosius, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 110. Einen nach Ländern gegliederten Überblick bietet Pier Angelo Toninelli (Hg.), The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World, Cambridge 2000.

9 Vgl. Achim v. Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften. Entstehung – Funktionen – Probleme, Köln 1979, S. 126 ff. Zum Begriff der „Instrumentalfunktion“ vgl. Theo Thiemeyer, Irrtümer bei der Interpretation der Instrumentalthese öffentlicher Betriebe, in: Peter Faller/Dieter Witt (Hg.), Dienstprinzip und Erwerbsprinzip, Baden-Baden 1991, S. 127–143.

10 Vgl. Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29.2.1940, RGBl. I 1940, S. 438–442. Detaillierte Angaben zu den einzelnen Bestimmungen des WGG finden sich in Helmut W. Jenkis (Hg.), Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht. Mit der WGG-Auf-

Zum anderen war die NH aber auch – zusammen mit der Bank für Gemeinwirtschaft (BfG) – das Flaggschiff der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft, einer Gruppe von Unternehmen, deren Anteilseigner der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die in ihm zusammengeschlossenen Einzelgewerkschaften waren. Auch diese Unternehmen hatten ihre Wurzeln im 19. Jahrhundert – vorwiegend in genossenschaftlichen Selbsthilfe-Organisationen. Von der organisierten Arbeiterschaft im Kaiserreich noch als reformistische Verirrungen abgelehnt, avancierten diese in den zwanziger Jahren zur Speerspitze einer Gewerkschaftsbewegung, die der Revolution als Mittel der Politik abgeschworen hatte und statt dessen eine schrittweise Transformation des kapitalistischen Wirtschaftssystems anstrebte. Gerade die Wohnungsunternehmen rückten dabei, zusammen mit den Bauhütten, als Kern einer von den Gewerkschaften zu tragenden Sozialisierungspolitik ins Zentrum dieser Neuordnungsvorstellungen.[11]

Obwohl diese Strategie nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hinfällig war, blieben die gewerkschaftseigenen Unternehmen erhalten – als sichtbares Zeichen dafür, daß die organisierte Arbeiterbewegung den Kapitalismus auch weiterhin für korrekturbedürftig hielt. Tatsächlich stießen die Gewerkschaften damit in den fünfziger Jahren noch auf breiten Zuspruch. Seit Mitte der sechziger und verstärkt seit Anfang der siebziger Jahre gerieten diese Reformbestrebungen aber in die Defensive. Der moralische wie unternehmerische Bankrott der NH, wie er 1986 in dem Verkauf des Unternehmens zum Ausdruck kam, bereitete ihnen schließlich (zusammen mit der zwei Jahre später publik gewordenen Affäre um die teilweise ebenfalls in Gewerkschaftseigentum befindliche Einzelhandelskette Co-op) ein jähes Ende.[12] Zwar war die Geschichte der Unternehmensgruppe damit noch nicht beendet, weil der DGB die Transaktion mit Schiesser auf Druck der

hebungsgesetzgebung, Hamburg 1988. Zur Geschichte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft fehlt eine neuere Gesamtdarstellung. Einen knappen Überblick über zahlreiche Aspekte der Gemeinnützigkeit mit weiterführenden Literaturhinweisen bietet Helmut W. Jenkis, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, in: ders. (Hg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München/Wien [2]1994, S. 309–329. Unersetzlich ist ferner Heinzgeorg Stöcker, Die Entwicklungsphasen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft unter dem Einfluß der Unternehmungsformen (Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln Bd. 45), Bonn 1976. Vgl. auch Kap. 2.1.3 dieser Arbeit.

11 Die wichtigsten Überblicke zur gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft sind Loesch 1979; Kurt Hirche, Die Wirtschaftsunternehmen der Gewerkschaften, Düsseldorf/Wien 1966; zur Zeit vor 1945 Klaus Novy/Michael Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft. Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945, Berlin/Bonn 1985; und aus Arbeitgeberperspektive Horst-Udo Niedenhoff, Die unbekannte Macht. Unternehmer DGB, Köln [4]1984. Weitere Literaturangaben bei Kunz 2003, S. 445 f.

12 Zum Co-op-Skandal vgl. Bernd Otto, Der Co-op-Skandal. Ein Lehrstück aus der deutschen Wirtschaft, Frankfurt a. M. 1996 und Felix Herzog, Solidarität unter Verdacht. Über den Versuch der Kriminalisierung der Gewerkschaften im Fall co op, Köln 1995. Zur Geschichte der Co-op vgl. Loesch 1979, S. 161 ff.; Herzog 1995, S. 21 ff. sowie Wolfgang Brambosch, Co op zwischen Genossenschaft und Gemeinwirtschaft. Eine Untersuchung des Einflusses ökonomischer Faktoren und gesellschaftspolitischer Konzeptionen auf die Entwicklung der deutschen Co op-Gruppe (Kooperations- und genossenschaftswissenschaftliche Beiträge Bd. 16), Münster 1985, passim.

Gläubigerbanken zwei Monate später wieder rückgängig machen mußte. Doch der Verkaufsversuch machte klar, daß sich die Gewerkschaften nunmehr öffentlich von dem Unternehmen und dem mit ihm verbundenen Anspruch lösen wollten. Spätestens seit dem finanziellen Offenbarungseid, der mit diesen Bemühungen einher ging, konnte zudem kein Zweifel mehr daran bestehen, daß die Unternehmensgruppe unter Beibehaltung ihrer politischen Ziele in den achtziger Jahren wirtschaftlich nicht mehr überlebensfähig war, auch wenn sie dank der finanziellen Unterstützung durch die Gewerkschaften letztendlich niemals Insolvenz anmelden mußte.[13]

Der Eine-Mark-Verkauf war daher mehr als nur ein wirtschaftsgeschichtliches Kuriosum und auch mehr als nur das Ende eines der „größte[n] Wirtschaftsskandal[e] der Nachkriegsgeschichte".[14] Er setzte den symbolischen Schlußpunkt unter das Scheitern eines Unternehmens, das mit seinen Besonderheiten wie kein zweites für eine „säkulare sozialdemokratische Perspektive"[15] gesellschaftspolitischer Reform stand – für eine Perspektive, die einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und revolutionärer Umwälzung zu gehen versprach. Dem historisch noch sehr jungen Glauben an die überlegene Effizienz des Marktes, der das vorherrschende Verständnis von der Funktionsweise liberal-kapitalistischer Wirtschaftssysteme bis auf den heutigen Tag prägt, war damit ein traditionsreiches Korrektiv abhanden gekommen; ein Korrektiv, dessen grundlegende Annahmen die Wirtschafts- und Sozialpolitik vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik maßgeblich mitgeprägt hatten.[16] Nicht nur für die Geschichte der Gewerkschaften oder für die Geschichte des Wohnungsbaus, sondern auch für grundlegende Deutungsmuster und kulturelle Normen der industriegesellschaftlichen Moderne markierte der 19. September 1986 deshalb eine tiefe Zäsur.

1.2 Fragestellung

Die symbolische Bedeutung des Endes der NH begründet auch ein besonderes Interesse an einer unternehmenshistorischen Perspektive auf diese „Sonderform moderner Großunternehmen".[17] Denn sie ist dafür verantwortlich, daß der gewerkschaftseigene Wohnungsbaukonzern grundlegende Annahmen über die Funktions-

13 Vgl. dazu zusammenfassend Kusch 1987, passim; Kunz 2003, S. 192 ff. u. S. 717 ff. sowie Kap. 6.4 dieser Arbeit.

14 Mehnert 1997, Untertitel.

15 Lutz Niethammer, Rückblick auf den Sozialen Wohnungsbau, in: Walter Prigge/Wilfried Kaib (Hg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. 1988, S. 288–308, hier S. 288 (im Original Genitiv: „säkularen"). Ähnlich argumentieren auch Axel Schildt, Wohnungspolitik, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich (Schriftenreihe der VfZ Bd. 76), München 1998(a), S. 151–189, hier S. 178 und Herfried Münkler, Die „Neue Heimat", in: Georg M. Hafner/Edmund Jacoby (Hg.), Die Skandale der Republik, Hamburg 1990, S. 180–188, hier S. 188.

16 Zu dem neuen Konsens vgl. Harold James, Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997, S. 237 ff.

fähigkeit von Unternehmen, die sozial- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, geprägt hat. Schon durch eine Reihe von Skandalen in den siebziger Jahren, vor allem aber mit ihrem Zusammenbruch trug die NH ganz wesentlich zur Verbreitung der Vorstellung bei, daß solche Betriebe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nichts zu suchen hätten und aufgrund ihrer mangelnden Effizienz auf die Dauer nicht überlebensfähig wären. Diese Annahmen haben ihre Gültigkeit in weiten Teilen der Öffentlichkeit bis heute behalten.[18] Auch vor den Gewerkschaften selbst haben sie nicht Halt gemacht. So argumentierte etwa Bertin Eichler, Hauptkassierer der IG Metall und Aufsichtsratsvorsitzender der BGAG, in seinem Vorwort zu einer 2003 erschienenen Dokumentation über die Abwicklung der NH, die Gewerkschaften hätten aus dem Skandal gelernt, „daß Unternehmen keine Instrumente der Politik sein können."[19]

Es ist das Ziel dieser Arbeit, diese Hypothese am Beispiel der NH zu überprüfen. Dafür bedarf sie allerdings zunächst der Differenzierung. Denn in einer solch generellen Form wird man ihr kaum zustimmen können. Paradoxerweise zeigt dies gerade der Fall der NH in aller Deutlichkeit. Schließlich ist die Unternehmensgruppe nicht alleine ein Paradebeispiel für das Scheitern eines Unternehmens mit gesellschaftspolitischem Anspruch, sondern sie war lange Zeit auch ein Paradebeispiel für die erfolgreiche Verwirklichung solcher Zielsetzungen. Insbesondere in den fünfziger Jahren erfreute sich die NH in einer breiten Öffentlichkeit großer Anerkennung.[20] Und die lange Expansion, die sie zwischen 1950 und 1973 erlebte, stellte auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht eine beachtliche Erfolgsgeschichte dar. Erst seit Beginn der siebziger Jahre wurde der politische Anspruch der Unternehmensgruppe ernsthaft in Frage gestellt, und seit der „Ölkrise" geriet sie auch wirtschaftlich in jene Schwierigkeiten, die schließlich zusammen mit dem Skandal der achtziger Jahre in ihre Zerschlagung mündeten.

Angesichts eines solch differenzierten Befundes stellt sich die Frage, wie dieser zu erklären ist und welche Rückschlüsse sich aus ihm für die Frage des Verhältnisses von marktwirtschaftlicher Ordnung und unternehmerischen Reformbestrebungen ergeben. Von einer *prinzipiellen* Unvereinbarkeit kann offensichtlich nicht die Rede sein. Es spricht vielmehr einiges dafür, daß sich politische Ziele im Grundsatz „über Unternehmen genauso durchsetzen [lassen] wie technische Ideen oder Marketingstrategien".[21] Die entscheidende Frage lautet daher nicht, *ob* sich ein Unternehmen wie die NH als Instrument der Politik eignet, sondern *unter welchen Bedingungen* dies der Fall ist, und unter welchen Bedingungen eine solche

17 Rainer Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft. Gewerkschaften und gemeinwirtschaftliche Unternehmen im Nachkriegsdeutschland, Frankfurt a. M./New York 1994, S. 42.

18 Vgl. dazu am Beispiel der öffentlichen Unternehmen Jens Harms/Christoph Reichard, Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung, in: dies. (Hg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft Heft 50), Baden-Baden 2003, S. 13–26, hier S. 14 f.

19 Bertin Eichler, Geleitwort, in: Kunz 2003, S. 9–11, hier S. 11.

20 Vgl. Kap. 3.3 dieser Arbeit.

21 Dieter Schneider, Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, in: Hans Pohl (Hg.), Die Entwicklung von Unternehmensformen und –strukturen in Westdeutschland seit dem Zweiten Weltkrieg (Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Beiheft 72), Stuttgart 1993, S. 123–141, hier S. 140.

Zielsetzung nicht tragfähig erscheint. Ziel einer unternehmenshistorischen Arbeit über die NH, die die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen dieses Unternehmens als Instrument gesellschaftspolitischer Ambitionen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt, muß es also sein, die Umstände herauszuarbeiten, unter denen das Unternehmen als gesellschaftliches Reformprojekt funktionieren konnte, und die spezifischen Gegebenheiten zu erforschen, unter denen es mit diesem Anspruch versagte.

Dabei gehe ich aus Gründen, die im folgenden Abschnitt noch genauer zu erläutern sind, davon aus, daß die politische Steuerungsleistung eines Unternehmens primär eine Frage der von diesem verfolgten Strategien und Maßnahmen ist. Sie läßt sich also unter dem Begriff der Unternehmensstrategie bzw. dem in dieser Arbeit synonym verwendeten Begriff der Unternehmenspolitik subsumieren.[22] Die vorliegende Untersuchung erforscht deshalb, wie der gesellschaftspolitische Anspruch der NH im Unternehmen verarbeitet und unter den jeweils spezifischen historischen Rahmenbedingungen in die Praxis umgesetzt wurde. Welchen Raum nahmen politische Ziele im Unternehmen in Konkurrenz zu anderen, beispielsweise betriebsökonomischen Aspekten ein? Welche strategischen Zielsetzungen und materiellen Rahmenbedingungen waren dem Erfolg der NH zuträglich, und welche waren ihm abträglich? Inwiefern kann man davon sprechen, daß sich die Politik des Unternehmens fortschreitend an marktwirtschaftliche Bedingungen anpaßte und ihre Besonderheiten im Laufe der Zeit verlorengingen? Welche Rolle spielte die Tatsache, daß die NH in einem Markt operierte, der in hohem Maße politisch reguliert war? Warum gelang es der Unternehmensgruppe zunächst jahrelang erfolgreich, sich auf den dynamischen Wandel ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen einzustellen, während sie in den siebziger Jahren vor dieser Aufgabe plötzlich völlig versagte? Hing der schlußendliche Kollaps der NH mit ihren gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zusammen? Welche Rolle spielten dabei die Anteilseigner, also der DGB und seine Einzelgewerkschaften? Und schließlich: Inwiefern sind die am Beispiel der NH gewonnenen Erkenntnisse verallgemeinerbar, und halten sie neben den Antworten auf die unternehmensgeschichtlich ausgerichtete Fragestellung auch weitergehende Erkenntnisse für eine Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik bereit?

Die vorliegende Arbeit untersucht diese Fragen für den Zeitraum zwischen der Aufnahme einer geregelten Wohnungsbautätigkeit durch die Neue Heimat Hamburg (NHH) im Jahr 1950, die den Ausgangspunkt der Konzernbildung in den fünfziger Jahren darstellte, und der Ablösung des Vorstandes nach den Veröffentlichungen des SPIEGEL aus dem Jahr 1982. Die Vorgeschichte des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus sowie die Abwicklung der Unternehmensgruppe in den Jahren 1982 bis 1998 werden dagegen nur knapp zusammengefaßt. Die zeitliche Eingrenzung ergibt sich sowohl aus forschungspraktischen Erwägungen als auch aus dem zentralen Stellenwert, der dem Aspekt der Unternehmensstrategie in dieser Arbeit beige-

22 Zum Begriff der Unternehmensstrategie und seiner Bedeutung im Rahmen der unternehmenshistorischen Forschung vgl. Toni Pierenkemper, Unternehmensgeschichte. Eine Einführung in ihre Methoden und Ergebnisse, Stuttgart 2000, S. 83 ff.

messen wird. Denn vor 1933, als die Wohnungsbaugesellschaften, die später die NH bildeten, noch in der Hand verschiedener lokaler Gewerkschaftsorganisationen lagen, konnte von einer einheitlichen Willensbildung bei diesen Unternehmen noch keine Rede sein. Das gleiche gilt für den Zeitraum zwischen 1945 und 1950, während die Gesellschaften in den Jahren des Nationalsozialismus den Gewerkschaften entrissen und damit in einen völlig anderen politischen Kontext einzuordnen waren.

Nach 1982 blieb die NH zwar zunächst als Konzern erhalten, und die *symbolische* Loslösung von dem Anspruch, ein Träger gesellschaftspolitischer Reformbestrebungen zu sein, erfolgte erst mit dem Verkauf von 1986. Aber am Maßstab der Unternehmenspolitik gemessen, hat die NH diesen Anspruch de facto schon mit der Auswechslung des Vorstandes im Februar 1982 aufgegeben. Zu diesem Zeitpunkt war die erst später öffentlich gewordene wirtschaftliche Krise der Unternehmensgruppe bereits so weit fortgeschritten, daß die NH sie aus eigener Kraft nicht mehr überwinden konnte. Die folgenden Jahre waren deshalb nicht mehr durch nach außen gerichtete Zielsetzungen, sondern einzig durch nach innen gerichtete Sanierungsversuche gekennzeichnet.[23] Diese Sanierungsversuche und das Ziel einer sozialverträglichen Abwicklung, das die Unternehmenspolitik ab Mitte der achtziger Jahre dominierte, wird man – so erfolgreich es auch verwirklicht worden sein mag – kaum mit dem gesellschaftspolitischen Anspruch der Jahre vor 1982 vergleichen können. Insofern erscheint es sinnvoll, diesen Zeitraum in einer Arbeit, die vor allem nach diesem gesellschaftspolitischen Anspruch fragt, ebenfalls außen vor zu lassen.

1.3 Theorie und Methode

Zur Klärung der für die skizzierte Fragestellung erforderlichen Vorgehensweise sind zunächst einige theoretische Vorbemerkungen nötig, die aufgrund der besonderen Eigenheiten des Untersuchungsgegenstandes etwas ausführlicher ausfallen müssen, als dies sonst üblich ist. Denn die Unternehmensgeschichtsschreibung hat zwar in den vergangenen Jahren einen beispiellosen Boom erlebt; dem Phänomen von nicht-gewinnorientierten Unternehmen hat sie sich aber noch kaum systematisch zugewendet.[24]

23 Vgl. Kap. 6.4 dieser Arbeit.

24 Einleitende Überblicke zur Unternehmensgeschichtsschreibung sind Werner Plumpe, Unternehmen, in: Gerold Ambrosius/Dietmar Petzina/Werner Plumpe (Hg.), Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München ^{2}2006, S. 61–94; Pierenkemper 2000; sowie Hartmut Berghoff, Moderne Unternehmensgeschichte. Eine themen- und theorieorientierte Einführung, Paderborn 2004. Den Beginn einer systematischen Auseinandersetzung der Unternehmensgeschichtsschreibung mit nicht-gewinnorientierten Unternehmen markiert: Jan-Otmar Hesse/Tim Schanetzky/Jens Scholten (Hg.), Das Unternehmen als gesellschaftliches Reformprojekt. Strukturen und Entwicklungen von Unternehmen der „moralischen Ökonomie“ nach 1945 (Bochumer Schriften zur Unternehmens- und Industriegeschichte Bd. 12), Essen 2004. Aus der älteren Literatur wäre an dieser Stelle zudem zu nennen: Hans Pohl (Hg.), Gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Gestern – heute – morgen (Zeitschrift für

Die theoretische Literatur zu diesem Themenfeld wird vielmehr noch immer von der unternehmensmorphologisch orientierten Gemeinwirtschaftstheorie beherrscht. Diese bildete seit den sechziger Jahren einen eigenen Theoriezweig innerhalb der Wirtschaftswissenschaften, der sich insbesondere mit öffentlichen, aber auch mit nicht-gewinnorientierten Unternehmen in freier – also etwa gewerkschaftlicher oder kirchlicher – Trägerschaft befaßte.[25] In seinem analytischen Potential konnte er allerdings nie auch nur annähernd der tatsächlichen Bedeutung der von ihm erfaßten Wirtschaftsform gerecht werden. Das hing damit zusammen, daß die Entstehung der gemeinwirtschaftlichen Theorie eng mit dem Aufstieg der gewerkschaftseigenen Unternehmen verbunden war und sie daher in hohem Maße apologetischen Charakter trug.[26] Insofern ist sie im Rahmen der vorliegenden Arbeit eher dem Untersuchungsgegenstand als dem Untersuchungskonzept zuzurechnen. Hinzu kam noch, daß das Erkenntnisinteresse der Gemeinwirtschaftstheorie in erster Linie darin lag, die Funktionen gemeinwirtschaftlicher Unternehmen *normativ* zu bestimmen und Kriterien zu entwickeln, anhand derer Unternehmen als gemeinwirtschaftlich identifiziert werden konnten.[27] Dabei ging sie in erster Linie von den Zielsetzungen dieser Unternehmen aus. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen waren in ihrer Perspektive dadurch gekennzeichnet, daß ihre Ziele unmittelbar auf das „Wohl einer übergeordneten Gesamtheit“,[28] also das Gemeinwohl gerichtet waren. Auf dieser Basis zielte die Gemeinwirtschaftstheorie hauptsächlich darauf ab, solche Unternehmen nach verschiedenen Typen zu ordnen und ihre unterschiedlichen Funktionen theoretisch zu beschreiben.[29]

Unternehmensgeschichte Beiheft Nr. 54), Wiesbaden 1988.

25 Grundlegend hierfür sind: Gerhard Weisser, Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen 1.1954, S. 3–33; Walter Hesselbach, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Der Beitrag der Gewerkschaften zu einer verbraucherorientierten Wirtschaftspolitik (Sammlung „res novae“. Veröffentlichungen zu Politik, Wirtschaft, Soziologie und Geschichte Bd. 48), Frankfurt a. M. 1966 sowie Theo Thiemeyer, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen (Volkswirtschaftliche Schriften Heft 146), Berlin 1970. Einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklung der gemeinwirtschaftlichen Theorie bieten Achim v. Loesch, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln 1977 sowie Rainer Ebels/Josef Maaßen, Gemeinwirtschaft – Kritik an der Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Institutionen im Rahmen einer systematisierten Darstellung und kritischen Würdigung der historischen Gemeinwirtschaftskonzeption, Diss. rer. pol. Trier 1987.

26 Vgl. dazu Kap. 4.3 dieser Arbeit; Wilhelm Kaltenborn, Wie die Theorie der Gemeinwirtschaft auf die Praxis kam – und was sie vorfand, GMH 38.1987, S. 186–190, hier S. 186 f. sowie die eingehende Kritik von Schneider 1993, passim.

27 So die zahlreichen Arbeiten von Engelhardt, vgl. diese knapp zusammenfassend: Werner W. Engelhardt, Gemeinwirtschaftliche Unternehmungen, in: Waldemar Wittmann u. a. (Hg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart [5]1993, Sp. 1388–1395, hier v. a. Sp. 1391 ff.

28 Weisser 1954, S. 9.

29 Vgl. z. B. Werner W. Engelhardt, Gemeinwirtschaftliche Genossenschaften – ein möglicher Widmungstyp von Genossenschaften unter sechsen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 6.1983, S. 30–47 sowie die weiteren bei Engelhardt 1993, Sp. 1394 f. angeführten Veröffentlichungen des selben Autors.

Der Erkenntniswert dieser typologischen Einordnungen – ein Kritiker sprach auch von „scholastische[n] Wesensbestimmungen“[30] – war allerdings gering. Zum einen war die Bestimmung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen über das Gemeinwohl schon deshalb höchst problematisch, weil es hierfür keine allgemeinverbindlichen Maßstäbe gab, die Festsetzung eines Gemeinwohls vielmehr bereits politische Werturteile beinhaltete.[31] Zum anderen gerieten aufgrund der alleinigen Analyse der Zielsetzung die realen Strukturen solcher Unternehmen völlig aus dem Blick. Dies störte die Vertreter der Gemeinwirtschaftstheorie allerdings nicht. Sie gingen ohnehin davon aus, daß die Unternehmenspolitik gemeinwirtschaftlicher Unternehmen „*metaökonomischen Axiomen und Kriterien* [unterliegt], die essentiell von gewohnten kaufmännischen Denkweisen und Maßstäben abweichen“[32] und deshalb auch mit diesen Maßstäben nicht zu beschreiben ist. Die Frage nach der konkreten Funktionsweise solcher Unternehmen trat für sie deshalb hinter normativen und präskriptiven Überlegungen zurück.

Dieser ahistorische Charakter der Gemeinwirtschaftstheorie entpuppte sich in den siebziger und achtziger Jahren in zunehmendem Maße als problematisch. Denn auf die Dauer war nicht zu übersehen, daß gemeinwirtschaftliche Unternehmen historischen Wandlungen unterlagen – und zwar sowohl im Positiven als auch im Negativen: Während sich manche von ihnen neue Aufgabenfelder erschlossen, häuften sich andererseits auch die Fälle, in denen solche Unternehmen eine Politik betrieben, die mit ihren Zielsetzungen in eklatantem Widerspruch stand. Vor die Herausforderung gestellt, diese Phänomene zu erklären, führte die morphologische Orientierung der Gemeinwirtschaftstheorie in eine Sackgasse. Zwar gab es in den achtziger Jahren Ansätze einer Debatte über den „Aufgabenwandel“ gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, aber die Beiträge zu dieser Debatte kamen allesamt nicht über eine reine Beschreibung der sich wandelnden Geschäftspolitik dieser Unternehmen hinaus.[33] Im Zusammenhang mit dem Skandal um die NH war dieses Defizit besonders deutlich zu erkennen: Die aus dem Kontext der Gemeinwirtschaftstheorie hervorgegangenen Analysen dieses Vorgangs gingen allesamt von einer normativen Konzeption der Rolle gemeinwirtschaftlicher Unternehmen aus und lieferten im wesentlichen eine Aufzählung der Punkte, an denen die NH von dieser Konzeption abwich.[34] Eine stichhaltige Begründung

30 Manfred Fuhrich u. a., Neue Heimat. Gewerkschaften und Wohnungspolitik, Hamburg 1983, S. 145.

31 Vgl. Loesch 1977, S. 24 sowie Schneider 1993, S. 127.

32 Peter Eichhorn, Begriff, Bedeutung und Besonderheit der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, in: Helmut Brede/Achim v. Loesch (Hg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Baden-Baden 1986, S. 13–30, hier S. 26 (Hervorhebung im Original).

33 Vgl. mit Bezug auf die gewerkschaftlichen Unternehmen Achim v. Loesch, Aufgabenwandel bei Gewerkschaftsunternehmen, in: Peter Eichhorn/Paul Münch (Hg.), Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft H. 24), Baden-Baden 1983, S. 293–314 sowie zu anderen Arten von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die weiteren Beiträge in diesem Band.

34 So z. B. Marcus Richter, Entstehungs-, Entwicklungs- und Wandlungsprobleme im Bereich des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens „Neue Heimat gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungs-

für diese Abweichungen boten sie dagegen nicht, weil sich die konkrete Funktionsweise der betroffenen Unternehmen ihrem methodischen Zugriff entzog. Allenfalls führten sie individualpsychologische Erklärungen an: Richter etwa begründete die „Transformation" der NH mit der „ökonomistischen", also einseitig auf ökonomische Ziele gerichteten Grundhaltung des Vorstandsvorsitzenden Albert Vietor.[35] Abgesehen davon, daß dieser Vorwurf unzureichend belegt war, machte dieses Argument nur noch deutlicher, daß im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Theorie die Komplexität der betriebswirtschaftlichen und sozialen Abläufe innerhalb eines modernen Großunternehmens überhaupt nicht als Problem wahrgenommen wurde.

Abseits der Gemeinwirtschaftstheorie waren es allerdings seit Anfang der achtziger Jahre genau diese Abläufe, die verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses unternehmenstheoretischer Debatten rückten. Nach und nach ergab sich daraus auch eine neue Perspektive auf gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Die These von ihrer prinzipiell andersartigen Funktionsweise und mit ihr die Grundlage der morphologischen Einordnung wurde zusehends in Zweifel gezogen. Statt dessen fand nun ihre empirisch feststellbare Heterogenität vermehrte Beachtung. „Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen", so faßte Peter Eichhorn diese neue Perspektive 1986 zusammen, „erweisen sich als derart zahlreich und vielfältig, daß es [hinsichtlich ihrer Funktionsweise] keine für alle geltenden Gemeinsamkeiten gibt, die sie von anderen Unternehmen unterscheiden."[36]

Die Ursache für diese Vielfalt sah die Forschung darin, daß Entstehung und Entwicklung gemeinwirtschaftlicher Produktionsmittel „jeweils in eine besondere historisch-politische Situation eingebettet sind."[37] Auf die Frage nach der politischen Steuerungsleistung solcher Unternehmen bezogen, bedeutete dies, daß diese ebenfalls nur unter Berücksichtigung ihres spezifischen historischen Kontextes beantwortet werden konnte. Der politische Anspruch solcher Unternehmen ließ sich unter diesen Prämissen nicht mehr an einer einmal proklamierten Zielsetzung, sondern nur an den konkret durch ein Unternehmen verfolgten Strategien und Maßnahmen, also an der Unternehmenspolitik messen. Es kann deshalb nicht verwundern, daß viele der Ansätze aus den achtziger Jahren, die sich mit öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Unternehmen beschäftigen, zumindest implizit auf die Notwendigkeit detaillierter historischer Fallstudien verweisen, um so zu Erkenntnissen über die Funktionsbedingungen dieser Unternehmen gelangen zu kön-

gesellschaft", Diss. rer. pol. Köln 1992 und der allerdings in einigen Punkten bereits über diese Methode hinausweisende Aufsatz von Diether Hoffmann, Der Fall „Neue Heimat". Eine unternehmenstheoretische Betrachtung, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 10.1987, S. 341–360.

35 Vgl. Richter 1992, S. 184. Belegt wird die „ökonomistische" Grundhaltung Vietors hier mit der Anhäufung von Aufsichtsratsmandaten. Diese lag allerdings im System der Unternehmensorganisation begründet und stellte zeitweise eine durchaus rationale Organisationsstrategie dar. Materielle Vorteile brachte sie dem Inhaber nicht, da mit der Bekleidung dieser Mandate keine Tantiemen verbunden waren. Vgl. dazu Kap. 4.1.2.1 dieser Arbeit.

36 Eichhorn 1986, S. 26.

37 Ambrosius 1984, S. 164.

nen.[38] Die Konsequenz, solche Studien einzelner gemeinwirtschaftlicher Unternehmen zu erarbeiten, ist jedoch bisher nur in Einzelfällen gezogen worden. Am ehesten kann dies noch für die kommunalen Unternehmen gelten.[39] Für die in freier Trägerschaft befindlichen gemeinwirtschaftlich orientierten Unternehmen und insbesondere für die Unternehmen der Gewerkschaften stehen sie aber noch aus. Der Mangel an historisch fundierter Analyse in diesem Bereich steht damit in unübersehbarem Gegensatz zu der schon lange anerkannten Notwendigkeit einer differenzierten Perspektive auf den langfristigen Wandel der Zielsetzungen und Strategien solcher Unternehmen.

Dabei sind die methodischen Konzepte, die für eine solche historisch angelegte Einzelanalyse erforderlich sind und mit deren Hilfe diese in einen übergeordneten theoretischen Zusammenhang eingeordnet werden kann, durchaus vorhanden. Schließlich hat die Unternehmensgeschichtsschreibung im Rahmen ihrer grundlegenden Erneuerung in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von theoretischen Anstößen nutzbar gemacht, die einen guten Ausgangspunkt auch für ein solches Vorhaben bilden. An erster Stelle ist hier die Neue Institutionenökonomie zu nennen, die sich darum bemüht, das neoklassische Paradigma einer Welt von friktionslos funktionierenden Märkten durch die systematische Einbeziehung von Institutionen zu modifizieren. „Worum es den Vertretern der ökonomischen Analyse von Institutionen letzten Endes geht, ist die Suche danach, wie eine Institution beschaffen sein muß, um das soziale Verhalten der Menschen wirtschaftlich optimal auf ein Ziel hinzusteuern.“[40]

Dies bezieht sich einerseits auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, es bezieht sich andererseits aber auch auf die Frage nach der ökonomischen Funktion und der Funktionsweise von Unternehmen, die im neoklassischen Paradigma nur unzureichend erklärt ist. Für die hiermit verbundenen Fragestellungen hat der Teilbereich der Neuen Institutionenökonomie, der als Transaktionskostentheorie bekannt geworden ist, besondere Bedeutung erlangt.[41] Den Ausgangspunkt dieser Theorie bildet die Beobachtung, daß nicht nur bei der Erstellung, sondern auch bei der Abwicklung und Organisation des Austausches von Gütern Kosten entstehen. Diese sogenannten Transaktionskosten – „the costs of running the system“ – beinhalten beispielsweise die Kosten der Bereitstellung, Nutzung, Aufrechterhaltung und Umorganisation von Institutionen.[42] Die Transaktionskostentheorie versucht

38 Vgl. z. B. Peter Eichhorn/Werner Noll, Öffentliche Aufgaben im Wandel, in: Eichhorn/Münch 1983, S. 39–52, hier S. 39.

39 Vgl. dazu die Fallstudien in dem Sammelband von Matthias Frese/Burkhardt Zeppenfeld (Hg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft (Bochumer Schriften zur Unternehmens- und Industriegeschichte Bd. 7), Essen 2000.

40 Rudolf Richter, Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen 1994, S. 3.

41 Vgl. im Hinblick auf die Unternehmensgeschichte zusammenfassend Hartmut Berghoff, Transaktionskosten: Generalschlüssel zum Verständnis langfristiger Unternehmensentwicklung? Zum Verhältnis von Neuer Institutionenökonomie und moderner Unternehmensgeschichte, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1999/2, S. 159–176 sowie ders. 2004, S. 42 ff.

42 Vgl. Richter 1994, S. 5.

nun, allgemeine Bedingungen zu formulieren, unter denen spezifische Transaktionen so effizient, d. h. ressourcenschonend wie möglich ausgeführt werden können. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Annahme, daß die Höhe der Transaktionskosten in einem Unternehmen systematisch mit zwei Variablen variiert: erstens mit den Charakteristika der Transaktion, die weitgehend durch die Marktbedingungen vorherbestimmt sind; und zweitens mit den Charakteristika des institutionellen Arrangements, das im wesentlichen als ein Netzwerk von Vertragsbeziehungen unterschiedlicher Ausprägung verstanden wird. „Die zentrale These der Transaktionskostentheorie besagt nun, daß eine gegebene Transaktion unter den genannten Verhaltensannahmen um so effizienter organisiert und abgewickelt werden kann, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements den sich aus den Charakteristika der abzuwickelnden Transaktion ergebenden Anforderungen entsprechen.“[43]

In der Unternehmensgeschichte ist dieser Ansatz aus gutem Grund weithin rezipiert worden. Denn während das neoklassische Paradigma das Unternehmen als eine gewinnmaximierende *black box* behandelte, rückte im Licht der Transaktionskostentheorie die Tatsache in den Vordergrund, daß unterschiedliche institutionelle Arrangements innerhalb von Unternehmen unterschiedliche Ergebnisse zeitigen und damit für Erfolg und Mißerfolg von zentraler Bedeutung sein würden. Damit gewann die Frage der Organisation sozialer Prozesse und des tatsächlichen Handelns im Unternehmen an theoretischem Gewicht – eine Entwicklung, die unmittelbar auf die Unternehmensgeschichte als Fundus „einer empirisch gesättigten Analyse von Führungs- und Organisationsstrukturen in Unternehmen“[44] zulief.

Einer Anwendung der Transaktionskostentheorie auf die historische Analyse gemeinwirtschaftlicher Unternehmen steht allerdings ihre scheinbare Konzentration auf privatwirtschaftliche Verhältnisse entgegen. Schließlich suggeriert die Frage nach der „Effizienz“ eines institutionellen Arrangements eine Orientierung am Ideal der Gewinnmaximierung und widerspricht so auf den ersten Blick dem „Geist“ der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, die sich ja gerade dadurch auszeichnen, nicht bzw. nicht primär in diesem Sinne effizient zu sein.[45]

Das ist jedoch eine recht oberflächliche Betrachtungsweise. Zwar ist es richtig, daß öffentliche, gemeinwirtschaftliche oder genossenschaftliche Unternehmensformen in den theoretischen Debatten über Transaktionskosten kaum vorkommen. Aber prinzipiell beansprucht dieser Ansatz für sich, ein Bild von der Funktionsweise von Unternehmen entworfen zu haben, das auch für solche Grenzfälle gilt. Gerold Ambrosius hat deshalb zurecht darauf hingewiesen, daß sich die

43 Mark Ebers/Wilfried Gotsch, Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Alfred Kieser (Hg.), Organisationstheorien, Stuttgart/Berlin/Köln ^{3}1999, S. 199–251, hier S. 235.

44 Pierenkemper 2000, S. 256.

45 In diesem Sinne argumentieren Werner W. Engelhardt, Der Beitrag des Theorie des institutionellen Wandels von D.C. North zu Theorien der öffentlichen Unternehmen und Genossenschaften, in: Peter Friedrich (Hg.), Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen: in memoriam Theo Thiemeyer (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen Beiheft 14), Baden-Baden 1992, S. 83–97, sowie Werner Noll, Die Relevanz der Property-Rights-Theorie für eine Theorie öffentlicher Unternehmen, in: ebd., S. 45–55, hier S. 53.

Transaktionskostentheorie durchaus auch auf diese anwenden läßt.[46] Er hat mit diesem Ansatz die Entstehungsbedingungen kommunaler Wirtschaftsunternehmen untersucht und ist zu dem Schluß gekommen, daß öffentliche Unternehmen gegenüber privaten, aber öffentlich kontrollierten Unternehmen die vergleichsweise „kostengünstigere" Variante darstellten. Von zentraler Bedeutung für diesen Befund war die Berücksichtigung der Besonderheiten in der Zielfunktion dieser Unternehmen. „Effizienz heißt bei öffentlichen Unternehmen" – und analog auch bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in privater, d. h. im vorliegenden Falle gewerkschaftlicher Trägerschaft – „eben nicht nur allokative Effizienz, sondern Effizienz im Hinblick auf die Erreichung von Zielen, die sich nicht auf die einzelwirtschaftliche Produktivität oder Rentabilität beschränken, sondern gemeinwirtschaftliche Ziele (...) miteinschließen."[47]

Unter Einbeziehung dieses Aspektes läßt sich sehr wohl im Sinne der Transaktionskostentheorie danach fragen, ob ein gegebenes institutionelles Arrangement unter einer gegebenen Zielsetzung eine effiziente Lösung darstellt. Dabei gilt es allerdings zu beachten, daß gemeinwirtschaftliche Unternehmen, wie das in Ambrosius' Schlußfolgerung deutlich wird, in der Regel *mehrere*, potentiell miteinander in Konflikt stehende Ziele verfolgen. Im Gegensatz zu anderen Unternehmen gilt dies bei ihnen nicht nur auf der operativen und der strategischen, sondern auch auf der normativen Ebene. Anders formuliert: Während die übergeordneten, handlungsstrukturierenden Ideale gewinnorientierter Unternehmen zumindest für heuristische Zwecke auf ein einziges Grundsatzmotiv zurückgeführt werden können, kommen bei nicht-gewinnorientierten Unternehmen mehrere solcher Grundsatzmotive und damit auch mehrere Maßstäbe von „Effizienz" zusammen.[48]

In der Sprache der Transaktionskostentheorie ausgedrückt, besteht die besondere Schwierigkeit hierbei darin, daß bei der Umsetzung der aus diesen Motiven hervorgehenden Ziele potentiell unterschiedliche Transaktionscharakteristika auftreten und deshalb potentiell unterschiedliche institutionelle Arrangements erforderlich wären. Da ein Unternehmen aber *per definitionem* immer nur *ein* institutionelles Arrangement haben kann, entstehen durch die unterschiedlichen Anforderungen, die sich aus den verschiedenartigen Zielen ergeben, zusätzliche Transaktionskosten. Theoretisch gesprochen, ist für den Erfolg gemeinwirtschaftlicher Unternehmen deshalb die Frage entscheidend, ob es ihnen gelingt, ein institutionelles Arrangement zu finden, das den Anforderungen *verschiedener* übergeordneter Ziele gleichzeitig entspricht bzw. die aus diesen verschiedenen Anforderungen entstehenden Transaktionskosten niedrig genug hält, um sowohl die Beibehaltung der politischen Zielsetzungen als auch den ökonomischen Fortbestand zu sichern.

46 Vgl. Gerold Ambrosius, Neue Institutionenökonomik und Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein wirtschaftshistorisches Fallbeispiel zur Illustration einiger theoretischer Argumente, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1999/1, S. 35–53, hier S. 36.

47 Ebd., S. 40.

48 Durch diese Erweiterung ist m. E. auch die von Berghoff 2004, S. 51, geäußerte Kritik an dem „effizienzorientierten Reduktionismus" der Transaktionskostentheorie hinfällig. Zur heuristischen Funktion der Gewinnorientierung als Grundsatzmotiv unternehmerischen Handelns und ihren Grenzen vgl. Pierenkemper 2000, S. 83.

Eine Untersuchung der Bedingungen, unter denen Unternehmen politische Ziele verfolgen können, muß also vor allem diese Frage in den Mittelpunkt stellen.

Dafür ist es zunächst erforderlich, die jeweils relevanten Bestandteile der Zielfunktion zu identifizieren. Sie sind von Unternehmen zu Unternehmen verschieden und daher nicht theoretisch, sondern nur empirisch zu fassen.[49] Im Falle der NH liegt es dabei durchaus nahe, die Aufmerksamkeit *zunächst* auf die Frage nach ihrer *ökonomischen* Effizienz zu richten. Das steht nur scheinbar im Widerspruch zu der Frage nach der „gemeinwirtschaftlichen Effizienz". Denn zweifelsohne war diese Untersuchungsdimension für die NH von zentraler Bedeutung. Trotz ihrer nicht-gewinnorientierten Zielsetzung war die Unternehmensgruppe in erster Linie ein Wirtschaftsunternehmen. Den Gewerkschaften ging es nach 1945 ausschließlich um eine gezielte Einwirkung auf den Markt und nicht, wie das fälschlicherweise immer wieder vermutet worden ist, um die Etablierung einer alternativen Produktionskultur. Das ist schon daran erkennbar, daß die Unternehmen des späteren NH-Konzerns bereits in den zwanziger Jahren überwiegend und seit Ende des Zweiten Weltkrieges ausschließlich als Kapitalgesellschaften und nicht als Genossenschaften organisiert waren.[50] Die NH war auch – im Gegensatz zu einigen öffentlichen Unternehmen – kein Zuschußbetrieb. Das bedeutete, daß die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmensgruppe den Ausgangspunkt ihrer Tätigkeit bilden mußte.[51] Im Sinne eines institutionenökonomischen Ansatzes wäre daher zunächst danach zu fragen, wie das wirtschaftliche Überleben der NH gesichert wurde bzw. warum dies ab Mitte der siebziger Jahre nicht mehr möglich war.

Dabei legt der theoretische Ansatz es nahe, sich nicht auf eine historische Betriebsanalyse zu beschränken, sondern statt dessen die Perspektive auf das Innenleben des Unternehmens zu erweitern. Schließlich ist „die Geschichte eines Wohnungsunternehmens (...) nicht das Ergebnis eines zielgerichteten unternehmerischen Handelns, sondern eines Aushandlungs- und Kommunikationsprozesses zwischen einzelnen Stellen und Ebenen innerhalb des Unternehmens. (...) Es ist [deshalb] zu fragen, wie die Entscheidungswege verliefen, in welcher Weise sich derartige Entscheidungswege im Zeitverlauf veränderten, welche Organisationsformen unter bestimmten historischen Bedingungen gewählt wurden und welche Akteure in die Entscheidungsprozesse eingebunden wurden."[52] Die erste Untersuchungsdimension der vorliegenden Arbeit erforscht also, ob das institutionelle Arrangement der NH wirtschaftlich tragfähig war bzw. welche Bemühungen unter-

49 Vgl. Paul Milgrom/John Roberts, Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs 1992, S. 41.

50 Vgl. dazu ausführlich Kap. 2.2 und 2.3 dieser Arbeit.

51 Für eine Typisierung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen mit Bezug auf die Rolle der Wirtschaftlichkeit und eine Einordnung der gewerkschaftlichen Unternehmen in diesen Rahmen vgl. Peter Eichhorn, Gemeinwirtschaftliche Unternehmen von 1945 bis heute, in: Pohl 1988, S. 21–37, hier S. 23 f.

52 Werner Plumpe/Jan-Otmar Hesse, Plädoyer für eine Unternehmensgeschichte der Wohnungswirtschaft. Nutzen und Konturen eines historiographischen Forschungskonzepts, in: Volker Eichener/Horst van Emmerich/Dietmar Petzina (Hg.), Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 2000, S. 9–19, hier S. 12.

nommen wurden, diese wirtschaftliche Tragfähigkeit herzustellen; und der Weg zur Beantwortung dieser Frage führt über eine detaillierte empirische Analyse von Organisationsstrukturen, betriebswirtschaftlichen Erfordernissen und Entscheidungsabläufen im Unternehmen.

Diese Herangehensweise verweist implizit bereits auf eine zweite Untersuchungsdimension. Denn der institutionelle Wandel der NH dürfte ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die im folgenden im Anschluß an Hesse und Plumpe unter dem Begriff der „Marktstruktur" zusammengefaßt werden, kaum zu erklären sein.[53] Dabei ist der Begriff der „Marktstruktur" durchaus weit zu fassen. Er beinhaltet zum einen Marktkräfte, also etwa die Entwicklung eines Wirtschaftszweiges insgesamt, die Intensität des Wettbewerbes und die Struktur der Nachfrage. Zum zweiten umfaßt er aber auch politische Entscheidungen, die sich auf diese Marktkräfte auswirken. Im Falle eines hochregulierten Marktes wie der Wohnungswirtschaft sind solche Interventionen von besonderer Bedeutung. Deutlich sichtbar ist dies etwa am bereits erwähnten Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, das dem Gesetzgeber eine direkte Einflußnahme auf die Unternehmensstruktur ermöglichte; es gilt aber beispielsweise auch für die Wohnungszwangswirtschaft und die Subventionierung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. Wohnungsunternehmen sind damit, wie alle Unternehmen, die in hochregulierten Märkten operieren, einer doppelten Beeinflussung ausgesetzt: der Beeinflussung durch den Markt und der Beeinflussung durch politische Entscheidungen, die diesen Markt tangieren.[54]

Seinen besonderen Stellenwert als eigenständiges Handlungsfeld, das die Zielfunktion der NH maßgeblich mitprägte, und damit als eigene Dimension des Untersuchungsgegenstandes gewinnt die Frage des Verhältnisses von Unternehmen und Marktstruktur aber erst dadurch, daß es sich hierbei keineswegs um eine „Einbahnstraße" handelt. Tatsächlich sind Unternehmen nicht hilflose Opfer anonymer Marktkräfte oder politischer Entscheidungen, sondern sie nehmen selbst maßgeblichen Einfluß auf diese. Mit ihren Produkten und mit ihren Absatzstrategien verändern sie aktiv alle jene Bereiche, die unter dem Begriff der Marktstruktur zu subsumieren sind.[55] Dieser Aspekt verdient im vorliegenden Falle besondere Aufmerksamkeit. Schließlich geht mit den gemeinwirtschaftlichen Ansprüchen eines Unternehmens ja einher, daß nicht die Ausnutzung von Marktchancen, sondern gerade die *Veränderung* der Marktstruktur das Ziel der Unternehmenspolitik ist. Es genügt deshalb nicht, nur die Einbindung des Unternehmens in eine bestimmte Marktstruktur und seine Reaktion auf deren Veränderungen zu untersuchen. Statt dessen sind auch seine aktiv gestaltende Rolle als „gesellschaftliche Modernisierungsagentur"[56] und die Auswirkungen seiner Produkt- und Absatzstrategien zu berücksichtigen (institutionenökonomisch gesprochen, steht in dieser Perspektive

53 Vgl. ebd., S. 14.

54 Vgl. Richard H. K. Vietor, Contrived Competition. Regulation and Deregulation in America, Cambridge (Mass.) 1994, S. 21.

55 Vgl. Berghoff 2004, S. 55.

56 Paul Erker, „A New Business History"? Neuere Ansätze und Entwicklungen in der Unternehmensgeschichte, AfS 42.2002, S. 557–604, hier S. 598 (im Original Dativ Plural: „gesellschaftlichen Modernisierungsagenturen").

die Frage im Vordergrund, wie und mit welchen Ergebnissen die NH versuchte, die Charakteristika der vorzunehmenden Transaktionen zu verändern). Analog zu der bereits erwähnten weiten Fassung des Begriffes der „Marktstruktur" wären in diesem Rahmen einerseits die Produktpolitik im engeren Sinne, andererseits aber auch die Versuche des Unternehmens, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen oder architektonische Trends zu setzen, zu beleuchten. Nicht zuletzt ist damit auch die Frage gestellt, welche Spielräume für die Verfolgung eigenständiger Ziele einem einzelnen Großunternehmen und seinem Träger unter den Bedingungen eines hochregulierten, weitgehend von öffentlicher Förderung abhängigen Marktes überhaupt zuzubilligen waren, wie sich diese Spielräume im Zeitverlauf verändert haben und wie das Unternehmen sie genutzt hat.[57] Die zweite Untersuchungsdimension der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich daher mit der Interaktion der Unternehmensgruppe mit dem Markt; mit ihrer Absatz- und Produktpolitik, ihren Handlungsspielräumen und ihren Einflußnahmen auf Marktstruktur und politische Entscheidungen.

Auch mit dieser Erweiterung ist der Unternehmensgeschichte der NH aber noch nicht genüge getan. Das ist daran zu erkennen, daß kaum ein Unternehmen in der Geschichte der Bundesrepublik so häufig und mit einer so großen Intensität Gegenstand politischer Debatten war wie dieser gewerkschaftseigene Großkonzern. Zu den Umweltbedingungen, an die er sich anpassen mußte, gehörten also nicht nur Märkte, sondern auch politische Ideen und Ordnungsvorstellungen. Dieser Aspekt ist nicht zu verwechseln mit der Frage der politischen Einflußnahme auf den Wohnungsmarkt. Er bildet einen eigenständigen Themenkomplex, weil er sich nicht auf Ziele richtet, „die sich direkt auf die Funktionsfähigkeit von Wirtschaftsprozessen (...) beziehen".[58] Vielmehr geht es hier um die Frage der politischen Legitimationsbasis eines solchen Unternehmens. Anders formuliert: Ein Unternehmen, das politische Ziele verfolgt, muß nicht nur am Markt, sondern auch im politischen Diskurs bestehen können, um auf Dauer überlebensfähig zu sein. Grundsätzlich gilt dies zwar auch für „normale" Unternehmen. In diesem Sinne haben etwa Clemens Wischermann und Anne Nieberding „wirtschaftliche Verläufe und in ihnen angesiedeltes Handeln als Resultat spezifischer zeitgebundener Sinnentwürfe (....) [interpretiert], die ökonomische Entwicklungen entscheidend mitbestimmen"[59] und, damit einhergehend, schwerpunktmäßig Fragen der Unternehmenskultur und der Unternehmenskommunikation untersucht.[60] Dennoch

57 Diese Frage steht im Mittelpunkt von Tim Schanetzky, Unternehmerische Handlungsspielräume zwischen Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik: Die Hattinger Wohnstättengenossenschaft zwischen 1945 und dem Ende der 70er Jahre, Magisterarbeit Bochum 1999 (masch.).

58 Utz Krüsselberg, Theorie der Unternehmung und Institutionenökonomik. Die Theorie der Unternehmung im Spannungsfeld zwischen neuer Institutionenökonomik, ordnungstheoretischem Institutionalismus und Marktprozeßtheorie, Heidelberg 1993, S. 26.

59 Clemens Wischermann, Vom Gedächtnis und den Institutionen. Plädoyer für den Einheit von Kultur und Wirtschaft, in: Eckart Schremmer (Hg.), Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Gegenstand und Methode (VSWG Beiheft Nr. 145), Stuttgart 1998, S. 21–33, hier S. 27.

60 Vgl. z. B. Clemens Wischermann/Anne Nieberding/Britta Stücker (Hg.), Unternehmenskommunikation deutscher Mittel- und Großunternehmen. Theorie und Praxis in historischer Perspektive (Untersuchungen zur Wirtschafts-, Sozial- und Technikgeschichte Bd. 23), Münster

ist der Stellenwert der Unternehmenskommunikation im Falle der NH ein anderer als bei den von ihnen untersuchten Betrieben. Denn bei diesen ist die Unternehmenskommunikation klar in die wirtschaftliche Funktion eingebunden.[61] Dies war bei der NH anders. Die Frage der „Sinnstiftung" ist in ihrem Falle der wirtschaftlichen Dimension insofern übergeordnet, als sie überhaupt erst eine Begründung für die Aktivitäten des Unternehmens liefern mußte. Zwar ist auch dies *prinzipiell* ein Problem, das alle Unternehmen betrifft. In der Regel hat es aber allenfalls theoretische Bedeutung, weil das normative Fundament eines gewinnorientierten Unternehmens, solange es sich auf dem Boden einer marktwirtschaftlichen Ordnung bewegt, vom ordnungspolitischen Rahmen her vorgegeben ist.

Die NH hingegen mußte nicht nur konkrete Strategien, sondern auch die grundlegende Frage nach ihrer Existenzberechtigung politisch begründen. Das betraf zum einen die Außenkommunikation, bei der die Diskussionen über die Rolle eines gewerkschaftseigenen Unternehmens im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung stets eine weitaus wichtigere Rolle spielten als die absatz- und produktbezogene Unternehmenskommunikation. Zum anderen betraf es aber auch die Binnenkommunikation sowie die Kommunikation mit den Anteilseignern. Sowohl unter den eigenen Mitarbeitern als auch gegenüber der Gewerkschaftsführung und den Gewerkschaftsmitgliedern erforderte die politische Funktion der NH eine Verständigung über die Legitimationsgrundlage des Unternehmens. Diese war keineswegs ein für alle mal gegeben, sondern mußte im Rahmen eines sich dynamisch entwickelnden Umfeldes immer wieder neu ausgehandelt werden. Die dritte Frage, die an eine Unternehmensgeschichte der NH zu stellen ist, lautet daher, wie das Unternehmen seine Existenz politisch begründete, ob, wie und unter welchen Umständen es mit dieser Begründung im gesellschaftlichen Diskurs bestehen konnte, wie es diese Begründung im Inneren durchsetzte und wie diese Legitimationsstrategie die Leistungsfähigkeit des Unternehmens beeinflußte.

Eine Arbeit, deren erkenntnisleitendes Interesse in der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der gesellschaftspolitischen Wirksamkeit von Wirtschaftsunternehmen liegt, muß also, zusammenfassend gesagt, einen multidimensionalen Ansatz verfolgen. Sie muß sowohl die betriebswirtschaftliche und organisatorische Entwicklung des Unternehmens, seine Produkt- und Absatzstrategien sowie nicht zuletzt seine Versuche zur Bewährung im politischen Diskurs untersuchen. Daß diese drei Bereiche nicht immer vollständig voneinander zu trennen sind, dürfte verständlich sein. Daß im Gegenteil ihre Interaktion von entscheidender Bedeutung für die vorliegende Fragestellung ist, gilt es noch einmal gesondert hervorzuheben. Denn die hauptsächliche unternehmerische Leistung, die die NH er-

2003 sowie Clemens Wischermann (Hg.), Unternehmenskommunikation im 19. und 20. Jahrhundert. Neue Wege der Unternehmensgeschichte (Untersuchungen zur Wirtschafts-, Sozial- und Technikgeschichte Bd. 19), Dortmund 2000.

61 In diesem Sinne hat Hesse zurecht darauf hingewiesen, daß das Unternehmen nicht „Kultur statt Gewinnmaximierung ist oder Gesellschaft statt Gewinnmaximierung, (...) sondern daß das Unternehmen neben Gewinnmaximierung eben auch Kultur und auch Gesellschaft und auch Rechtssystem und auch Kommunikation usw. ist", Jan-Otmar Hesse, Im Netz der Kommunikation. Die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung 1876–1914 (Schriftenreihe zur ZUG Bd. 8), München 2002, S. 33 f.

bringen mußte, bestand in der erfolgreichen Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Anforderungen, die sich auf diesen verschiedenen Handlungsebenen ergaben.

Aus historischer Perspektive erscheint es dabei selbstverständlich, daß diese Vermittlungsleistung keine einmalig zu leistende Angelegenheit war, sondern unter sich wandelnden Rahmenbedingungen stets aufs Neue erbracht werden mußte. Es kann also in der vorliegenden Arbeit nicht nur darum gehen, die „Effizienz" eines bestimmten, aus den angeführten Elementen bestehenden institutionellen Arrangements zu überprüfen. Vielmehr gilt es zu untersuchen, wie diese „Effizienz" in einem laufenden Anpassungsprozeß immer wieder neu hergestellt wurde bzw. welche Probleme bei dem Versuch auftraten, dies zu tun. Deshalb soll im folgenden besonderes Augenmerk auf die Frage gerichtet werden, welche „kontingenten Antworten auf [die] situative[n] Herausforderungen"[62] veränderter wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen die Beteiligten gaben – wie und mit welchem Erfolg sie versuchten, die drei Aspekte der Unternehmenspolitik im Rahmen eines komplexen Aushandlungs- und Durchsetzungsprozesses parallel so zu entwickeln, daß die „gemeinwirtschaftliche Effizienz" des Unternehmens als Ganzem gewahrt blieb, und unter welchen Bedingungen dies möglich bzw. nicht möglich war.

1.4 Vorgehensweise und historiographische Relevanz der Arbeit

Die vorliegende Arbeit untersucht diese Frage anhand der NH in einer langfristigen Perspektive. Im folgenden werden vier Etappen in der Geschichte der Unternehmensgruppe identifiziert, in denen das Problem der Koordination der genannten Strategieebenen in jeweils unterschiedlicher Form gelöst wurde. Diese vier Etappen bilden gleichzeitig die vier Hauptkapitel der Arbeit. Ihnen geht ein Abriß der langfristig wirksamen Rahmenbedingungen der Unternehmensgeschichte nach 1945 voraus, in dem die Ausgangslage auf dem Wohnungsmarkt, das für den Aufbau des Konzerns bedeutsame organisatorische Erbe aus der Zwischenkriegszeit und die Neuformierung des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus unter den Bedingungen der Zusammenbruchsgesellschaft geschildert werden (Kapitel 2).

Kapitel 3 behandelt den Zeitraum 1950 bis 1958, in dem die Konzernbildung der NH als eine angesichts der Marktsituation adäquate organisatorische Strategie zur Durchsetzung eines im breiteren Diskurs unumstrittenen politischen Zieles – des Massenwohnungsbaus – interpretiert wird. Kapitel 4 widmet sich den Jahren 1958 bis 1966, die eine Übergangsperiode darstellen. Einerseits stieß das politisch-organisatorische Modell der fünfziger Jahre in diesem Zeitraum angesichts des herannahenden Endes der Wiederaufbauphase an betriebswirtschaftliche Grenzen. Andererseits eröffnete die weiterhin fortbestehende Dynamik der sozioökonomischen Modernisierung Absatz- und Produktchancen, die zunächst in keinerlei Bezug zur traditionellen politischen Legitimationsstrategie der Unterneh-

62 Werner Plumpe, Unternehmen, in: Gerold Ambrosius/Dietmar Petzina/Werner Plumpe (Hg.), Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München 1996, S. 47–66, hier S. 66.

mensgruppe standen. Im Zuge des sich wandelnden Verhältnisses der Gewerkschaftsbewegung zur marktwirtschaftlichen Ordnung dienten sie aber seit Anfang der sechziger Jahre als Ausgangspunkt einer erfolgreichen Neudefinition der Zielsetzungen, mit der Produktstrategie, organisatorische Ausgestaltung und politische Legitimationsbasis wieder in Einklang gebracht werden konnten.

Kapitel 5 stellt die Unternehmensgeschichte in den Jahren zwischen 1966 und 1973 dar, die in vielerlei Hinsicht den klarsten Blick nicht nur auf die politischen Zielsetzungen, sondern auch auf die ihnen zugrundeliegenden kulturellen Normen des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus ermöglicht. Ausgehend von einer merklichen Veränderung der „diskursiven Großwetterlage" nach der Rezession von 1966/67 und der Amtsübernahme der Großen Koalition, konnte die NH in dem für sie nun äußerst günstigen politischen Klima zu einer großen Ausweitung der Produktpalette und zu einer weitgehenden Neuorganisation der Unternehmensgruppe ansetzen, die sie zu Beginn der siebziger Jahre auf den Höhepunkt ihrer Macht und ihres Einflusses führte.

Mit der Wirtschaftskrise 1973/74 ging diese Phase zu Ende. Kapitel 6 zeichnet deshalb die Entwicklung des Unternehmens in den Jahren 1973 bis 1982 nach, die von nachteiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, den betrieblichen und organisatorischen Problemen eines bürokratischen Großunternehmens und nicht zuletzt einer langsam erodierenden politischen Legitimationsbasis gekennzeichnet war. Anders als Mitte der sechziger Jahre gelang es der NH in dieser Phase nicht mehr, ihren politischen Anspruch mit den betriebsökonomischen Erfordernissen in Einklang zu bringen. Insofern stellt das Kapitel auch den 1982 losgetretenen NH-Skandal nicht als Auslöser der moralischen Krise der Unternehmensgruppe, sondern nur als den Höhepunkt eines schleichenden Prozesses der Delegitimation jener kultureller Normen dar, die das eherne Fundament der „sozialdemokratischen" Reformperspektive der Unternehmensgruppe bildeten. Auf eine ausführliche Darstellung der vergeblichen Sanierungsversuche und der schlußendlichen Abwicklung des Konzerns in den Jahren 1982 bis 1998 wird aus den bereits genannten Gründen verzichtet. In einem abschließenden Fazit sollen die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung noch einmal knapp zusammengefaßt und die eingangs formulierten Fragen beantwortet werden.

Für jedes der genannten Hauptkapitel habe ich den Versuch unternommen, die oben skizzierten Untersuchungsdimensionen Organisation, Absatz und Kommunikation in getrennten Abschnitten zu behandeln. Ein einheitliches Gliederungsschema, das sich streng an diesen drei Dimensionen orientierte, erwies sich allerdings als untauglich, um die Eigenarten der Geschichte der NH und die Eigenarten in der Gedankenführung des Autors abzubilden. Aus narrativen Gründen werden die drei Ebenen daher zum Teil in unterschiedlicher Reihenfolge präsentiert; in den Kapiteln 4 und 6 mußten sie zudem nochmals chronologisch bzw. systematisch unterteilt werden. Dennoch zielt die Darstellung auch hier auf die Entwicklungen in den drei Achsen ab. Diese Vorgehensweise dient einem systematischen Zweck: Durch die Kombination aus chronologischer und systematischer Gliederung entsteht insgesamt ein diachroner Vergleich von vier Abschnitten der Unternehmensgeschichte der NH, in denen das zentrale Problem der gleichzeitigen Bearbeitung verschiedener Strategieebenen in jeweils unterschiedlicher Form angegangen wur-

de. Dieser diachrone Vergleich erlaubt es, die Funktionsbedingungen der Unternehmensgruppe klar herauszuarbeiten.

Dabei stellt sich heraus, daß die Strategie der NH im gesamten Untersuchungszeitraum auf der Annahme basierte, die Vermehrung der materiellen Lebenschancen breiter Schichten der Bevölkerung bilde den Kern ihrer sozialpolitischen Reformbestrebungen. In den fünfziger und sechziger Jahren war die Validität dieser Zielsetzung in ihrem Grundsatz unumstritten. Sie ließ sich zudem ökonomisch problemlos umsetzen, weil in diesem Zeitraum im Wohnungs- und Städtebau die Möglichkeit zur Erzielung von Skaleneffekten bestand, die die NH aufgrund ihrer Größe voll ausschöpfen konnte. Dieses für die Funktionsfähigkeit der Unternehmensgruppe zentrale Zusammenspiel von wachstumsorientierter Zielsetzung, organisatorischen Eigenschaften und Struktur der Nachfrage war aber Mitte der siebziger Jahre hinfällig, weil der Markt zu diesem Zeitpunkt mit den Leistungen, die die NH anbot, übersättigt war – oder anders formuliert: weil die politischen Ziele der Unternehmensgruppe im großen und ganzen erreicht waren. Angesichts dieser Entwicklung hätte die NH ihre Organisation radikal umbauen und ihre Existenz in neuer, weniger einseitig auf den Gedanken der materiellen Versorgung ausgerichteter Weise legitimieren müssen. Da sie beides unterließ, wurde sie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre aus dem Markt gedrängt und gleichzeitig politisch diskreditiert.

Diese Befunde legen die Vermutung nahe, daß die Tragfähigkeit von nicht-gewinnorientieren Unternehmen sowohl wirtschaftlich als auch hinsichtlich ihrer Legitimationsbasis auf das Engste mit den materiellen Marktverhältnissen verknüpft ist. Der Beitrag, den die Erkenntnisse aus diesem Einzelfall zu einer theoretischen Spezifizierung der Bedingungen, unter denen eine unternehmerische Umsetzung politischer Ziele möglich ist, leisten können, ist allerdings zugegebenermaßen begrenzt. Ein synchroner Vergleich wäre in dieser Hinsicht ertragreicher gewesen.[63] Dennoch habe ich hierauf verzichtet, und zwar sowohl aus forschungspraktischen als auch aus theoretischen Gründen. Zum einen hätte ein solcher Vergleich die Kapazitäten einer Einzelperson überfordert. Zwar existieren mittlerweile eine ganze Reihe von Untersuchungen über einzelne Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Diese stehen allerdings häufig in der Tradition unternehmenshistorischer Jubiläumsschriften und genügen nicht immer wissenschaftlichen Ansprüchen. Zudem lassen sie mit den siebziger Jahren aus Quellengründen zumeist gerade den Zeitraum außer Betracht, der für die Schwierigkeiten dieser Unternehmen besonders aufschlußreich ist.[64] Doch selbst wenn dieses Problem nicht bestanden hätte,

63 Vgl. Susanne Hilger, Unternehmen im Wettbewerb. Hemmnisse und Herausforderungen für eine vergleichende Unternehmensgeschichte, in: Jan-Otmar Hesse/Christian Kleinschmidt/Karl Lauschke (Hg.), Kulturalismus, Neue Institutionenökonomik oder Theorienvielfalt. Eine Zwischenbilanz der Unternehmensgeschichte (Bochumer Schriften zur Unternehmens- und Industriegeschichte Bd. 9), Essen 2002, S. 289–299, hier v. a. S. 290.

64 Ausnahmen von dieser Regel sind Tim Schanetzky, Effizienz oder Identität? Genossenschaften als hybride Organisationen. Das Beispiel der Hattinger Wohnstätten von 1949 bis 1980, in: Hesse/Schanetzky/Scholten 2004, S. 101–125; ders. 1999; sowie Frank Schillinger, „Wenn der Herr nicht baut, dann bauen die Bauleute vergebens“. Eine Studie zur Geschichte der katholischen Siedlungsbewegung in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg. Dargestellt am

wäre eine Untersuchung der NH in vergleichender Absicht nur von eingeschränktem Nutzen. Schließlich stellte sie als das mit weitem Abstand größte Unternehmen auf einem Markt, dessen Anbieterstruktur bis heute von einer Vielzahl kleiner, lokaler Gesellschaften geprägt ist, einen außergewöhnlichen Sonderfall dar. Für einen komparativen Ansatz fehlt aus diesem Grund die „homogene Vergleichsbasis“,[65] die nötig wäre, um zu gesicherten unternehmenstheoretischen Aussagen gelangen zu können.

Auch ein Vergleich der NH mit Betrieben, die auf anderen Märkten tätig waren, also beispielsweise mit den übrigen gewerkschaftseigenen Unternehmen, erschien im Rahmen dieser Arbeit nicht leistbar. Dagegen sprachen die Besonderheiten des Wohnungsmarktes, die die Vergleichbarkeit erschweren und bereits für sich genommen hohe analytische Anforderungen stellen.[66] Gewerkschaftseigene Unternehmen sind in die Untersuchung einbezogen, sofern ihre Entwicklung die der NH unmittelbar tangierte, was vor allem in den Krisenjahren seit 1973/74 verstärkt der Fall war. Die Unterschiede in der Entwicklung auf den jeweiligen Märkten waren jedoch zu groß und der Forschungsstand ist zu schlecht, um sie im Rahmen dieser Arbeit systematisch mit der NH zu vergleichen.

Den Beschränkungen, denen die theoretische Aussagekraft der vorliegenden Arbeit durch diese Konzentration auf einen Einzelfall unterliegt, stehen aber auch Vorteile einer solchen Vorgehensweise gegenüber. Erstens ist die NH schon aufgrund ihrer bereits geschilderten *symbolischen* Bedeutung für die Frage nach den Funktionsbedingungen politisch motivierter Unternehmen von besonderem Interesse. Zweitens wird das Manko der mangelnden Repräsentativität durch einen anderen Faktor mehr als wettgemacht: durch den besonderen Beitrag, den eine Unternehmensgeschichte der NH zu den aktuellen Debatten über die Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik leisten kann. In diesen Debatten ist zuletzt vor allem die auf verschiedenen Ebenen, etwa in den politisch-ideengeschichtlichen, aber auch in den ästhetischen Diskursen, zu beobachtende „Fundamentalliberalisierung“[67] der BRD in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit getreten. Sie gilt mittler-

Beispiel der Erzdiözese Freiburg (1918–1997), Berlin 2001. Als Beispiele für die übrige Literatur seien genannt: Wolfgang Schäche, 75 Jahre GEHAG 1924–1999, Berlin 1999; Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten (Hg.), GAGFAH. Innovation aus Tradition. 1918–1993. 75 Jahre GAGFAH, Essen/Berlin 1993 sowie Heinz Monz, Wohnungsbau und Stadtgestaltung als soziale Aufgabe. Entstehen und Wirken der gbt in Trier, Trier 1991. Weitere Arbeiten zu einzelnen Wohnungsunternehmen nennt Clemens Zimmermann, Wohnungspolitik und Wohnkultur im 20. Jahrhundert, Neue Politische Literatur 46.2001(a), S. 96–110, hier S. 109 (Fußnote 21).

65 Hilger 2002, S. 290.

66 Zu den Besonderheiten des Wohnungsmarktes vgl. aus theoretischer Perspektive Annette Mayer, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes. Eine Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik (Volkswirtschaftliche Schriften Bd. 484), Berlin 1998.

67 Jürgen Habermas, zit. nach Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980 (Moderne Zeiten. Neue Forschungen zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts Bd. 1), Göttingen 2002, S. 7–49, hier S. 7.

weile als ebenso erklärungsbedürftig wie die wirtschaftliche Dynamik des Wiederaufbaus. Neben den breit diskutierten Phänomenen der „Amerikanisierung" bzw. der „Verwestlichung" ist dabei auch das Spannungsverhältnis zwischen sozioökonomischer Modernisierung und gesellschaftlicher Liberalisierung von besonderem Interesse.[68] Denn die Vorstellung, „daß eine bestimmte historische Entwicklungsstufe oder Konstellation eine Anpassung von Lebensbedingungen und Lebensweisen, marxistisch gesprochen von Basis und Überbau, automatisch herstellen oder erzwingen würde, kann als historisch widerlegt gelten."[69] Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die parallel laufenden Prozesse von Modernisierung und Liberalisierung in der Geschichte der Bundesrepublik der gezielten Vermittlung und des Ausgleichs bedurften.[70] Diese Vermittlung verlief zwar insgesamt gesehen sehr erfolgreich; aber ihre Funktionsbedingungen, ihre Möglichkeiten und ihre Grenzen sind bisher noch nicht hinreichend erforscht worden.

Hierzu kann eine Untersuchung der NH, die dem oben geschilderten Ansatz folgt, einen wichtigen Beitrag liefern. Durch die in dieser Methode angelegte Einbindung der Unternehmensgeschichte in die Pole „Markt" und „politischer Diskurs" markiert sie das Spannungsfeld zwischen sozioökonomischer Modernisierung und gesellschaftspolitischer Liberalisierung in geradezu idealtypischer Weise. Denn die NH fungierte einerseits in einem gesellschaftspolitisch zentralen Bereich als bedeutsamer Träger der sozioökonomischen „Modernisierung im Wiederaufbau", und sie war – in Form der bereits beispielhaft genannten Wohnsiedlungen und Infrastrukturbauten – für einen auch heute noch sichtbaren Teil dieses Modernisierungsschubes verantwortlich. Zum anderen aber bewegte sie sich mit ihrem politischen Geltungsanspruch auch in einer Sphäre, die der zweiten große Entwicklungslinie in der Geschichte der Bundesrepublik, also der gesellschaftspolitischen und kulturellen Liberalisierung, zuzuordnen ist. Stärker als bei anderen Unternehmen waren bei der NH politische Diskurse und kulturelle Normen ein integraler Bestandteil der Unternehmenspolitik. Die bereits unternehmenstheoretisch beschriebene Anforderung, Wirtschaftlichkeitserfordernisse, Produktpolitik und politische Legitimationsstrategien zur Deckung zu bringen, läßt sich daher mit Bezug auf die Geschichte der Bundesrepublik auch als ein lange Zeit erfolgreicher, letztlich aber gescheiterter Versuch lesen, unter Wahrung des eigenen politischen Anspruches eine Balance zwischen den ungleichzeitigen Veränderungsrhythmen der sozioökonomischen Modernisierung und der kulturellen Liberalisierungsprozesse herzustellen bzw. diese Spannung im Unternehmen zu verarbeiten.

68 Zur These der „Amerikanisierung" bzw. „Verwestlichung" vgl. zusammenfassend Anselm Doering-Manteuffel, Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.

69 Herbert 2002, S. 9.

70 Vgl. ebd.; Axel Schildt, Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der fünfziger Jahre, in: Werner Faulstich (Hg.), Die Kultur der fünfziger Jahre, München 2002, S. 11–21, hier S. 17 sowie Werner Faulstich, Einleitung, in: ders. (Hg.), Die Kultur der sechziger Jahre, München 2003, S. 7–9, hier S. 8. Eine zusammenfassende Darstellung, die dieser Perspektive breiten Raum gibt, bietet Konrad H. Jarausch, Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995, München 2004.

Diese Perspektive auf die Unternehmensgeschichte der NH läuft methodisch auf eine Verknüpfung des oben skizzierten Untersuchungsansatzes mit einem weiteren in der unternehmensgeschichtlichen Theoriedebatte viel diskutierten Konzept hinaus: dem Konzept einer „Unternehmensgeschichte als Gesellschaftsgeschichte", wie es Hartmut Berghoff in seiner Arbeit über den Harmonika-Hersteller Hohner entwickelt hat.[71] Berghoff wandelt Hans-Ulrich Wehlers gesellschaftsgeschichtliche Grundsatzüberlegungen für unternehmenshistorische Zwecke ab und wendet dieses Konzept auf Hohner an, indem er die Bedeutung der beiden Pole „Markt" und „Standort" für das Unternehmen untersucht. Der Begriff „Markt" umfaßt dabei nach seiner Definition „diejenigen überregionalen Faktoren (...), die den Absatz und damit den geschäftlichen Erfolg direkt beeinflussen"[72] und ist somit in etwa mit dem Konzept der „Marktstruktur" gleichzusetzen. Der Begriff „Standort" unterscheidet sich hingegen von der in der vorliegenden Arbeit betonten Einbindung des Unternehmens in den politischen Diskurs. Berghoff zielt damit vor allem auf das lokale Umfeld des Firmensitzes ab und fragt nach den gegenseitigen Beziehungen zwischen diesem und dem Unternehmen.[73] Im vorliegenden Fall scheint es aufgrund der Besonderheiten der NH angebracht, diesen Begriff vor allem auf die oben dargelegte Frage der gesellschaftlichen Kommunikation zu beziehen. Berghoffs Konzept erfährt so eine Akzentverschiebung, durch die die Einbettung des Unternehmens in einen als Quell materieller Ressourcen verstandenen Standort gegenüber der Frage seiner Verortung im politischen Diskurs in den Hintergrund tritt. Letztlich dürften diese beiden Aspekte allerdings kaum voneinander zu trennen sein, weil der Begriff des „Standorts" im weitesten Sinne auch auf diese politische Einbettung anwendbar ist.

Insgesamt kann eine Geschichte der NH, die diesem leicht abgewandelten Konzept einer „Unternehmensgeschichte als Gesellschaftsgeschichte" folgt, ein neues Licht auf die Vermittlung zwischen Modernisierung und Liberalisierung werfen. Von besonderem Interesse ist sie in diesem Zusammenhang vor allem aufgrund ihrer eigenartigen Mischung von strahlenden Erfolgen und völliger Diskreditierung. Anders als die Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik insgesamt ist der vorliegende Fall eben *keine* Erfolgsgeschichte. Die Unternehmensgeschichte der NH informiert daher nicht nur darüber, unter welchen Bedingungen eine solche Vermittlung in der Bundesrepublik möglich war, sondern auch darüber, unter welchen Bedingungen sie *nicht* möglich war. Sie bietet die Gelegenheit zu untersuchen, warum und mit welchen Folgen der Ausgleich zwischen Modernisierung und Liberalisierung in diesem gesellschaftlichen Teilbereich scheiterte; und sie kann auf diese Weise auch den Blick dafür schärfen, warum er in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen um so besser gelingen konnte.

71 Vgl. Hartmut Berghoff, Zwischen Kleinstadt und Weltmarkt. Hohner und die Harmonika 1857–1961. Unternehmensgeschichte als Gesellschaftsgeschichte, Paderborn u. a. 1997.

72 Ebd., S. 16.

73 Vgl. ebd.

1.5 Forschungsstand und Quellenlage

Eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Darstellung zur Geschichte der NH gibt es bislang nicht.[74] Einige Teilbereiche der in der vorliegenden Arbeit verfolgten Fragestellung können allerdings aus der existierenden Sekundärliteratur erschlossen werden. Am besten dokumentiert sind zweifelsohne die hier nur am Rande berücksichtigten Vorgänge der achtziger Jahre. Zu diesen existiert eine Fülle journalistischer Anklage-[75] und gewerkschaftlicher Verteidigungsschriften,[76] die zum Teil recht informativ sind, aber regelmäßig mit erhobenem Zeigefinger und ohne wissenschaftlichen Anspruch geschrieben wurden. Darüber hinaus ist jüngst eine im Auftrag der BGAG erstellte zweibändige Dokumentation erschienen, die zentrale Dokumente und Interviews bezüglich der Abwicklung der Unternehmensgruppe in den Jahren 1982 bis 1998 in sich vereint.[77] Eine analytische Aufarbeitung des dort präsentierten Materials steht allerdings noch aus.

Auch über die Vorgeschichte des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus in der Weimarer Republik existieren einige Überblicke, die allerdings aufgrund der äußerst problematischen Quellenlage in Umfang und Anspruch nicht mit der ansonsten reichhaltigen Literatur zur Geschichte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in den zwanziger Jahren Schritt halten können.[78] Hinsichtlich des in dieser Arbeit behandelten Zeitraumes sind bisher dagegen lediglich einige Teilaspekte der Konzernbildung in den fünfziger Jahren sowie die Geschichte zweier ehemaliger Regionalgesellschaften der NH Gegenstand quellengestützter Arbeiten, die allerdings höchst unterschiedlicher Qualität sind.[79] Daneben spielen die wenigen Ar-

74 Einen knappen Überblick bietet mein Aufsatz: Peter Kramper, Das gescheiterte Reformprojekt? Die NEUE HEIMAT 1950–1982, in: Hesse/Schanetzky/Scholten 2004, S. 201–227.

75 Das jüngste Beispiel ist Mehnert 1997; außerdem Kusch 1987; Georg Ritter, Gewerkschaften als Unternehmer. Ein Kapitel bundesdeutscher Wirklichkeit, München 1987; Hans-Jürgen Schulz, Die Ausplünderung der Neuen Heimat, Frankfurt a. M. 1987; Kusch 1986 sowie Fuhrich 1983. Ein älterer Beitrag in dieser Kategorie ist Peter Scheiner/Hans-Henning Schmidt, Neue Heimat – Teure Heimat. Ein multinationaler Gewerkschaftskonzern, Stuttgart 1974.

76 Vgl. Kaltenborn 1990. Eine kritische Darstellung aus gewerkschaftlicher Perspektive bietet Hirche 1984. Hervorzuheben ist auch die sehr informative ältere Arbeit des selben Autors: Hirche 1966.

77 Vgl. Kunz 2003.

78 Vgl. Wilhelm Kaltenborn, Entstehung und Entwicklung gewerkschaftlicher Wohnungswirtschaft, Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen 9.1986, S. 24–35; Novy/Prinz 1985 sowie Schäche 1999.

79 Zur Konzernbildung vgl. Weinert 1994; ders., Gemeinwirtschaftliche Unternehmen der Gewerkschaften als autonome intermediäre Institutionen. Die „Neue Heimat“ als Gegenstand politisch-soziologischer Institutionenforschung (Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Bd. 16), Berlin 1989; ders., Ziele, Organisation und Konflikte des gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbaus der Gewerkschaften nach 1945 im Kontext des öffentlichen Wohnungsbaus, in: Comparativ. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 1996/3, S. 100–126 sowie Ingeborg Haag, Das „Ende der Gemeinwirtschaft“ als Folge gewerkschaftlicher Widersprüche und Konflikte im Nachkriegsdeutschland (Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 98), Berlin 1995. Zu den Regionalgesellschaften vgl. Hans-Joachim Wallenhorst, Die Chronik der Gewoba 1924 bis 1992, Bremen 1993; ders., Räume zum Leben. 80 Jahre GE-

beiten, die sich der NH aus sozialwissenschaftlicher Perspektive widmen, nur eine untergeordnete Rolle. Sie entstammen zumeist dem Kontext der Theoriedebatten über die Rolle gemeinwirtschaftlicher und gewerkschaftseigener Unternehmen in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik.[80] Zwar beinhalten sie gelegentlich auch mehr oder weniger ausführliche historische Abrisse. Diese sind allerdings stets ohne den Rückgriff auf Archivmaterial entstanden und zudem häufig schon auf der reinen Faktenebene unbefriedigend.[81] Hinzu kommt, daß sie sich ausnahmslos an der bereits geschilderten morphologischen Methode orientieren. Die in der vorliegenden Arbeit als zentral betrachteten Fragen bleiben folglich in dieser Literatur unbeantwortet. Diese kann daher eine an wissenschaftlichen Maßstäben orientierte Unternehmensgeschichte ebenso wenig ersetzen wie die Selbstdarstellungen, die zu verschiedenen Jubiläen der Unternehmensgruppe entstanden sind,[82] oder die äußerst materialreichen, aber hinsichtlich ihrer Fragestellung anders ausgerichteten parlamentarischen Untersuchungen über die Gesetzesverstöße der NH.[83] Auch in der Literatur zur Gewerkschaftsgeschichte ist das Thema der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im allgemeinen und der NH im besonderen bisher stillschweigend übergangen oder in wenigen Sätzen abgehandelt worden.[84]

WOBA 1924 bis 2004, Bremen 2004 sowie GWH Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH Hessen (Hg.), Die Geschichte der GWH 1924–1999, Frankfurt a. M. o. J. [1999].

80 So z. B. Richter 1992; Manfred Fuhrich, Wohnungsversorgung als sozialer Auftrag. Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen am Beispiel der Wohnungsgesellschaft Neue Heimat (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin Bd. 32), Berlin 1984; Loesch 1979; Burkhardt Röper, Theorie und Praxis der gemeinwirtschaftlichen Konzeption. Eine Analyse am Beispiel gemeinwirtschaftlicher Unternehmen (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Bd. 128), Göttingen 1976 sowie Jörg Goldberg, Gewerkschaften als Unternehmer. Grenzen und Möglichkeiten ihrer gesellschaftspolitischen Wirksamkeit, Diss. rer. pol. Köln 1974. Ein Sonderfall ist die allerdings nicht besonders ergiebige Arbeit von Günter Kalex, Wirtschaftsunternehmen der Arbeiterbewegung in Westdeutschland, Berlin [Ost] 1967, die die gewerkschaftseigenen Unternehmen aus DDR-Perspektive untersucht.

81 Als Beispiel sei Jörg Goldberg, Neue Heimat, Gemeinwirtschaft, Gewerkschaften. Zwischen Marktwirtschaft und Bankenmacht (Informationsbericht Institut für Marxistische Studien und Forschungen Bd. 45), Frankfurt a. M. 1987, genannt. Dort wird erklärt, der Eigenheimbau der NH sei „in keiner Weise mit gewerkschaftlichen Zielen vereinbar“ gewesen (S. 71) und das Gerücht kolportiert, die Aufsichtsratssitzungen der Unternehmensgruppe hätten stets nur wenige Minuten gedauert (S. 76). Beide Behauptungen halten selbst einer nur oberflächlichen Überprüfung nicht stand.

82 Vgl. Neue Heimat Hamburg (Hg.), Neue Heimat Hamburg. Ein Beispiel gewerkschaftlicher Wohnungspolitik, Hamburg 1952 (im folgenden abgekürzt: NHH 1952); Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT (Hg.), Heinrich Plett zum Gedenken, Hamburg o. J. [1963] (im folgenden abgekürzt: NH 1963); dies. (Hg.), Jahresbericht 1975/76. 50 Jahre Neue Heimat, Hamburg 1976 (im folgenden abgekürzt: 50 Jahre NH). Karl Heinz Hoffmann, Neue Heimat. Geschichte eines Gewerkschaftskonzerns, o. D., URL: <http://www.architekturarchiv-web.de/nh.htm> (Stand: 23.6.2008), bietet einen knappen Überblick über die Unternehmensgeschichte, der im wesentlichen auf einer Auswertung dieser Selbstdarstellungen beruht.

83 Vgl. Fußnote 3.

84 Vgl. z. B. Michael Schneider, Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Bonn ^{2}2000, S. 358 ff. sowie die Darstellung in der offiziösen Geschichte der Gewerkschaften in der BRD: Hans-Otto Hemmer/Werner Milert/Kurt Thomas Schmitz, Gewerkschaftliche Politik unter der konservativ-liberalen Re-

Angesichts des anhaltenden Booms in der Unternehmensgeschichte und angesichts der Tatsache, daß es mittlerweile eine breite Literatur zur Geschichte des Wohnens gibt, kann diese Forschungslücke durchaus erstaunen.[85] Eine mögliche Erklärung bietet die bereits erwähnte Vernachlässigung nicht-gewinnorientierter Unternehmen in der Unternehmensgeschichtsschreibung. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß erfolgreiche Unternehmen in der Historiographie bisher weitaus größere Beachtung gefunden haben als gescheiterte Unternehmen. Das liegt vor allem daran, daß letztere häufig sang- und klanglos verschwinden – und mit ihnen auch ihre Archive. Und tatsächlich scheint im Falle der NH vor allem die problematische Quellenlage für die konstatierte Forschungslücke verantwortlich zu sein. Denn zum einen ist das zentrale Archiv der Unternehmensgruppe im Zuge ihrer Zerschlagung mit Ausnahme des Bildbestandes, der im Hamburger Architekturarchiv lagert, verlorengegangen.[86] Zum anderen aber ragt die politische Brisanz des Skandals der achtziger Jahre noch so weit in die Gegenwart hinein, daß auch für die vorliegende Arbeit eine Reihe von Institutionen nicht für eine Akteneinsicht zu gewinnen war. Glücklicherweise betraf dies jedoch fast ausschließlich Bestände, zu denen in anderen Archiven eine breite Gegenüberlieferung besteht.[87]

Von besonderer Bedeutung für diese Gegenüberlieferung sind dabei die Bestände der Gewerkschaften, vor allem des DGB und der IG Metall, die sich im Archiv der sozialen Demokratie in Bonn und – für den DGB Hamburg – im Archiv der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg befinden; und die Bestände der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bonn und in Hamburg, die eine Fülle von Kopien unternehmensinterner Dokumente enthalten. Die vorliegen-

gierung seit 1982, in: Hans-Otto Hemmer/Kurt Thomas Schmitz (Hg.), Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis heute, Düsseldorf 1990, S. 413–458, hier S. 420 ff. Ganz ohne eine Berücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen kommt aus: Klaus Schönhoven, Die deutschen Gewerkschaften, Frankfurt a. M. 1987. Einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand in der Arbeitergeschichte bietet Dietmar Süß, A scheene Leich? Stand und Perspektiven der westdeutschen Arbeitergeschichte nach 1945, Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 34.2005, S. 51–76.

85 Zusammenfassend zur Geschichte des Wohnens vgl. die von der Wüstenrot-Stiftung herausgegebene fünfbändige Geschichte des Wohnens, besonders den im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit zentralen fünften Band: Ingeborg Flagge (Hg.), Geschichte des Wohnens Band 5. 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau, Stuttgart 1999 sowie den Literaturüberblick von Zimmermann 2001(a). Zur Literatur über die Geschichte der Wohnungswirtschaft vgl. die Bibliographie von Jan-Otmar Hesse, Systematische Auswahlbibliographie zur Unternehmensgeschichte der Wohnungswirtschaft, in: Eichener/Emmerich/Petzina 2000, S. 404–420.

86 Vgl. Schreiben der Neue Heimat Vermögensverwaltungs- und Betreuungsgesellschaft mbH an den Autor, 1.9.2000.

87 Verweigert wurde die Akteneinsicht von der Neue Heimat Vermögensverwaltungs- und Betreuungsgesellschaft (NH VVB), vom Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW) und von der SEB AG (ehemals Bank für Gemeinwirtschaft AG). Die NH VVB, die die Pensionsansprüche ehemaliger NH-Angestellter verwaltet, verfügt laut eigener Auskunft neben den für den Unternehmenszweck erforderlichen Akten lediglich über einen kompletten Satz der Geschäftsberichte, der auch im Institut für Weltwirtschaft Kiel erhältlich ist. An den Akten des VNW wären vor allem die Prüfungsberichte von Interesse gewesen, die schlußendlich im Archiv der IG Metall aufgefunden werden konnten. Umfang und Aussagekraft des Bestandes der SEB sind allerdings unbekannt.

de Arbeit stützt sich im wesentlichen auf die aus diesen Archiven zusammengetragenen Dokumente. Es handelt sich dabei vor allem um Protokolle der Sitzungen des Aufsichtsrates und seiner Ausschüsse sowie um die zugehörigen Vorlagen, die stets ausführliche Lageberichte und Überblicke über die Situation des Unternehmens beinhalten. Hinzu kommen die Akten des DGB-Bundesvorstandes, die die Perspektive der Anteilseigner und häufig genug auch die Perspektive der Gewerkschaftsbasis wiedergeben. Ergänzt werden diese Bestände durch Akten des Hamburgischen Architekturarchivs, in dem neben dem Bildbestand in geringem Umfang auch Broschüren sowie verfilmte Dokumente lagern, durch den umfassenden Filmbestand im Archiv des Landesmedienzentrums Hamburg sowie durch die Akten verschiedener Bundesministerien im Bundesarchiv Koblenz.[88]

Als ein außergewöhnlicher Glücksfall erwies sich darüber hinaus der im Staatsarchiv Hamburg befindliche Nachlaß von Klaus-Otto Cordua, der zwischen 1969 und 1986 Konzernbetriebsratsvorsitzender und Aufsichtsratsmitglied der NEUE HEIMAT STÄDTEBAU war. Dieser Bestand enthält für den genannten Zeitraum eine Fülle von akribisch gesammeltem Material: neben einem kompletten Satz von Protokollen und Vorlagen der Aufsichtsräte beider Konzernmuttergesellschaften und ihrer Ausschüsse auch umfangreiches Schriftgut zur Arbeit des Betriebsrates sowie handschriftliche Notizen zu fast jeder von Cordua besuchten Gremiensitzung. Diese stellen eine wertvolle Ergänzung zu den offiziellen Protokollen dar. Sogar die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen der BGAG, die Cordua auf informellem Wege zugegangen waren, sind in diesem Bestand enthalten.[89] Durch die freundliche Genehmigung von Herrn Cordua standen diese Akten für die vorliegende Arbeit vollständig zur Verfügung. Zusammen mit der nur 20jährigen Sperrfrist im Archiv des DGB und der weitgehenden Zugänglichkeit der Akten des Hamburger Untersuchungsausschusses ermöglichte dieser Umstand eine auf einer breiten Quellenbasis beruhende Einbeziehung der siebziger und frühen achtziger Jahre in die Arbeit.

Erleichtert wurde dies auch durch die außergewöhnliche Breite der von der NH selbst und vom DGB erstellten „grauen Literatur“ sowie der von den beiden Institutionen herausgegebenen Veröffentlichungen. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Geschäfts- und Jahresberichte der Konzernmuttergesellschaft und ihrer zahlreichen Tochtergesellschaften.[90] Neben grundlegenden Informationen und Daten über die Unternehmensgruppe enthielten diese seit den sechziger Jahren auch

88 Zur filmischen Selbstdarstellung der NH existiert darüber hinaus eine (allerdings nicht sehr ergiebige) Studie: Folkert Lüken-Isberner, Neue Heimat und Film. Ein Wohnungsbauunternehmen im Spiegel des Films (Arbeitsbericht des Fachbereichs Stadtplanung und Landschaftsplanung Heft 44), Kassel 1983. Vgl. auch ders., Der städtebaulich bedeutsame Lehr- und Informationsfilm 1946–1960, Pfaffenweiler 1989.

89 Da diese Unterlagen zusammen mit dem bei Kunz 2003 abgedruckten Material für eine Beleuchtung der Rolle der BGAG völlig ausreichten, konnte auf eine Benutzung von deren Archiv verzichtet werden.

90 Die umfangreichsten öffentlich zugänglichen Sammlungen von Geschäftsberichten der NH und ihrer Tochtergesellschaften befinden sich im Institut für Weltwirtschaft in Kiel sowie im Wirtschaftsarchiv der Universität Köln, Signatur L 1. Für die weitere „graue Literatur“ zur NH ist die in der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn aufgegangene ehemalige Bibliothek des DGB-Bundesvorstandes die wichtigste Fundstelle.

immer umfassendere Darstellungen der Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt und den relevanten vor- und nachgelagerten Märkten, die auch für eine über die NH hinausgehende Erforschung der Geschichte des Wohnungs- und Städtebaus von erheblichem Nutzen sein können.

Des weiteren sind aus dieser Kategorie auch zwei Zeitschriftenpublikationen hervorzuheben. Hierbei handelt es sich erstens um die „Neue Heimat Monatshefte", eine seit 1954 von der Unternehmensgruppe herausgegebene Zeitschrift. Sie wandte sich an eine Elite von Architekten und Städtebauern und beinhaltete daher in erster Linie ausführliche Besprechungen von aktuellen Bauprojekten der Unternehmensgruppe, gemischt mit einer intensiven, über die unmittelbare Arbeit der NH weit hinausgehenden Berichterstattung über Grundlagendiskussionen und internationale Trends in Architektur und Städtebau. Zweitens sind die von der NH seit 1955 fünfmal wöchentlich herausgegebenen „Informationen für den Wohnungswirtschaftler" zu nennen. Dieses Blatt beinhaltete nicht nur jeweils tagesaktuelle Nachrichten aus dem Bereich des Wohnungsbaus, sondern verzeichnete darüber hinaus auch täglich die in der Fach- und Allgemeinpresse erschienene Berichterstattung über die NH und über alle Aspekte des Wohnungs- und Städtebaus. Es bietet daher einen wertvollen Überblick über eine weitverzweigte Berichterstattung und ermöglichte es, mit verhältnismäßig geringem Aufwand die Zeitungs- und Zeitschriftenliteratur weitgehend vollständig auszuwerten.[91] In einigen Bereichen – beispielsweise für die Jahre bis 1955 – habe ich diese Vorgehensweise noch durch eine systematische Auswertung ergänzt.

Darüber hinaus habe ich für die vorliegende Arbeit auch eine Reihe von Zeitzeugeninterviews geführt. Deren Quellenwert ist jedoch insgesamt eher skeptisch zu beurteilen. Zum einen waren – offenbar wiederum aus Gründen, die mit den Vorgängen der achtziger Jahre zusammenhängen – einige der angefragten Zeitzeugen nicht zu Auskünften bereit. Zum anderen stellte sich heraus, daß das in dieser Arbeit abgedeckte Themenfeld für eine Erschließung durch Interviews denkbar ungeeignet ist. Durch die in hohem Maße von täglicher Routine geprägten Abläufe in einem Unternehmen entziehen sich lange zurückliegende punktuelle Entscheidungen offenbar auch dann recht stark dem Erinnerungsvermögen der Beteiligten, wenn sie für das Unternehmen von erheblicher Bedeutung waren.[92] Ein Vergleich mit den in großer Fülle vorhandenen Aufsichtsratsprotokollen, Notizen etc. legt nahe, daß dieses Material den Erkenntnissen der Interviews in aller Regel deutlich überlegen ist. Erstaunlicherweise wurde dies auch von den Interviewpartnern selbst so gesehen: Anders als bei Zeitzeugen, die im Zusammenhang mit emotional stark aufgeladenen Themen wie etwa der Frage nach den Verbrechen der

91 Eine ähnliche Funktion erfüllen auch die zwischen 1958 und 1973 von der NH herausgegebenen „Informationen für den Techniker", die allerdings auf das Thema der Bautechnik begrenzt und somit für die vorliegende Arbeit nur von untergeordneter Bedeutung sind.

92 Als Beispiel sei angeführt, daß Rolf Dehnkamp, der Hauptverantwortliche für den wohl wichtigsten Einschnitt in der Organisationsstruktur der NEUE HEIMAT STÄDTEBAU, die Umstrukturierung im Jahr 1979, im Interview freimütig bekannte, er habe völlig vergessen, daß diese – zum Zeitpunkt des Interviews 24 Jahre zurückliegende – Umstrukturierung überhaupt stattgefunden habe! Vgl. Interview mit Rolf Dehnkamp, 18.8.2003.

Wehrmacht befragt werden, waren sie durchweg der Auffassung, daß der Quellenwert ihrer Erinnerung mit dem der Aktenüberlieferung nicht konkurrieren könne.

Von den ursprünglich geplanten weiteren Interviews, die verstärkt Vertreter aus der „zweiten Reihe“ des Unternehmens und Mitarbeiter der Gewerkschaften als Vertreter der Anteilseigner berücksichtigen sollten, habe ich daher abgesehen. Die verbleibenden Gesprächsergebnisse werden in der vorliegenden Arbeit fast ausschließlich in ergänzender Funktion herangezogen, etwa zur Beurteilung von Stimmungslagen, die den schriftlichen Dokumenten allenfalls zwischen den Zeilen zu entnehmen sind. Punktuelle Einzelinformationen aus den Interviews, die nicht auch durch schriftliche Quellen belegt sind, sind nur in ganz wenigen Ausnahmefällen in die Arbeit eingeflossen und stets entsprechend gekennzeichnet.

Insgesamt konnte auf diese Weise trotz der Vernichtung des zentralen Archivs eine Quellenbasis zusammengetragen werden, die eine Bearbeitung der oben skizzierten Fragestellung ermöglichte und die auch einer kritischen Prüfung standhalten dürfte.

2. Zwischen Tradition und Neuanfang: Rahmenbedingungen des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus nach 1945

2.1 Wohnungsnot, Wohnungspolitik und die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nach 1945

2.1.1 Die Wohnungsnot

„Das ziehen wir ganz groß auf!“ soll Heinrich Plett ausgerufen haben, als er zum 1. Januar 1950 mit der Geschäftsführung der zu diesem Zeitpunkt unter alliierter Vermögenskontrolle stehenden, ehemals gewerkschaftseigenen Wohnungsbaugesellschaft Neue Heimat Hamburg betraut wurde.[1] Dreißig Mitarbeiter, 2.200 intakte Wohnungen und eine Bilanzsumme von 14 Mio. DM konnte das Unternehmen damals vorweisen. Eine nennenswerte Neubautätigkeit hatte es seit Ende des Krieges nicht entfaltet.[2] Als Plett 1963 verstarb, war seine Ankündigung Wirklichkeit geworden: Seinem Nachfolger hinterließ er die Geschäftsführung eines Großkonzerns, der mit einem Bestand von rund 170.000 Wohnungen, 2.600 Mitarbeitern und einer Bilanzsumme von 4,5 Mrd. DM in Europa seinesgleichen suchte.[3]

Begonnen hatte der systematische Aufbau der Unternehmensgruppe tatsächlich kurz nach Pletts Amtsantritt in Hamburg. Unter seiner Führung wurde dort seit 1950 „eine großzügige Planung für den weiteren Wiederaufbau“[4] verfolgt. Daß Plett seinen Vorsatz, den gewerkschaftseigenen Wohnungsbau „groß aufzuziehen“, wahrmachen konnte, war allerdings einer Reihe von Voraussetzungen geschuldet, die weit jenseits des Einflusses einer Einzelperson oder eines einzelnen Unternehmens lagen. Drei Faktoren waren es, die den Aufbau eines gewerkschaftseigenen Großkonzerns nach 1945 begünstigten.

Erstens hatte die ohnehin traditionell starke Abhängigkeit der Wohnungswirtschaft von der staatlichen Wohnungspolitik mit der katastrophalen Wohnungsnot nach dem Ende des Krieges eine neue Dimension erreicht. Mit dem I. Wohnungsbaugesetz übernahm die junge Bundesrepublik die Verantwortung – und das hieß vor allem: die Finanzierung – für den Wohnungsbau in einem bis dahin ungekannten Umfang. Davon profitierten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, zu denen auch die gewerkschaftseigenen Gesellschaften gehörten, in besonderem Maße. Zweitens hatten die gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmen erhebliches Know-how, organisatorische Strukturen und nicht zuletzt Vermögen aus der Zeit ihrer Entstehung in der Weimarer Republik über das „Dritte Reich“ hinweg retten können. Dieses Erbe bildete die Grundlage für den schnellen Aufbau eines Großkonzerns. Drittens schließlich konnten diese Wohnungsunternehmen nach 1949 durch die Gründung der Einheitsgewerkschaft zwar organisatorisch in einer

1 Zit. nach Haag 1995, S. 21. Dort allerdings leider ohne Quellenangabe.
2 Vgl. die Angaben in „Neue Heimat“ Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft m.b.H, Hamburg, Geschäftsbericht für das Geschäftsjahr 1948/51 (Geschäftsberichte der NHH im folgenden zitiert als: GB NHH + Jahreszahl), S. 3, S. 6 u. S. 10 f.
3 Vgl. Anhang, Tabellen 3, 6 und 8.
4 GB NHH 1948/51, S. 3.

Hand zusammengefaßt werden; politisch und finanziell jedoch waren sie weitgehend sich selbst überlassen, weil die Gewerkschaften sich erst neu zu organisieren hatten, andere programmatische Schwerpunkte setzten und materiell nicht in der Lage waren, zu ihrer Aufrechterhaltung beizutragen. Erst vor diesem Hintergrund konnte die NH in den fünfziger Jahren jene Gestalt annehmen, die sie zu einem der wichtigsten Akteure auf dem Markt des Wohnungs- und später auch des Städtebaus machte. Die genannten Faktoren bilden deshalb den Gegenstand des folgenden Kapitels.

Im Anfang war, ohne jeden Zweifel, die Wohnungsnot. Am Ende des Zweiten Weltkrieges waren „Millionen Wohnungen (...) zerstört, der verbliebene Wohnraum war überfüllt, Millionen Menschen mußten in Ruinen, Behelfs- und Notwohnungen hausen."[5] Die gewaltigen sozialen, ökonomischen und politischen Belastungen, die sich aus dieser bis dahin ungekannten Dimension des Wohnungselends ergaben, stellten die gerade erst im Entstehen begriffene Bundesrepublik vor eine ihrer größten Bewährungsproben. Sie dominierten Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik bis weit über die Beseitigung der ärgsten Not hinaus und setzten dadurch langfristig entscheidende Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Träger des Wohnungsbaus.[6]

Die am deutlichsten sichtbare und auch zahlenmäßig wichtigste, aber beileibe nicht die einzige Ursache dieses massiven Wohnungselends war die unmittelbare Zerstörung von Wohnraum durch den Luftkrieg und durch die Bodenkämpfe in der Schlußphase des Krieges.[7] Allein auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik (ohne Berlin und das Saarland), das Mitte 1943 – kurz vor Beginn der Flächenbombardements durch die Alliierten – etwa 10,84 Mio. Wohnungen zählte, wurden bis 1945 1,85 Mio. Wohnungen (17,1%) total zerstört. Weitere 500.000 Wohnungen waren so schwer beschädigt, daß sie als unbewohnbar galten. Insgesamt waren damit fast 22% des Wohnungsbestandes verlorengegangen.[8]

Dabei war der Wohnungsmarkt bereits vor diesen Verlusten alles andere als gesättigt gewesen. Schon durch das Erliegen der Bautätigkeit während des *Ersten*

5 Günther Schulz, Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte Bd. 20), Düsseldorf 1994, S. 31. Zusammenfassend zur Sozialgeschichte des Wohnens in diesem Zeitraum vgl. Merith Niehuss, Familie, Frau und Gesellschaft. Studien zur Strukturgeschichte der Familie in Westdeutschland 1945–1960 (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften Bd. 65), Göttingen 2001, S. 42 ff.

6 Vgl. Wagner 1995, S. 27.

7 Vgl. hierzu Michael Krause, Flucht vor dem Bombenkrieg. „Umquartierungen" im Zweiten Weltkrieg und die Wiedereingliederung der Evakuierten in Deutschland 1943–1963 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Bd. 109), Düsseldorf 1997, S. 26 ff. sowie Jeffrey M. Diefendorf, In the Wake of War. The Reconstruction of German Cities after World War II, New York/Oxford 1993, S. 4 ff.

8 Vgl. Schulz 1994, S. 33; Friedrich Kästner, Kriegsschäden, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 37.1949, S. 361–391, hier S. 367 ff.; Joachim Degner, Wohnungspolitik I: Wohnungsbau, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982, S. 502–516, hier S. 503; Karl-Heinz Peters, Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik (Volkswirtschaftliche Schriften H. 343), Berlin 1984, S. 162 f. sowie hier und im folgenden Diefendorf 1993, S. 125 ff.

Weltkrieges war er in eine „gewaltige Schieflage“[9] geraten, die durch die Folgen der Inflation und der Weltwirtschaftskrise noch verschlimmert worden war. Weder in der Weimarer Republik noch unter den Nationalsozialisten war es gelungen, dieses Defizit zu beseitigen: Die mit den wenigen vermeintlich „goldenen Jahren“ der Weimarer Republik zwischen Inflation und Wirtschaftskrise weitgehend dekkungsgleiche „Hauszinssteuerära“, in der der Wohnungsbau erstmals in großem Umfang staatlich subventioniert worden war, war schlicht und einfach zu kurz gewesen, um eine merkliche Entspannung der Lage herbeizuführen; und unter den Nationalsozialisten hatte eine quantitativ erfolgreiche Wohnungsbaupolitik Mitte der dreißiger Jahre gerade erst zu greifen begonnen, als sie schon zum Opfer der Konzentration der Ressourcen auf den Rüstungssektor wurde.[10] 1939 betrug das reichsweite Defizit ca. 1,5 Mio. Wohnungen, und in den folgenden Jahren dürfte es – genaue Zahlen existieren hierzu nicht – auch schon vor dem Beginn der Bombardierungen erheblich angewachsen sein: Ab 1940 wurden die Wohnungsbau- und Instandhaltungsmaßnahmen kriegsbedingt gedrosselt und zwei Jahre später gar annähernd eingestellt.[11]

Die Dramatik der Situation in der unmittelbaren Nachkriegszeit ergab sich aber nicht nur aus der Reduzierung des ohnehin knappen Wohnungsangebotes, sondern auch aus ihrer Kombination mit einer massiven Steigerung der Nachfrage. Diese war in erster Linie eine Folge der durch den Krieg hervorgerufenen Wanderungsbewegungen, insbesondere der Vertreibungen aus den ehemals deutschen Gebieten östlich von Oder und Neiße und der Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone. 5,96 Mio. Heimatvertriebene und 1,02 Mio. Zuwanderer kamen bis Oktober 1946 in die westlichen Besatzungszonen. Das entsprach einem Anteil von 13,6% bzw. 2,3% an der dortigen Bevölkerung. Bis zum Herbst 1950 stiegen diese Zahlen auf 7,88 Mio. Heimatvertriebene (16,5% der Bevölkerung) und 1,56 Mio. Zuwanderer (3,3%). Insgesamt hatte die Bevölkerungszahl auf dem späteren Bundesgebiet damit gegenüber dem Vorkriegsstand um 24% zugenommen.[12] Die Wohnungsnachfrage stieg in diesem Zeitraum sogar überproportional: Sie war nicht primär von der Bevölkerungszahl, sondern von der Zahl der Haushalte abhängig. Letztere war aber kriegsbedingt noch viel stärker gestiegen als erstere.[13]

9 Schulz 1994, S. 37.

10 Vgl. zusammenfassend Karl Christian Führer, Die Entwicklung der Wohnungsmärkte vor 1945, in: Eichener/Emmerich/Petzina 2000, S. 38–50. Zur Entwicklung des Wohnungsdefizits in der Weimarer Republik auch Günther Schulz, Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik, in: Hans-Jürgen Teuteberg (Hg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 156), Berlin 1986, S. 135–173, hier S. 137 und die dort genannte weiterführende Literatur. Zur Wohnungspolitik im NS Tilman Harlander, Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus, Basel/Berlin/Boston 1995; Karl Christian Führer, Anspruch und Realität. Das Scheitern der nationalsozialistischen Wohnungsbaupolitik 1933–1945, VfZ 45.1997, S. 225–256 sowie Schildt 1998(a).

11 Vgl. Schulz 1994, S. 38.

12 Alle Angaben nach ebd., S. 35 ff.

13 Zwar hatten fast alle Familien Todesfälle zu beklagen, aber nur in wenigen Fällen waren *alle* Familienangehörigen zu Tode gekommen. Die Zahl der Haushalte sank daher in geringerem Umfang als die Bevölkerungszahl. Vgl. ebd., S. 40.

Die Beschlagnahme von Wohnraum durch die Besatzungsmächte tat noch ein Übriges, um die ohnehin schon prekäre Lage weiter zu verschärfen.

Insgesamt hatte sich also „die Schere zwischen dem Wohnungsbedarf und dem Angebot weiter geöffnet“[14] als je zuvor in der deutschen Geschichte. Eine genaue Bezifferung des Defizits dürfte zwar unmöglich sein;[15] eine grobe Vorstellung können die folgenden Zahlen aber dennoch liefern. Zeitgenössische Schätzungen des Bundesministeriums für Wohnungsbau gingen für 1950 von einem Fehlbestand von ca. 4,8 Mio. Wohnungen aus, wobei allerdings das vor Ende des Krieges bereits vorhandene Defizit ebenso unberücksichtigt blieb wie die Entwicklung der Zahl der Haushalte. Neuere Studien gehen daher davon aus, daß der tatsächliche Fehlbetrag noch deutlich höher gelegen haben dürfte. Die Gegenüberstellung der Anzahl der Haushalte mit der Anzahl der „Normalwohnungen“, die Schulz zur Defizitberechnung vornimmt, erscheint plausibel und ergibt für das Jahr 1950 bei einem Bestand von 9,44 Mio. Wohnungen und 15,37 Mio. Haushalten ein Defizit von etwa 5,9 Mio. Wohnungen.[16]

Aus der Perspektive der Betroffenen und auch aus der Perspektive der Experten aus Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik mußte diese Lage trostlos erscheinen. Angesichts des Zusammenbruchs konnten in den Jahren 1945 bis 1947 nicht einmal die Ernährungsprobleme der Bevölkerung gelöst werden. Wieviel schwieriger mußte es sein, die mit weitaus größerem finanziellem und organisatorischem Aufwand verbundene Wohnungsfrage anzugehen? Es bedürfe, so befürchtete ein Mitarbeiter der Fachzeitschrift „Bauen und Wohnen“ kurz vor der Währungsreform, des „Zeitraumes in der Größenordnung eines Menschenalters“, „ehe wieder jedem Haushalt eine Wohnung etwa in dem Ausmaß von 1935 zur Verfügung stehen“ würde – „vielleicht für die Zeit um 1980“.[17] Andere Prognosen hielten den Wohnungsmangel gar für ein Problem, das erst im Jahr 2000 überwunden sein würde.[18]

2.1.2 Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

Angesichts dieser Zukunftserwartungen kann es kaum verwundern, daß Zeitgenossen den raschen Wiederaufbau der Bundesrepublik als „Wirtschaftswunder“, die schnelle Beseitigung der drängendsten Wohnungsnot als „Wohnungswunder“ und die rasante Expansion der NH als eine Art Phönixflug aus der Asche der Wohnviertel deutscher Großstädte wahrnahmen. Doch ebenso wie die Wirtschaft der Westzonen insgesamt erlebte auch der Wohnungsbau keineswegs die „Stunde Null“, zu der das zeitgenössische Urteil den 8. Mai 1945 erklärte. Im Gegenteil: Kaum eine andere Branche dürfte in so hohem Maße von über die Grenzen der po-

14 Ebd., S. 41.
15 Die Einzelheiten der methodischen und sachlichen Probleme sind zu entnehmen: ebd., S. 39 f. sowie der bei Schildt 1998(a), S. 167, Fn. 83 genannten Literatur.
16 Vgl. Schulz 1994, S. 40.
17 Kurt Gaede, Bauwirtschaftliche und bautechnische Gedanken zum Neuaufbau, Bauen und Wohnen 3.1948,2/3, S. 59, hier zit. nach Schildt 1998(a), S. 167.
18 Zu den Prognosen vgl. Schulz 1994, S. 45, Fn. 59.

litischen Systeme hinwegreichenden Kontinuitäten geprägt worden sein wie die Wohnungswirtschaft.[19]

Schon das weitgehende Erliegen der Wirtschaftstätigkeit am Ende des Krieges stellte für sie keinen radikalen Bruch mit den letzten Jahren des NS-Regimes dar, weil, wie bereits erwähnt, seit 1940 die Neubautätigkeit weitgehend eingeschränkt und 1942 bis auf wenige Ausnahmen komplett eingestellt worden war.[20] Allerdings verschärften das Ende des Krieges und der wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenbruch den Mangel an Ressourcen für den Wohnungsbau so sehr, daß eine schnelle Ingangsetzung einer geregelten Bautätigkeit auch nun, wo sie politisch wieder erwünscht war, unmöglich erschien. Zwar hatte ein traditioneller Engpaß, die Kapitalbeschaffung, angesichts des Geldüberhanges seine Bedeutung völlig verloren.[21] Doch Baustoffe, Transportmittel und Arbeitskräfte waren kaum vorhanden oder nur über Kompensationsgeschäfte zu erhalten, so daß die öffentliche Bewirtschaftung der Baustoffe durch den Schwarzmarkt völlig unterlaufen wurde.[22] Die einzig nennenswerte Neubautätigkeit in der Zeit vor der Währungsreform entfiel daher auf sogenannte „BMW-Bauten" – illegale Neubauten von Bauherren, die, wie Bäcker, Metzger und Wirte, Baustoffe und Arbeitskräfte in Naturalien bezahlen konnten.[23]

Diese desolate wirtschaftliche Lage und die fehlenden Voraussetzungen für eine geregelte Bautätigkeit bestimmten auch die politische Handhabung des Wohnungswesens durch die Besatzungsmächte und die deutschen Behörden. Zunächst galt ihre Aufmerksamkeit der Verwaltung des vorhandenen Wohnungsbestandes, während die Planungen für einen künftigen Massenwohnungsbau und den Wiederaufbau der zerstörten Städte zwar in Fachkreisen intensiv diskutiert wurden, aber in den Jahren vor der Gründung der Bundesrepublik noch ohne jede Realisierungschance blieben.[24] Die Ansätze einer Wohnungszwangswirtschaft, mit denen seit dem Mietpreisstop von 1936 die vorübergehende Lockerung staatlicher Lenkungsversuche in den dreißiger Jahren beendet worden war, wurden im März 1946 mit dem Gesetz Nr. 18 des alliierten Kontrollrats in ein einheitliches System überführt. Dieses schrieb den Mietpreisstop und die Mieterschutzbestimmungen aus der Zeit des Nationalsozialismus fest und legte mit einer rigiden Wohnraumbewirtschaftung die Vergabe sämtlichen Wohnraumes in die Hände kommunaler Wohnungsämter.[25] Zwar blieb das Wohnungswesen damit weiterhin prinzipiell privat verfaßt, doch die umfassenden Kompetenzen der Stadtverwaltungen und der Wohnungsämter, die bis in eine Reglementierung des Neubaus hineinreichten, setzten faktisch alle Marktmechanismen außer Kraft. „Ähnlich weit entfernt von

19 Vgl. dazu generell Schulz 1986, passim und Schildt 1998(a), passim.
20 Vgl. Schulz 1994, S. 38.
21 Vgl. Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960 (VSWG Beiheft 119), Stuttgart 1995, S. 254.
22 Vgl. Schulz 1994, S. 141 ff.
23 Vgl. Führer 1995, S. 255.
24 Vgl. Schildt 1998(a), S. 167 f. sowie Irmgard Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft. Staatliche Preispolitik und Lebensstandard in Deutschland 1948 bis 1963 (VSWG Beiheft 186), Stuttgart 2006, S. 131 ff.
25 Vgl. Führer 1995, S. 350 f.

der marktwirtschaftlichen Ordnung war das Wohnungswesen weder vorher noch hinterher jemals wieder."[26]

Diese annähernd vollständige Aufhebung der Marktmechanismen war von einem Konsens getragen, der auch den Hintergrund für die Wiederaufbauplanungen bildete. Niemand, auch nicht die couragiertesten Verfechter einer marktwirtschaftlichen Neuordnung, bezweifelte ernsthaft, daß eine so umfassende Aufgabe wie der Bau von Millionen von Wohnungen und die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum nur unter staatlicher Regie stattfinden konnte.[27]

Paradoxerweise bestärkte die Währungsreform, von der verschiedentlich der entscheidende Impuls für eine Belebung der Wohnungsmärkte erwartet worden war, die Experten noch in dieser Auffassung.[28] Denn die Geldumstellung verlagerte die Schwierigkeiten nur. Statt der Baustoffknappheit wurde nun wieder die Kapitalknappheit zum zentralen Problem, das zunächst – vor der Einführung erster Maßnahmen zur Bereitstellung öffentlicher Subventionen im Laufe des Jahres 1949 – so gravierend ausfiel, daß ein quantitativ ins Gewicht fallender Massenwohnungsbau völlig undenkbar war.[29] Die geringe Leistungsfähigkeit der Nachfrage erforderte außerdem die Fortführung der Wohnraumbewirtschaftung, auch nachdem durch das Leitsätzegesetz in anderen Bereichen ein Großteil der Preisbindungen und Kontingentierungen weggefallen war.[30] Aufgrund der durch die Stopmieten geringen Kapitalrendite war der Wohnungsbau für Investoren wenig attraktiv, während die Bautätigkeit im gewerblichen und im öffentlichen Sektor schon bald nach der Währungsreform deutlich an Schwung gewann – ein Umstand, dessen offenkundige soziale Problematik sogar die Besatzungsmächte in einige Unruhe versetzte.[31] Auch auf die Instandsetzungstätigkeit, die in den Jahren 1945 bis 1949 angesichts der Zerstörungen eine große Rolle spielte, wirkte sich die Kapitalknappheit aus: Hatten vor der Währungsreform selbst liquide Woh-

26 Günter Schulz, Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzungen um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945–1960), in: Dietmar Petzina (Hg.), Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 203), Berlin 1991, S. 123–143, hier S. 127. Dort auch im einzelnen zu den Kompetenzen der Wohnungsämter.

27 Vgl. Schildt 1998(a), S. 169 sowie ders., „.... für die breiten Schichten des Volkes." Zur Planung und Realisierung des „Sozialen Wohnungsbaus" in der Bundesrepublik Deutschland (1950–1960), Comparativ. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 1996/3, S. 24–48, hier S. 27.

28 Die Enttäuschung über ausbleibende Wirkung der Währungsreform für die Wohnungswirtschaft bringt zum Ausdruck Gerhard Weisser, Die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft nach der Währungssanierung, GWW 1.1948,1, S. 9–11.

29 Vgl. Lidwina Kühne-Büning/Werner Plumpe/Jan-Otmar Hesse, Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik, 1949–1989/1990–1998, in: Flagge 1999, S. 153–234, hier S. 194. Zu den ersten Subventionsmaßnahmen vgl. Schulz 1994, S. 149 ff.

30 Vgl. ebd., S. 145 f.

31 Vgl. ebd., S. 153 f. und Weinert 1994, S. 79. Weinert überschätzt allerdings die Bedeutung der Besatzungsmächte für den Wiederaufbau. Für eine ausgewogenere Bewertung vgl. Jeffry M. Diefendorf, America and the Rebuilding of Urban Germany, in: ders./Axel Frohn/Hermann-Josef Rupieper (Hg.), American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945–1955, Cambridge 1993, S. 331–351.

nungsunternehmen keine Reparaturen durchführen können, weil die Arbeitskräfte und das Material hierzu nicht vorhanden waren, fehlte ihnen nach dem Währungsschnitt schlichtweg das Geld dazu.[32] So erschien eine umfassende staatliche Subventionierung des Wohnungsbaus schon allein aus wohnungswirtschaftlichen Gründen erforderlich. Durch die dahinter stehende soziale Problematik und die Furcht vor einer politischen Radikalisierung der Wohnungslosen geriet sie zu einer nahezu zwingenden Notwendigkeit.[33]

Diese eindeutige Problemlage fand bald nach der Gründung der Bundesrepublik ihren Niederschlag in der raschen Verabschiedung des I. Wohnungsbaugesetzes am 28. März 1950, der „erste[n] Großtat des Bundes".[34] Dieses Gesetz bildete, trotz seiner nur bis in das Jahr 1956 reichenden Gültigkeit, den Grundstein der Wohnungspolitik der Bundesrepublik für die nächsten dreißig Jahre. Es gab den entscheidenden Anstoß zur Etablierung einer geregelten Bautätigkeit und enthielt neben der prinzipiellen Anerkennung der Verantwortung des Staates für die Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung auch einige weitere grundlegende Weichenstellungen, die für das Wohnungswesen langfristig entscheidende Rahmenbedingungen setzten.[35]

Dem zentralen Hindernis eines geregelten Wiederaufbaus, der Kapitalknappheit, entsprechend, handelte es sich bei dem Gesetz in erster Linie um ein Wohnungsbau*finanzierungs*gesetz, das andere Fragen wie beispielsweise das umstrittene Thema der Bodenreform zunächst ausklammerte.[36] Die wichtigste der in dem Gesetz enthaltenen Maßnahmen war eindeutig die Einrichtung des sogenannten „öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus", eines umfassenden staatlichen Wohnungsbauprogramms, in dessen Rahmen innerhalb von sechs Jahren 1,8 Mio. Wohnungen öffentlich finanziert und errichtet werden sollten. Anders als der „Kleinwohnungsbau" der Weimarer Republik hatte der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau, in dessen Rahmen i. d. R. nur Wohnungen von einer Größe zwischen 32 und 65 qm Wohnfläche gefördert wurden, dabei nicht mehr nur Arbeiter im Blick, sondern den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik, der seine kriegsbedingte Notlage nicht aus eigenen Mitteln überwin-

32 Vgl. Führer 1995, S. 255.

33 Vgl. Schildt 1998(a), S. 169.

34 Klaus v. Beyme u. a., Leitbilder des Wiederaufbaus in Deutschland, in: ders. u. a. (Hg.), Neue Städte aus Ruinen. Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München 1992, S. 9–30, hier S. 30.

35 Vgl. Schulz 1994, S. 239 ff. Zu Entstehung des I. Wohnungsbaugesetzes vgl. neben dieser maßgeblichen Darstellung vor allem Wagner 1995, S. 32 ff.; daneben auch Michael Krummacher, Wohnungspolitik und Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikwissenschaftliche Analyse des Anspruchs, der Maßnahmen und Wirkungen der staatlichen Wohnungspolitik in der BRD, Diss. phil. Hannover 1978, S. 134 ff.; ders., Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.), Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg (Campus Forschung Bd. 589), Frankfurt a. M./New York 1988, S. 440–460, hier v. a. S. 445 ff.; Hans-Günther Pergande/Jürgen Pergande, Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaus, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973. 50 Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft, Frankfurt a. M. 1973, S. 11–209, hier S. 169 ff. und Schildt 1996, S. 31 ff.

36 Vgl. Schulz 1994, S. 241 f.

den konnte.[37] Insbesondere die Frage der finanziellen Belastbarkeit dieses Personenkreises, der mit der Verdienstgrenze in der Angestelltenversicherung großzügig bemessen war und ca. 70% der Bevölkerung umfaßte, bildete dabei die wesentliche Meßlatte für die Ausgestaltung der staatlichen Förderung.[38] Schon deshalb war die prinzipielle Offenheit des Gesetzes mit Bezug auf die Eigentumsform in den ersten Jahren weitgehend Makulatur: Die Kapitalnot und die geringe Leistungsfähigkeit der ins Visier genommenen Bevölkerungsschichten brachten eine eindeutige Schwerpunktsetzung beim im Vergleich zum Eigenheimbau billigeren mehrgeschossigen Mietwohnungsbau mit sich, die zudem durch die länderspezifische Ausgestaltung der Förderungsrichtlinien zum Teil noch unterstützt wurde.[39]

Anders als in der Weimarer Republik wurde die Förderung dabei nicht an der Höhe der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel, sondern an der sogenannten „Richtsatzmiete" ausgerichtet, mit der vom Gesetzgeber eine sozial erwünschte Miethöhe festgesetzt wurde. Die Differenz zwischen dieser Richtsatzmiete und der sogenannten Kostenmiete, die die Kosten des Bauherren abdeckte, übernahm die öffentliche Hand. Dafür stellte der Gesetzgeber eine Anzahl von Förderungsinstrumenten zur Verfügung: zinslose und zinsverbilligte Darlehen, Bürgschaften sowie steuerliche Vergünstigungen hinsichtlich des Grunderwerbs, der Absetzbarkeit der Herstellungskosten von Wohngebäuden (§ 7 b EStG) und der Absetzbarkeit von Darlehen, die dem Wohnungsbau von Dritten gewährt wurden (§ 7 c EStG).[40]

Trotz der sehr weitgehenden Bindungen, die das I. Wohnungsbaugesetz den öffentlich geförderten Wohnungen im Gegenzug hinsichtlich Größe, Mietpreis und Belegung auferlegte, markierte es aber auch einen ersten Schritt in Richtung einer Liberalisierung des Wohnungsmarktes. Denn neben dem öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau sah es noch zwei weitere Varianten vor: zum einen den steuerbegünstigten Wohnungsbau, für den zwar keine Förderungsmittel zur Verfügung standen, der aber dennoch in den Genuß der Steuervergünstigungen nach § 7 b und c EStG sowie der Grundsteuervergünstigungen gelangte. Damit durften Wohnungen mit maximal 80 qm Wohnfläche gebaut werden, die nicht der Wohnraumbewirtschaftung unterlagen und für die der Bauherr die Kostenmiete verlangen konnte. Zum anderen schuf das Gesetz auch den frei finanzierten Wohnungsbau, der – abgesehen von § 7 b EStG – keine Vergünstigungen erhielt, dafür aber auch weder hinsichtlich der Wohnfläche noch der Bewirtschaftung und der Mietpreisbildung irgendwelchen Beschränkungen unterlag.[41]

Insbesondere diese völlige Freistellung des frei finanzierten Wohnungsbaus von sozialen und wirtschaftlichen Bindungen bedeutete ein Novum auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Erstmals seit der Einführung zwangswirtschaftlicher Elemente während des Ersten Weltkrieges entstand damit ein vollständig liberalisierter Teilmarkt, der die prinzipielle Anerkennung der ordnungspolitischen Weichen-

37 Vgl. Schildt 1998(a), S. 172; Schulz 1994, S. 240 und Pergande/Pergande 1973, S. 171 ff.
38 Vgl. Wagner 1995, S. 33.
39 Vgl. Schildt 1998(a), S. 170 f.
40 Vgl. Schulz 1994, S. 239. Zur Bedeutung des § 7c für die Unternehmenspolitik der NH vgl. Kap. 3.1.2.2 dieser Arbeit.
41 Vgl. Schulz 1994, S. 240; Krummacher 1978, S. 136 f. und Pergande/Pergande 1973, S. 173.

stellung zugunsten marktwirtschaftlicher Verhältnisse beinhaltete.[42] Damit hatte das I. Wohnungsbaugesetz einen eindrucksvollen Spagat zwischen staatlicher Lenkung und Liberalisierung des Wohnungsmarktes geschlagen, ohne allerdings verhindern zu können, daß die Spannung zwischen diesen beiden Polen und die Konsequenzen aus ihrer scheinbar so eleganten Verbindung schon Mitte der fünfziger Jahre auf die Tagesordnung der Wohnungspolitik zurückkehren sollten.

Einstweilen, also in den ersten Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes, blieb aber die Tatsache der umfangreichen Förderung der bestimmende Impuls auf dem Wohnungsmarkt. Bis 1956 brachten Bund, Länder und Gemeinden jährlich zwischen einer und 2,2 Mrd. DM für die Förderung des Wohnungsbaus auf. Zusammen mit den Lastenausgleichsmitteln summierten sich die von der öffentlichen Hand in diesem Zeitraum aufgewendeten Mittel insgesamt auf ca. 18 Mrd. DM.[43] Damit wurde der Wohnungsbau nicht nur wiederbelebt, sondern auch eine Wohnungsbauleistung erzielt, die alles bisher Dagewesene weit in den Schatten stellte. Seit 1950 stieg die Zahl der Fertigstellungen sprunghaft an. 1953 überschritt sie erstmals die Marke von 500.000, und für den Rest der fünfziger Jahre blieb sie oberhalb dieser Schwelle. Insgesamt entstanden so bis 1956 knapp 3,6 Mio. Wohnungen. Das Ziel, im Rahmen dieser allgemeinen Bautätigkeit 1,8 Mio. Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus zu erstellen, wurde sogar noch leicht übertroffen.[44] Zweifellos war das I. Wohnungsbaugesetz damit eines der erfolgreichsten Gesetze in der Geschichte der Bundesrepublik.

2.1.3 Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Dieser Erfolg war vor allem durch den Leidensdruck des Wohnungselends zustande gekommen. Die krisenhafte Lage ließ den Gedanken in den Vordergrund rücken, „man müsse *alle* Kapazitäten und Kompetenzen zusammenfassen, um die immense Wohnungsnot anzugehen."[45] Dieser Gedanke hatte auch die Überlegungen zur Neuordnung der Anbieterstrukturen auf dem Wohnungsmarkt geprägt, die ebenfalls in das I. Wohnungsbaugesetz einflossen. Gegenüber der Zwischenkriegszeit brachte diese Neuordnung zwar, wie noch zu zeigen sein wird, de jure eine Verschlechterung der Position der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, also jener Bauherrengruppe, der auch die Gesellschaften der zukünftigen Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT angehörten; de facto konnten diese jedoch ihre schon in der Weimarer Republik starke Position behaupten und sich als dominierende Träger des öffentlich geförderten Wohnungsbaus etablieren.

Das lag allerdings nur zum Teil an den Bestimmungen des I. Wohnungsbaugesetzes. Ebenso wichtig war die Tatsache, daß die Gemeinnützigen bereits in der Zwischenkriegszeit eine Entwicklung genommen hatten, die sie nahezu optimal auf die Aufgaben vorbereitete, die nach 1945 anstanden. Unmittelbar nach dem

42 Vgl. Schulz 1994, S. 243.
43 Vgl. die Tabelle bei Wagner 1995, S. 399.
44 Alle Zahlen nach der Tabelle bei Schulz 1994, S. 351.
45 Ebd., S. 107 (Hervorhebung im Original).

Ende des Ersten Weltkrieges war es zu einer weitgehend spontanen Gründungswelle gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften – insbesondere Genossenschaften – gekommen, die einerseits den stark anwachsenden Wohnungsbedarf reflektierte, andererseits auch auf die verstärkte Bereitschaft von Parteien, Kirchen, Unternehmern und schließlich auch Gewerkschaften, sich aktiv am Wohnungsbau zu beteiligen, zurückzuführen war.[46] Auch die Kommunen, die nach Kriegsende „zu einer Art Exekutive des Sozialstaatspostulats“[47] der Weimarer Reichsverfassung geworden waren, spielten nun bei der Gründung und der Führung von Wohnungsbaugesellschaften eine aktive Rolle, wobei sie im Gegensatz zu Parteien und Kirchen nicht auf Baugenossenschaften, sondern vor allem auf Kapitalgesellschaften setzten. Diese Entwicklung wurde durch das 1924 eingerichtete Förderungssystem der Hauszinssteuer noch befördert; denn über die Beteiligung an gemeinnützigen Kapitalgesellschaften konnten die Kommunen, die mit der *Erhebung* der Hauszinssteuer betraut waren, auch die *Verteilung* dieser Gelder zielgenau bestimmen.[48]

Durch die föderale Organisation des Wohnungsbauförderungssystems der Hauszinssteuerära und die Versuche von Ländern und Kommunen, gemeinnützige Wohnungsunternehmen besonders stark in den Wohnungsbau einzubinden, entstand allerdings eine verwirrende Vielfalt an Vergünstigungsregelungen für diese Unternehmen.[49] Denn die zentralen Kriterien der Wohnungsgemeinnützigkeit – also die Beschränkung auf den Wohnungsbau für einkommensschwache Mieter, die Beschränkung der Dividendenauszahlung auf 4% des eingezahlten Nominalkapitals und die Vorschrift, daß das einmal eingezahlte Kapital auf unbegrenzte Zeit für den Wohnungsbau zweckgebunden bleiben sollte – waren zwar in ihren Grundzügen seit Mitte des 19. Jahrhunderts gewohnheitsrechtlich anerkannt, aber ihre genaue Kodifizierung stand bis in die Weimarer Republik hinein noch aus.[50]

46 Vgl. Ulrich Blumenroth, Hundert Jahre deutsche Wohnungspolitik. Aufgaben und Maßnahmen, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973. 50 Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft, Frankfurt a. M. 1973, S. 211–411, hier S. 313; Klaus Novy/Michael Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft. Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945, Berlin/Bonn, 1985, S. 101 ff. Zusammenfassend zu den Gemeinnützigen in der Weimarer Republik vgl. Michael Drupp, Gemeinnützige Bauvereine im Wohnungswesen der Weimarer Republik, in: Werner Abelshauser (Hg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft (VSWG Beiheft 81), Stuttgart 1987, S. 124–146 sowie Peters 1984, S. 94 ff.

47 Adelheid v. Saldern, Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute (Politik- und Gesellschaftsgeschichte Bd. 38), Bonn ^{2}1997, S. 122.

48 Vgl. Stöcker 1976, S. 175 und Saldern 1997, S. 136 f.

49 Bis 1930 berührten, von der Flut an Landesgesetzen, Verordnungen und Erlassen ganz abgesehen, allein zehn Reichsgesetze diesen Gegenstand, vgl. Julius Brecht, Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Hermann Wandersleb (Hg.), Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens Bd. 3, Stuttgart 1959, S. 1732–1743, hier S. 1733.

50 Vgl. ebd., S. 1732. Zur Geschichte der Kriterien der Wohnungsgemeinnützigkeit bis zum Ersten Weltkrieg vgl. Helmut W. Jenkis, Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Eine wirtschaftliche und sozialgeschichtliche Darstellung (Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen Bd. 24), Bonn 1973, S. 59 ff.; ders., Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung, Aufsätze und Abhandlungen (Schriften zum Genossenschaftswesen und zur Öffentlichen Wirtschaft

Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit forderte angesichts der zunehmenden Bedeutung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen die Schaffung einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage geradezu heraus.[51] Eine erste, 1928 in die Wege geleitete Gesetzesinitiative konnte zwar auf parlamentarischem Wege nicht durchgesetzt werden, wurde jedoch in die auf der Grundlage des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung von Brüning erwirkte „Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ vom 1. Dezember 1930 mit aufgenommen.[52]

Diese sogenannte „Gemeinnützigkeitsverordnung“ nahm bereits die wesentlichen inhaltlichen Bestimmungen des am 29. Februar 1940 per Führererlaß ergangenen „Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ vorweg, das dann endgültig jene bereits genannten Merkmale gemeinnütziger Wohnungsunternehmen festschrieb, die bereits seit über neunzig Jahren als die grundlegenden organisatorischen Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit galten.[53] Das WGG überstand den Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ unbeschadet und bildete zusammen mit der zugehörigen Durchführungsverordnung den bedeutsamsten Teil der rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Unternehmenspolitik der NH-Gruppe in den folgenden Jahrzehnten formuliert und umgesetzt wurde.[54] Das Fortbestehen der zwingenden wirtschaftlichen und sozialen Bindungen dieses Gesetzes, dessen Initiatoren weder das dramatische Wohnungselend bei Kriegsende noch den Aufstieg eines Verbundes lokal angesiedelter gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zu einem weltweit operierenden Großkonzern vorhergesehen hatten, bildet denn auch den im gegenwärtigen Kontext bemerkenswerten Aspekt der Kontinuität des WGG.[55]

Daß in der Zwischenkriegszeit die wesentlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, unter denen die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg arbeitete, lag jedoch nicht nur an der Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage. Tatsächlich ermöglichte das WGG auch eine gezielte Beeinflussung der Branchenstruktur des gemeinnützigen Wohnungswesens. Die Welle von Neugründungen gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften nach dem Ersten Weltkrieg hatte eine Vielzahl von sehr kleinen und nicht besonders leistungsfähi-

Bd. 14), Berlin 1985, S. 68 ff. u. S. 143 ff. sowie Johann Friedrich Geist/Klaus Kürvers, Das Berliner Mietshaus. Bd. 1: 1740–1862, München 1980, S. 433 f.

51 Vgl. Brecht 1959, S. 1733.

52 Vgl. Jenkis 1994, S. 311 und Peters 1984, S. 98 ff.

53 Vgl. Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29.2.1940, RGBl. I, S. 438–442. Vgl. auch Jenkis 1988.

54 Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGGDV) vom 23. Juli 1940, RGBl. I, S. 1012–1018. Im Gegensatz zum WGG wurde die Durchführungsverordnung nach 1945 mehrmals verändert, vgl. Jenkis 1994, S. 315.

55 Die offensichtliche rechtliche Kontinuität zum Nationalsozialismus, auf die z. B. Wagner 1995, S. 322, hinweist, erscheint hingegen in einer auf die Wohnungsunternehmen gerichteten Perspektive weniger bedeutsam. Wie bereits dargelegt, lagen die Wurzeln des WGG nicht in spezifisch nationalsozialistischen Vorstellungen, sondern in der Kombination aus bürgerlich-wohnungsreformerischem und sozialistisch-genossenschaftlichem Gedankengut, das sich bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen läßt. Für das WGG gilt daher, was Axel Schildt auch in Bezug auf personelle Kontinuitäten der Funktionseliten im Wohnungsbau festgestellt hat: „Das war (...) eine Kontinuität, die nicht im ‚Dritten Reich‘ wurzelte, sondern durch das NS-Regime hindurch verlief“, Schildt 1998(a), S. 165.

gen Gesellschaften hervorgebracht.[56] Diese zumeist ehrenamtlich geführten Genossenschaften waren kaum in der Lage, das für eine umfassende Bauherrentätigkeit erforderliche Know-how zu generieren und konnten auch kaum von den Rationalisierungseffekten profitieren, die sich bei größeren Gesellschaften aus der Anwendung mit hohem Koordinierungsaufwand verbundener Finanzierungs- und Bauverfahren ergaben.[57]

Schon in den zwanziger Jahren hatten die Länder deshalb versucht, durch die Zuteilung öffentlicher Mittel die weitere Entstehung kleiner und kleinster Baugenossenschaften zu verhindern.[58] Spätestens mit Einsetzen der Weltwirtschaftskrise, die im Verein mit der Deflationspolitik des Kabinetts Brüning das System der Hauszinssteuer zur Bedeutungslosigkeit verdammte, war diese Größenstruktur dann endgültig zu einem Anachronismus geworden.[59] Das WGG enthielt nun auch eine Bestimmung, mit der sich der ohnehin im Gange befindliche Niedergang der kleineren Unternehmen auf politischem Wege noch beschleunigen ließ. § 15 des Gesetzes besagte schlicht: „Das Wohnungsunternehmen muß einem Bedürfnis entsprechen".[60] Diese Klausel bildete den Ausgangspunkt eines vor allem von den Nationalsozialisten vorangetriebenen, staatlich gelenkten Umstrukturierungs- und Konzentrationsprozesses, der eine fundamentale, bis in die Bundesrepublik fortwirkende Neuordnung der Branchenstruktur zur Folge hatte.

Gleich zu Beginn ihrer Herrschaft hatten die Nationalsozialisten mit dem Austausch aller politisch gebundenen bzw. frei gewählten Organmitglieder in den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften die gesamte Branche politisch „gleichgeschaltet" und diesen Schritt post factum mit dem „Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit" vom Juli 1933 legalisiert.[61] Innerhalb kürzester Zeit integrierten sie so die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in das politische System des „Führerstaates". Allerdings gelang es ihnen zunächst nicht, die in ihr repräsentierten politischen Milieus vollständig zu durchdringen: Vor al-

56 Allein zwischen 1918 und 1930 stieg die Zahl der Baugenossenschaften von 1.402 über 2.131 im Jahr 1920 und 3.795 im Jahr 1925 auf 4.390 Unternehmen. Nur sehr wenige dieser Baugenossenschaften (etwa 7%) bewirtschafteten 1937 einen Bestand von mehr als 500 Wohneinheiten; fast die Hälfte von ihnen hatte sogar weniger als 50 Wohneinheiten zu verwalten, vgl. Stöcker 1976, S. 160 f. und Blumenroth 1973, S. 313.

57 Vgl. ebd., S. 315 f.

58 Vgl. ebd., S. 314.

59 Vgl. Michael Ruck, Die öffentliche Wohnungsbaufinanzierung in der Weimarer Republik, in: Schildt/Sywottek 1988, S. 150–200, hier S. 179 f.

60 Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29.2.1940, § 15, RGBl. I, S. 438–442, hier S. 439.

61 Vgl. Wagner 1995, S. 322. Zur Entwicklung der Gemeinnützigen im Nationalsozialismus generell Harlander 1995, passim; ders./Gerhard Fehl (Hg.), Hitlers sozialer Wohnungsbau 1940–1945. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsplanung. Aufsätze und Rechtsgrundlagen zur Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsplanung aus der Zeitschrift „Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland" (Stadt – Planung – Geschichte Bd. 6), Hamburg 1986, v. a. S. 64 ff.; Peters 1984, S. 143 ff. Viele Hinweise auch bei Ulrike Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich. Siedlungsideologie, Kleinhausbau und ‚Wohnraumarisierung' am Beispiel Münchens (Studien zur Zeitgeschichte 57), München 1999, bes. S. 299 ff.

lem die Baugenossenschaften bildeten noch bis Ende der dreißiger Jahre einen Rückzugsraum für Gewerkschafter, Sozialdemokraten und Zentrumsanhänger.[62]

Das änderte sich erst durch die Wiederbelebung des zuvor weitgehend daniederliegenden Wohnungsbaus im Rahmen des „Vierjahresplanes" von 1936 und dann durch die beginnenden Planungen für ein groß angelegtes Wohnungsbauprogramm nach einem siegreichen Ende des Krieges.[63] Im Zuge dieser Planungen erkoren die Nationalsozialisten die Gemeinnützigen nun zum Träger des „Volkswohnungsbaus". Das schlug sich zum einen darin nieder, daß sie bei der öffentlichen Förderung für die im Rahmen des Vierjahresplanes zu erstellenden Baumaßnahmen bevorzugt berücksichtigt wurden.[64] Zum anderen führte es aber auch dazu, daß die Nationalsozialisten versuchten, leistungsfähige Wohnungsunternehmen zu schaffen, die hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur dazu angetan sein sollten, die großzügigen Aufbauplanungen in die Tat umzusetzen. Dazu wurden zahlreiche kleine Baugenossenschaften und Kapitalgesellschaften auf der Grundlage des § 15 WGG organisatorisch zusammengefaßt und einer einheitlichen Leitung unterstellt. Diese Verschmelzungspolitik hatte zwei Effekte: Sie beeinflußte die Größenstruktur der Gemeinnützigen und schuf professionell geführte Unternehmen, die auch zur Durchführung größerer Bauprojekte in der Lage waren; und die Professionalisierung und Rationalisierung dieser Unternehmen bewirkte das Ende vieler ehrenamtlich geführter Genossenschaften und damit auch ihre endgültige Herauslösung aus dem Kontext der politischen Milieus, aus denen sie hervorgegangen waren.[65]

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wurde durch diese Maßnahmen zwar einerseits ihres politischen Kerns beraubt, andererseits aber in organisatorischer Hinsicht sehr gut auf ihre Aufgaben nach dem Krieg – auch auf die Aufgaben nach dem *verlorenen* Krieg – vorbereitet. Das galt nicht nur aus einzelbetrieblicher Perspektive, sondern auch hinsichtlich der Branchenorganisation: Der Reichsverband für das Gemeinnützige Wohnungswesen, der 1938 im Zuge der „Gleichschaltung" der Spitzenverbände der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft geschaffen worden war, wurde 1946 in der britischen Besatzungszone in nahezu unveränderter Form wiedergegründet und 1948 auf die anderen Westzonen ausgedehnt.[66] In Form des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW), wie der Spitzenverband nun hieß, gewannen die Gemeinnützigen maßgeblichen Einfluß auf die Formulierung der Wohnungspolitik der Sozialdemokra-

62 Vgl. Harlander/Fehl 1986, S. 65 ff.
63 Vgl. dazu zusammenfassend ebd., S. 11 ff.
64 Vgl. Stöcker 1976, S. 176 f.
65 Vgl. ebd., S. 65 ff.
66 Vgl. Julius Brecht/Erich Klabunde, Wohnungswirtschaft in unserer Zeit, Hamburg 1950, S. 209; René Hagemann-Miksitz/Michael Kanther/Volker Eichener, Geschichte des GdW Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen, in: Eichener/Emmerich/Petzina 2000, S. 194–227, hier S. 208 ff. sowie Thomas Hafner, Vom Montagehaus zur Wohnscheibe. Entwicklungslinien im deutschen Wohnungsbau 1945–1970. Mit ausgewählten Beispielen aus Baden-Württemberg (Stadt – Planung – Geschichte Bd. 13), Basel/Berlin/Boston 1993, S. 150.

ten, aber auch der CDU. Im August 1949 legte der GGW einen Gesetzesentwurf vor, der den Kern des späteren I. Wohnungsbaugesetzes bildete.[67]

Trotz dieses fortbestehenden politischen Einflusses konnten die Gemeinnützigen aber die exklusive Stellung, die sie in der Hauszinssteuerära und auch im Nationalsozialismus gehabt hatten, nicht wieder erlangen. Im Rahmen der Hauszinssteuer war ihnen insofern eine Schlüsselrolle zugekommen, als die gesetzliche Regelung der Förderungsmechanismen vorsah, sie bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln bevorzugt zu berücksichtigen. Das I. Wohnungsbaugesetz bestimmte dagegen, daß alle Bauherren gleichermaßen zum Empfang der vorgesehenen Mittel berechtigt sein sollten; an die Stelle der „Bauherrenförderung" trat also die „Objektförderung", in deren Mittelpunkt die zu bauende Wohnung stand.[68]

Diese Zurücksetzung der Gemeinnützigen war zwei Faktoren geschuldet. Zum einen lag sie in der bereits geschilderten Auffassung, daß alle Kräfte gebündelt werden müßten, um eine Überwindung der Wohnungsnot überhaupt erst möglich zu machen, begründet. Aus diesem Grund widersetzten sich auch die Gemeinnützigen selbst nicht ernsthaft der Absicht, künftig alle Bauherrengruppen mit staatlicher Unterstützung Wohnungen bauen zu lassen.[69] Zum anderen verlieh die Gleichstellung der Bauherren dem Gesetz aber auch jene ordnungspolitische Offenheit, die einen breiten Konsens zur Wohnungspolitik überhaupt erst ermöglichte. Während für die SPD die Einbeziehung der Gemeinnützigen das notwendige Minimum einer zukünftig noch auszubauenden staatlichen Lenkung des Wohnungswesens darstellte, sahen CDU und FDP die Rolle, die diese durch das Gesetz erhielten, als angesichts der Umstände ausnahmsweise und gerade noch erträgliches Maximum an. Die Tatsache, daß die Struktur der Gemeinnützigen prinzipiell sowohl in Richtung einer stärkeren Lenkung des Wohnungswesens als auch in Richtung einer Liberalisierung ausbaufähig war, ermöglichte damit den Verfechtern beider ordnungspolitischer Pole eine Zustimmung zu den Grundsätzen der Organisation des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik.[70]

Hatten die Gemeinnützigen mit dem I. Wohnungsbaugesetz auch formell ihre privilegierte Stellung auf dem Wohnungsmarkt verloren, so waren sie aber dennoch – gerade aufgrund ihrer Entwicklung in der Zwischenkriegszeit – wie geschaffen für die dort vorgesehenen Förderungsmechanismen. Sie waren traditionell auf den im Vordergrund stehenden mehrgeschossigen Mietwohnungsbau spezialisiert und auch traditionell in den Ballungsgebieten, die den höchsten Bedarf an Wohnungen aufwiesen, ansässig; die Bindungen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus waren weitgehend den Bestimmungen des WGG entnommen worden, so daß die Gemeinnützigen auf ihre langjährigen Erfahrungen im Bau solcher Wohnungen zurückgreifen konnten; und ihre durch die organisatorischen Straffungen der Nationalsozialisten hervorgerufene Größenstruktur traf sich

67 Vgl. Schulz 1994, S. 204 und Peters 1984, S. 167 f.
68 Vgl. Schulz 1994, S. 219 sowie ausführlich Peters 1984, S. 167 ff.
69 Vgl. ebd.
70 Vgl. Schildt 1998(a), S. 170.

nun mit der „Neigung der Bürokratie, Großprojekte zu bearbeiten".[71] Sie kam so dem Erfordernis eines schnellen und umfassenden Wohnungsbaus sehr entgegen.

Der Verlust ihres exklusiven Status schmerzte die Gemeinnützigen daher kaum. Tatsächlich konnten sie „ihre Funktion als dominierende Bauträger im öffentlich geförderten Wohnungsbau auch unter den veränderten Bedingungen des Wohnungsbauförderungssystems der Bundesrepublik Deutschland"[72] beibehalten und ihre ohnehin starke Stellung noch weiter ausbauen. In dem kurzen Zeitraum zwischen 1950 und 1953 stieg der Anteil der Gemeinnützigen an den Fertigstellungen aller Neubauten – bei insgesamt steigender Neubautätigkeit – von 33,4% auf über 43%. Der weitaus größte Teil dieser Neubauten verblieb im Besitz der Gesellschaften, so daß sich ihr Wohnungsbestand zwischen 1949 und 1954 in etwa verdoppelte.[73] Damit erarbeiteten sich die Gemeinnützigen innerhalb weniger Jahre eine Position, die sie auch nach der Normalisierung des Mietwohnungsneubaus und dem Umschwenken der öffentlichen Förderungspolitik auf den Eigenheimbau, der mit dem II. Wohnungsbaugesetz des Jahres 1956 verbunden war, behaupten konnten.[74]

Aber nicht nur für die Position der Gemeinnützigen im Spektrum der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt stellte das I. Wohnungsbaugesetz die Weichen. Auch die Entwicklung ihrer Binnenstruktur wurde durch die Förderungsbestimmungen, wenn auch nur indirekt, weiter in die Richtung vorangetrieben, die sie auch in den Jahren zuvor schon eingeschlagen hatte. Zwar waren Baugenossenschaften und Kapitalgesellschaften im I. Wohnungsbaugesetz offiziell gleichgestellt. „Tatsächlich aber waren die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der öffentlichen Förderungsmittel für die Kapitalgesellschaften günstiger" – teils deshalb, weil sie über eine Beteiligung der öffentlichen Hand dieser eine Kontrolle über die Verwendung ihrer Mittel ermöglichten; teils, weil sich die Kapitalgesellschaften flexibel an anonymen Märkten orientieren konnten, während die Genossenschaften an den Bedarf ihrer Mitglieder gebunden blieben; schließlich auch, weil die Kapitalgesellschaften „sich in der Regel den wachsenden Anforderungen hinsichtlich des Finanzvolumens und Abwicklungsaufwandes der Bauprojekte im sozialen Wohnungsbau sehr viel leichter stellen [konnten] als die Genossenschaften."[75] Die Kapitalgesellschaften gehörten aber von vornherein zu den überdurchschnittlich großen Wohnungsunternehmen, und so kam das I. Wohnungsbaugesetz vor allem diesen zugute.[76]

Damit aber war ein Konflikt mit dem WGG angelegt, denn dessen Bestimmungen und Kontrollmechanismen waren auf kleine, lokal begrenzte Wohnungsunternehmen zugeschnitten. Das sollte sich in späteren Jahren angesichts der ge-

71 Schulz 1994, S. 246.
72 Wagner 1995, S. 320.
73 Vgl. die Tabellen bei Stöcker 1976, S. 266 u. S. 269.
74 Vgl. Rainer Schmecht, Strukturwandlungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – dargestellt an der Entwicklung der dem Verband rheinischer Wohnungsunternehmen angeschlossenen Wohnungsunternehmen (Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln Bd. 44), Bonn 1976, S. 332 u. S. 338.
75 Richter 1992, S. 150 f. u. S. 149.
76 Vgl. Schulz 1994, S. 246.

ballten Kompetenz und Marktmacht der großen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wie eine offen ausgesprochene Einladung zu ihrer Umgehung auswirken – eine Einladung, die die NH, das „expansive Herzstück der Gemeinnützigkeit“,[77] nur allzu gerne annahm.

2.2 Traditionen und Kontinuitäten des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus 1922–1945

2.2.1 Der gewerkschaftliche Wohnungsbau vor 1933

Die Tatsache, daß mit der Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT gerade die gewerkschaftseigenen Wohnungsbaugesellschaften zu diesem „expansiven Herzstück der Gemeinnützigkeit“ werden konnten, war neben der staatlichen Förderungspolitik auch den organisatorischen Kontinuitäten, auf die sie nach 1945 zurückgreifen konnten, geschuldet. Die zahlreichen gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmen, die in der Zeit der Weimarer Republik gegründet, 1933 von den Nationalsozialisten beschlagnahmt und der Deutschen Arbeitsfront (DAF) eingegliedert und 1945 unter alliierte Kontrolle gestellt worden waren, bildeten nach ihrer Rückgabe an den neugegründeten DGB die Ausgangsbasis für den Aufbau des gemeinnützigen Großkonzerns in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre.

Daß die Gewerkschaften in der Weimarer Republik überhaupt Wohnungsbau betrieben hatten, war allerdings keine Selbstverständlichkeit. Die seit den 1850er Jahren ins Leben gerufenen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und auch die später hinzutretenden Wohnungsbaugenossenschaften befanden sich zunächst in der Trägerschaft bürgerlicher Philantropen, bald auch der Kommunen und der Kirchen; die organisierte Arbeiterbewegung spielte bis um die Jahrhundertwende keine nennenswerte Rolle.[78] Die politische Verfolgung von SPD und Gewerkschaften sowie ihre zunächst noch fragile Organisation mögen ein Grund für diese Zurückhaltung gewesen sein.[79] Der entscheidende Faktor lag zumindest bei den sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften woanders, nämlich in ihrem tiefen, grundsätzlich motivierten Mißtrauen gegenüber reformorientierten Lösungsansätzen für die Wohnungsfrage, die von ihnen als ein „Zeichen der Revolutionsbedürftigkeit des kapitalistischen Systems“[80] interpretiert wurde.

77 Kühne-Büning/Plumpe/Hesse 1999, S. 189.

78 Zur Entstehung der Arbeiterwohnungsfrage und der Entwicklung des Wohnungsmarktes in diesem Zeitraum vgl. Clemens Wischermann, Mythen, Macht und Mängel: Der deutsche Wohnungsmarkt im Urbanisierungsprozeß, in: Jürgen Reulecke (Hg.), Geschichte des Wohnens Bd. 3. 1800–1918: Das bürgerliche Zeitalter, Stuttgart 1997, S. 333–502, v. a. S. 405 ff. Generell zur Wohnreformbewegung vgl. Clemens Zimmermann, Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845–1914 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft Bd. 90), Göttingen 1991 sowie ders., Wohnen als sozialpolitische Herausforderung. Reformerisches Engagement und öffentliche Aufgaben, in: Reulecke 1997, S. 503–636. Zur Rolle der Arbeiterbewegung in diesem Rahmen vgl. die Angaben in den folgenden Fußnoten.

79 So die These in 50 Jahre NH, S. A 1.

Erst die mit dem Revisionismusstreit verbundene Hinwendung der SPD zur Reformpolitik brachte eine Neudefinition des Verhältnisses der Arbeiterbewegung zu den Genossenschaften im allgemeinen und den Wohnungsbaugenossenschaften im besonderen.[81] Angesichts der zu diesem Zeitpunkt schon sehr erfolgreichen Tätigkeit der bürgerlichen Baugenossenschaften und der dennoch nach wie vor drückenden Wohnungsnot blieb den Sozialdemokraten und den Gewerkschaften auch kaum eine andere Wahl.[82] Mit dem Ausbau der Konsumgenossenschaftsbewegung zur „Dritten Säule" der Arbeiterbewegung und ihrer organisatorischen Anlehnung an die sozialistischen Gewerkschaften begannen diese, sich – zunächst nur auf lokaler Ebene – auch an der Führung von Wohnungsbaugenossenschaften zu beteiligen.[83] Auch in den anderen Zweigen der sich herausbildenden Richtungsgewerkschaften, insbesondere bei den christlichen Gewerkschaften, waren solche Ansätze vorhanden. Dennoch blieb ihre gesellschaftliche und gewerkschaftspolitische Relevanz vor dem Ersten Weltkrieg beschränkt: Zählten die Gewerkschaften 1913 knapp drei Mio. Mitglieder und die Konsumgenossenschaften etwa 2 Mio., so hatten die etwa 1.500 gewerkschaftsnahen Wohnungsbaugenossenschaften 1915 nur ca. 200.000 Mitglieder.[84] Und während die Freien Gewerkschaften die Gründung der Volksfürsorge Lebensversicherung 1912 mit großem Nachdruck betrieben, stand für sie, ebenso wie für die Gewerkschaften der anderen Richtungen, eine Ausdehnung oder Zentralisierung der gewerkschaftlichen Wohnungsbautätigkeit durch die Gründung groß angelegter Kapitalgesellschaften vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges nicht zur Debatte.[85]

Erst die Anfangsjahre der Weimarer Republik wurden dann „zu Gründerjahren in der Entwicklung gewerkschaftlicher Wirtschaftsunternehmen."[86] Dafür gab es eine ganze Reihe von Gründen, von denen an dieser Stelle vor allem die Stärkung der Gewerkschaftsbewegung während der Kriegsjahre und erst recht am Ende des Krieges sowie die endgültige Überwindung der ideologischen Barrieren gegenüber solchen Betätigungen zu nennen sind.[87] Die erste gewerkschaftseigene

80 Zimmermann 1997, S. 557. Vgl. auch Helmut Faust, Geschichte der Genossenschaftsbewegung. Ursprung und Aufbruch der Genossenschaftsbewegung in England, Frankreich und Deutschland sowie ihre weitere Entwicklung im deutschen Sprachraum, Frankfurt a. M. ^{3}1977, S. 528; Jenkis 1973, S. 247 ff.; Fuhrich 1983, S. 58 ff. sowie aus dezidiert marxistischer Perspektive Goldberg 1987, S. 12 ff.

81 Vgl. Jenkis 1973, S. 254 ff. sowie ders. 1985, S. 805 ff.

82 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 46; Richter 1992, S. 116 f.; Loesch 1979, S. 128 ff. u. S. 187 sowie Arno Mersmann/Klaus Novy, Gewerkschaften, Genossenschaften, Gemeinwirtschaft. Hat eine Ökonomie der Solidarität eine Chance? (Gewerkschaften in Deutschland Bd. 9), Köln 1991, S. 58.

83 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 46 ff. sowie zusammenfassend Kurt Hirche, Die Wirtschaftsunternehmen der Gewerkschaften, Düsseldorf/Wien 1966, S. 34 ff.

84 Vgl. Wilhelm Kaltenborn, Entstehung und Entwicklung gewerkschaftlicher Wohnungswirtschaft, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 9.1986, S. 24–35, hier S. 25.

85 Zur Gründung der Volksfürsorge vgl. Loesch 1979, S. 207 f., Novy/Prinz 1985, S. 56 ff., Hirche 1966, S. 38 ff. sowie Goldberg 1987, S. 27 ff.

86 Novy/Prinz 1985, S. 67. Vgl. zusammenfassend auch Fuhrich 1983, S. 62 ff. und Goldberg 1974, S. 6 ff.

87 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 67.

Kapitalgesellschaft im Wohnungswesen, die 1918/19 durch die Angestelltengewerkschaften aller politischen Richtungen gegründete „Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten“ (GAGFAH), war mit einem Stammkapital von 4 Mio. RM lange Zeit die größte deutsche Wohnungsbaugesellschaft überhaupt und schien zunächst auf ein gemeinsames Vorgehen der verschiedenen Richtungen der Arbeiterbewegung hinzudeuten.[88] Tatsächlich geriet die GAGFAH aber zum Fanal für die richtungsgewerkschaftliche Prägung des Wohnungsbaus in der Weimarer Republik: Die beteiligten Gewerkschaften überließen sie aufgrund unüberbrückbarer politischer Differenzen bald dem Hauptanteilseigner – dem Deutschnationalen Handlungsgehilfenverband –, um jeweils eigene Gesellschaften zu gründen.[89] So bildeten sich nach und nach „deutlich abgegrenzte Lager heraus, wobei die der freien und christlichen Gewerkschaften die geschlossensten Verbundsysteme aufbauten.“[90]

Das Verbundsystem der Freien Gewerkschaften bildete dabei das Dach, unter dem die Gesellschaften entstanden, auf die sich die NH nach 1945 stützen konnte. Der Ausgangspunkt hierfür waren die genossenschaftlich organisierten Baubetriebe, die insbesondere in den Jahren 1919 bis 1921 von arbeitslosen Bauarbeitern und dann auch von den Gewerkschaften im Baugewerbe gegründet wurden.[91] Sie waren reine Produktionsbetriebe, die in Bezug auf den Wohnungsbau nur mit seiner Durchführung, nicht aber mit einer Bauherrentätigkeit betraut waren. Der 1919 neugegründete Dachverband der Freien Gewerkschaften, der ADGB, betrachtete diese Produktivgenossenschaften zunächst mit einiger Reserve: „Offensichtlich wurden auf seiten der Bauhütten Hoffnungen gehegt, ihre Finanzierungsprobleme durch ADGB-Gelder gelöst zu sehen, während der Vorstand selbst Gewerkschaftsgelder lieber bei der in Gründung befindlichen Gewerkschaftsbank angelegt wissen wollte.“[92]

Zwar schlug Martin Wagner, der herausragende Kopf des reformorientierten Wohnungsbaus in der Weimarer Republik, für die von dauerndem Kapitalmangel geplagten genossenschaftlichen Baubetriebe mit der sogenannten „Bauhütte“ bald eine innovative Organisationsform vor, die zudem durch den Zusammenschluß im 1920 gegründeten „Verband sozialer Baubetriebe“ (VsB) eine breitere Kapitalbasis erhielt.[93] Dennoch konnte dieser Schritt alleine die Baubetriebe nicht nachhal-

88 Vgl. Hirche 1966, S. 65; GAGFAH 1993, S. 27 ff. und Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten (Hg.), GAGFAH 1918–1968. Eine Dokumentation, Hamburg 1968, S. 14 ff.

89 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 114 f.

90 Novy/Prinz 1985, S. 124. Dort auch (zusammen mit Kaltenborn 1986) der beste Überblick über gewerkschaftlichen Wohnungsbau und gewerkschaftliche Wohnungspolitik in der Zwischenkriegszeit. Des weiteren sind zu nennen: Loesch 1979, S. 187 f.; Hirche 1966, S. 59 ff.; Mersmann/Novy 1991, S. 58 ff.; Richter 1992, S. 116 ff. sowie Walther Astor, Arbeiterwohnungsbau, in: Gerhard Albrecht u. a. (Hg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 10–15.

91 Vgl. Klaus Novy, Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin 1983, S. 80 ff.

92 Kaltenborn 1986, S. 26.

93 Zum VsB vgl. allgemein Lutz Seidenstücker, Der „Verband sozialer Baubetriebe“ in der Weimarer Republik Organisation und Tätigkeit, Diplomarbeit Göttingen 1987 (masch.); August

tig sanieren. Wagner wollte deshalb den Produzentenorganisationen Konsumentenorganisationen zur Seite zu stellen, „‚befreundete' Absatz-, also Bauherrenorganisationen, die planmäßig den Bedarf organisieren sollten."[94]

Das zielte zum einen darauf ab, die Absatzschwierigkeiten der Bauhütten zu beseitigen. Dahinter verbarg sich aber noch eine grundsätzlichere Überlegung. Den Ausgangspunkt hierfür bildete die Tatsache, daß die Gewerkschaften die bei den Bauherren anzutreffenden Mißstände traditionell als besonders skandalöse Auswüchse kapitalistischen Spekulantentums gebrandmarkt hatten.[95] In der auch durch Wagners Initiativen nunmehr angestoßenen Debatte über die Funktion der Gewerkschaften als Träger der „Gemeinwirtschaft" – im Gegensatz zur Gemeinwirtschaftskonzeption nach dem Zweiten Weltkrieg verstanden als eine umfassende Sozialisierung der Wirtschaft –, die in Fritz Naphtalis 1928 auf dem Hamburger ADGB-Kongreß verabschiedeten Konzept der „Wirtschaftsdemokratie" ihre volle programmatische Ausformulierung erfuhr, nahm das Wohnungswesen daher eine zentrale Stellung ein: Es wurde von den Freien Gewerkschaften als idealer Ausgangspunkt für eine schrittweise Sozialisierung der Gesamtwirtschaft betrachtet.[96] Die Gewerkschaften selbst, so argumentierten August Ellinger und Martin Wagner, konnten eine solche schrittweise Sozialisierung in die Wege leiten, indem sie mit eigenen Bau- und Wohnungsunternehmen den Wohnungssektor „unterwanderten" und die kapitalistischen Wohnungsunternehmen verdrängten. Der gewerkschaftseigene Wohnungsbau in der Weimarer Republik sollte daher mehr sein als nur der Ausdruck genossenschaftlicher Selbsthilfe: Vor allem war er als wichtiger Baustein für die Überwindung des Kapitalismus und herausragendes Beispiel für die praktische Sozialisierungspolitik der Gewerkschaften gedacht.[97]

Ellinger, Zehn Jahre Bauhüttenbewegung. Eine kurze Geschichte des Verbandes sozialer Baubetriebe, Berlin 1930; Gerhard Werbik, Bauhütten – Gemeinwirtschaft auf eigenen Wegen, Frankfurt 1960; Novy 1984, S. 87 ff.; Hirche 1966, S. 60 ff. sowie Astor 1930, S. 11 ff. Dort weitere Hinweise auf die zeitgenössische Literatur. Zu Martin Wagner vgl. Novy/Prinz 1985, S. 89.

94 Novy/Prinz 1985, S. 118.

95 Vgl. am Beispiel Berliner Gewerkschaftsorganisationen Christoph Bernhardt, Bauplatz Groß-Berlin. Wohnungsmärkte, Terraingewerbe und Kommunalpolitik im Städtewachstum der Hochindustrialisierung (1871–1918) (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin Bd. 93), Berlin/New York 1998, S. 136.

96 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 118. Allgemein zur Geschichte wirtschaftsdemokratischer Vorstellungen der Gewerkschaften vgl. Horst Klein, Wirtschaftsdemokratische Auffassungen in der Geschichte der Arbeiterbewegung, BzG 1999,1, S. 14–34; Hans Thum, Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung. Von den Anfängen 1916 bis zum Mitbestimmungsgesetz 1976 (Gewerkschaften in Deutschland Bd. 12), Köln 1991; und Ulrich Borsdorf, Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung. Historische Stufen der Annäherung an den Kapitalismus, WSI-Mitteilungen 39.1986, S. 264–278. Zu Naphtalis Konzept der Wirtschaftsdemokratie vgl. Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Hrsg. und eingeleitet von Rudolf F. Kuda, Köln/Frankfurt a. M 1977 [zuerst 1928]; Hans Willi Weinzen, Gewerkschaften und Sozialismus. Naphtalis Wirtschaftsdemokratie und Agartz' Wirtschaftsneuordnung (Campus Forschung Bd. 261), Frankfurt a. M./New York 1982; und Klein 1999, S. 25 ff. Zu den Wandlungen des Begriffes „Gemeinwirtschaft" vgl. Loesch 1977, S. 19 ff.

97 Vgl. Deutscher Bauarbeiterverband (Hg.), Sozialisierung des Bau- und Wohnungswesens. Bearbeitet von August Ellinger, Hamburg 1920, S. 10 ff.; Martin Wagner, Die Sozialisierung der Baubetriebe, Berlin 1919.

Zu einer groß angelegten Kampagne mit dieser Zielrichtung konnte sich die Spitze des ADGB allerdings in den ersten Jahren nach Kriegsende ebensowenig durchringen wie zum Aufbau der von Wagner geforderten Bauherrenorganisation. Zwar richteten ADGB, AfA-Bund, SPD und USPD 1920 ein gemeinsames Sekretariat zur Untersuchung von Sozialisierungsstrategien in der Bau- und Wohnungswirtschaft ein, das ein Jahr darauf die wesentlichen Forderungen der Gewerkschaften in der Form von „Richtlinien zu einem Gesetz über die gemeinwirtschaftliche Regelung des Wohnungswesens" zusammenfaßte; aber konkrete Maßnahmen blieben aus.[98] Ein Jahr später beantragte deshalb der Verbandstag des Deutschen Bauarbeiterverbandes die Behandlung dieses Themenkomplexes auf dem Leipziger ADGB-Kongreß.[99] Der Bundesvorstand des ADGB, der den Forderungen des Bauarbeiterverbandes zu diesem Zeitpunkt noch recht skeptisch gegenüber stand, beschloß allerdings, das Thema gar nicht erst auf die Tagesordnung zu setzen. Um das durchsetzen zu können, mußte er sich aber auf einen Kompromiß einlassen. Die Bauarbeiter konnten deshalb gemeinsam mit einigen anderen Verbänden auf dem Kongreß immerhin eine Entschließung „Zur Wohnungsfrage" einbringen, die unter anderem vorsah,

> „die wirtschaftliche und finanzielle Macht der organisierten Arbeiterschaft in den Dienst der Gemeinwirtschaft zu stellen und im Bundesbureau eine Zentralstelle zu schaffen, deren Aufgabe es sein soll, die Ueberführung der privatkapitalistischen Wirtschaft in die Gemeinwirtschaft planmäßig zu fördern und alle Bestrebungen innerhalb der gewerkschaftlichen Bewegung, die auf dieses Ziel eingestellt sind, zusammenzufassen."[100]

Ein unmittelbarer Auftrag zur Gründung gewerkschaftseigener Wohnungsbaugesellschaften war das nicht.[101] Der Vorstand des ADGB betrachtete die vorgesehene „Zentralstelle" vielmehr als eine Art Diskussionsforum, in dem die Frage einer Sozialisierung der Bau- und Wohnungswirtschaft noch einmal intensiv in einem kleineren Kreis diskutiert werden sollte.[102] Daß der Beschluß des ADGB-Kongresses dennoch bis heute als die „Geburtsurkunde" der gewerkschaftseigenen Woh-

98 Vgl. Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund/Allgemeiner freier Angestelltenbund (Hg.), Richtlinien zu einem Gesetz über die gemeinwirtschaftliche Regelung des Wohnungswesens, Berlin 1921; Hirche 1966, S. 62; Günter Triesch, Die Macht der Funktionäre. Macht und Verantwortung der Gewerkschaften, Düsseldorf 1956, S. 165 f. sowie hier und im folgenden Salomon Schwarz, Handbuch der deutschen Gewerkschaftskongresse (Kongresse des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes), Berlin 1930, S. 434 ff.

99 Vgl. Protokoll der Bundesausschußsitzung des ADGB, 16.-23.6.1922, in: Michael Ruck (Bearb.), Die Gewerkschaften in den Anfangsjahren der Republik (Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert Bd. 2), Köln 1985, S. 551–592, hier S. 552.

100 Protokoll der Verhandlungen des elften Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands (1. Bundestag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes), abgehalten zu Leipzig vom 19. bis 24. Juni 1922, Berlin 1922, S. 359. Die Entschließung ist auch abgedruckt in Mersmann/Novy 1991, S. 137.

101 Darauf weist auch Schwarz hin, wenn er schreibt, die Entwicklung sei „zum Teil andere Wege [gegangen], als sie in der Entschliessung des Leipziger Kongresses vorgezeichnet waren" und die Auffassung vertritt, die Gründung der Rewog sei keine Umsetzung des Beschlusses gewesen, sondern habe diese lediglich „erübrigt", Schwarz 1930, S. 434.

102 Vgl. Protokoll der Bundesausschußsitzung des ADGB, 16.-23.6.1922, in: Ruck 1985, S. 554.

nungsunternehmen und damit auch der Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT gilt, ist hauptsächlich der Tatsache zu verdanken, daß sich die Vertreter der Bauhütten und der stets im Hintergrund des Bauarbeiterverbandes aktive Martin Wagner mit der zögerlichen Haltung des Bundesvorstandes nicht abspeisen ließen.[103] Im März 1924, nach dem Ende der Inflation, hatten sie diesen so weit bearbeitet, daß er sich bereiterklärte, zusammen mit den anderen beiden freigewerkschaftlichen Spitzenverbänden (AfA-Bund und ADB), dem VsB und der soeben gegründeten Arbeiterbank eine gewerkschaftseigene Kapitalgesellschaft zur Förderung des Wohnungsbaus zu gründen. Das war die mit einem vergleichsweise bescheidenen Stammkapital von zunächst nur 50.000 RM ausgestattete „Reichswohnungsfürsorge AG für Arbeiter, Angestellte und Beamte", kurz „Rewog". Sie wurde kurze Zeit darauf in „Dewog" (Deutsche Wohnungsfürsorge AG) umbenannt, und unter diesem Namen ist sie nach dem Zweiten Weltkrieg vielfach als Vorläuferorganisation der NH bekannt geworden.[104]

Diese Sichtweise ist, wie noch zu zeigen sein wird, in vielerlei Hinsicht durchaus berechtigt. Dennoch gilt es an dieser Stelle zunächst hervorzuheben, daß der Dewog in den ersten Jahren ihres Bestehens eine völlig andere Konzeption zugrunde lag als der späteren Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT.[105] Zunächst war die Dewog nicht ausschließlich als Wirtschaftsunternehmen, sondern auch als Interessenvertretung der Arbeitnehmer in allen Fragen des Wohnungs- und Siedlungswesens gedacht. Sie war damit nicht nur eine *wirtschaftliche*, sondern auch eine *politische* Dachorganisation des Wohnungsbaus der Freien Gewerkschaften.[106] Zwar gewann die ursprünglich nur als Eventualität vorgesehene Funktion der Dewog als zentrale Finanzierungs- und Koordinierungsstelle für die freigewerkschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften – gefördert durch die Hauszinssteuer – schnell an Bedeutung; doch der doppelte Charakter ei-

103 Das Zitat „Geburtsurkunde" ist aus Kaltenborn 1986, S. 27. Vgl. auch verschiedene Selbstdarstellungen der NH, die durchweg auf den Beschluß des 11. ADGB-Kongreß Bezug nehmen, so z. B. 50 Jahre NH, S. A 1 ff. Zu den Aktivitäten Martin Wagners und der Bauhüttenbewegung im Gefolge des Beschlusses vgl. Mersmann/Novy 1991, S. 60 und Novy/Prinz 1985, S. 118 f. Als Beleg für die passive Haltung des Bundesvorstandes kann die Äußerung von Theodor Leipart bei der Verabschiedung der Entschließung dienen. Er bemerkte, daß „wir [der Bundesvorstand des ADGB] nicht alle Bestrebungen nach dem dort benannten Ziel unbesehen unterstützen können", Protokoll ADGB-Kongreß 1922, S. 400.

104 Vgl. Jahrbuch des Allgemeinen Deutschen Gewerkschafts-Bundes 1923, Berlin 1924, S. 163 (Jahrbücher des ADGB im folgenden zitiert als: Jahrbuch ADGB + Jahreszahl).

105 Zur Dewog allgemein Novy/Prinz 1985, S. 118 ff.; Mersmann/Novy 1991, S. 59 ff.; Hirche 1966, S. 62 ff.; Richard Linneke, Die „Dewog"-Organisation, in: Bezirksausschuß des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes Berlin-Brandenburg-Grenzmark (Hg.), Die wirtschaftlichen Unternehmungen der Arbeiterbewegung. Ein Blick in die Gemeinwirtschaft, Berlin 1928, S. 63–66; Georg Bruno, Die Dewog in Hamburg, Berlin 1929; Astor 1930, S. 13 ff. (mit Hinweisen auf weitere zeitgenössische Literatur) sowie das kurze Manuskript von Ernst Bodien, Die Dewog-Organisation, Berlin 1951 (masch.). Zu beachten ist auch die von der Dewog herausgegebene Zeitschrift „Wohnungswirtschaft. Zentralorgan für die Wohnungsfürsorge aller Städte, Gemeinden, Baugenossenschaften, Siedlungsgesellschaften und Mietervereine", Berlin 1.1924–9.1932.

106 Vgl. die in Jahrbuch ADGB 1923, S. 163 f., genannten Aufgaben der Dewog sowie Linneke 1928, S. 64 f., Schwarz 1930, S. 435 und Astor 1930, S. 14.

ner wirtschaftlichen und politischen Dachorganisation blieb der Dewog bis zu ihrer Eingliederung in die DAF im Jahr 1933 erhalten.[107]

Dieser doppelte Charakter spiegelte sich in der dreistufigen Organisationsstruktur des unter dem Dach der Dewog entstehenden Systems lose miteinander verbundener Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften wider. Die Konzeption dieses Verbundsystems ging wiederum auf Martin Wagner zurück (Wagner wurde auch der erste Geschäftsführer der Dewog).[108] Einerseits baute es auf kleinen, lokalen Wohnungsbaugenossenschaften auf, die in der Regel lediglich Mitglied des Dewog-Revisionsverbandes waren – eine Entscheidung von eher symbolischem Charakter ohne große wirtschaftliche Bedeutung: Sie untermauerte zwar die Zugehörigkeit dieser Genossenschaften zur freigewerkschaftlichen Wohnreformbewegung; eine wirtschaftliche Verbindung im Sinne einer Beteiligung oder gar einer Konzernbildung bedeutete die Zugehörigkeit zum Revisionsverband aber nicht.[109]

Nur eine Minderheit der Baugenossenschaften war auch in die zweite Stufe der Organisationsstruktur des Dewog-Verbundes mit einbezogen. Bereits kurz nach ihrer Gründung bemühte sich die Dewog, „zwecks Gründung orts- oder regional-bezogener Dienstleistungsunternehmen örtliche Baugenossenschaften zu gewinnen, die zusammen mit ihr, der ‚Mutter'" – die die dritte Stufe im organisatorischen Aufbau des Verbundsystems bildete – „dem *VSB* und den örtlichen Gewerkschaften gemeinsam das Kapital [für den Wohnungsbau] zur Verfügung stellen sollten."[110] Tatsächlich waren es hauptsächlich die lokalen Gewerkschaftsorganisationen, die als Träger dieser auf der mittleren Ebene angesiedelten, neu zu gründenden Wohnungsunternehmen fungierten. Diese waren durchgängig als relativ große, nach ADGB-Bezirken gegliederte Kapitalgesellschaften konzipiert, während Genossenschaften – entgegen Wagners ursprünglichen Überlegungen – nur eine untergeordnete Rolle spielten.[111]

Eine Ausnahme bildete vor allem die bekannteste und größte dieser Gesellschaften, die GEHAG Berlin, an deren Gründung im Jahre 1924 neben den Gewerkschaften auch fünf ortsansässige Baugenossenschaften maßgeblich beteiligt waren und die einen großen Teil der von ihr gebauten Wohnungen an lokale Verwaltungsgenossenschaften des Dewog-Verbundes weitergab.[112] Die GEHAG wurde damit zum Vorzeigeobjekt des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus in der Weimarer Republik. Ihr Chefarchitekt Bruno Taut setzte mit ihr das Programm des

107 Vgl. Jahrbuch ADGB 1927, S. 306.

108 Wagner entwickelte diese Konzeption auf der Grundlage einer pointierten Analyse der Probleme des Wohnungsmarktes und legte sie in einem später häufig zitierten Aufsatz dar: Martin Wagner, Neue Wege zum Kleinwohnungsbau. Ein Programm der Selbsthilfe, Soziale Bauwirtschaft 4.1924, S. 21–33.

109 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 125 u. S. 131.

110 Novy/Prinz 1985, S. 124.

111 So z. B. bei der Gewobag Frankfurt, vgl. GWH o. J. [1999], S. 12 f. sowie Gewobag Frankfurt (Hg.), Im Kampf gegen Vermassung. Aus der Werkstatt eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens. Gewobag 1924–1954, Frankfurt 1954, S. 3. Zur Gliederung nach ADGB-Bezirken vgl. Kaltenborn 1986, S. 28.

112 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 124.

„Neuen Bauens“ um und erregte mit seinen Siedlungen – besonders mit der berühmten Hufeisensiedlung in Berlin-Britz – weltweites Aufsehen.[113]

Neben der GEHAG wurden auf der Grundlage der Bemühungen der Dewog und der durch die beginnende Hauszinssteuerära günstigen Rahmenbedingungen zwischen 1924 und 1926 noch 16 weitere solcher regionaler Wohnungsunternehmen gegründet.[114] Es waren diese Gesellschaften, die die Hauptlast des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus in der Weimarer Republik trugen und die mit ihrem Know-how, ihrer Organisation und ihrem Vermögen das Rückgrat der Kontinuität zur Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT bildeten. Zusammenfassende Angaben über die Bautätigkeit der regionalen Dewog-Gesellschaften und über ihre Vermögenslage sind allerdings äußerst problematisch, weil ihre Verflechtung mit den in der Dewog-Revisionsvereinigung zusammengeschlossenen Wohnungsbaugenossenschaften nur schwer zu durchschauen ist.[115] Die einzige vorhandene Aufschlüsselung der Wohnungsbestände nach Regionalgesellschaften einerseits und Genossenschaften andererseits stammt aus dem Jahr 1928 und ergibt, daß die Regionalgesellschaften der Dewog in ihren ersten fünf Geschäftsjahren ca. 15.000 Wohnungen fertigstellten und davon 11.888 in ihrem eigenen Besitz behielten. Die Genossenschaften der Revisionsvereinigung brachten es im gleichen Zeitraum auf etwa 29.300 Fertigstellungen.[116] Gesichert ist ferner, daß die Dewog-Regionalgesellschaften im darauf folgenden Jahr nochmals etwa 10.000 Wohnungen errichteten, bevor die Bautätigkeit der Gemeinnützigen in der Weltwirtschaftskrise beinahe vollständig zum Erliegen kam.[117] Insgesamt scheint also die Angabe von Kaltenborn, nach der von den Dewog-Regionalgesellschaften zwischen 1924 und 1933 „wohl rund 30.000 Wohnungen gebaut“[118] wurden, recht realistisch. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß von diesen 30.000 Wohnungen mindestens zwei Drittel, also rund 20.000 Wohnungen, in ihrem Besitz verblieben sind.

Der Umfang des Anlagevermögens der freigewerkschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften in der Weimarer Republik ist mit dieser Zahl aber wohl eher unter-

113 Zur GEHAG generell vgl. Schäche 1999; GEHAG (Hg.), 50 Jahre Gehag. Ein Bericht, Berlin o. J. [1974] sowie GEHAG (Hg.), GEHAG 1924–1957. Entstehung und Entwicklung eines gewerkschaftlichen Wohnungsunternehmens, Berlin o. J. [1957]. Zur Hufeisensiedlung vgl. Schäche 1999, S. 42 ff.

114 Vgl. Jahrbuch ADGB 1926, S. 196 und die Liste der Tochtergesellschaften in: DEWOG Deutsche Wohnungsfürsorge Aktien-Gesellschaft für Beamte, Angestellte und Arbeiter (Hg.), Geschäftsbericht 1929, Berlin 1929, o. S. Außerdem Linneke 1928, S. 64.

115 Die an verschiedenen Stellen – z. B. bei Scheiner/Schmidt 1974, S. 16, oder in 50 Jahre NH, S. A 13 – genannte Zahl von 80.000 zwischen 1924 und 1933 gebauten Wohnungen beruht auf einer Einbeziehung der lediglich zur Revisionsvereinigung zählenden Genossenschaften, deren Vermögen weder rechtlich noch wirtschaftlich zum Vermögen der Dewog gehörte. Sie ist deshalb nicht haltbar. Die generelle Kritik von Novy/Prinz 1985, S. 131, an der Nennung von Zahlen erscheint aber dennoch überzogen. Sie übersieht, daß die Dewog seit 1928 zumindest im wirtschaftlichen Sinne ein Konzern war, der in seiner Selbstdarstellung auch selbst konzernbezogene Zahlen verwendete, vgl. Dewog 1929, o. S.

116 Vgl. Jahrbuch ADGB 1928, S. 242 f. sowie Astor 1930, S. 14.

117 Vgl. Dewog 1929, o. S.

118 Kaltenborn 1986, S. 28. Kaltenborn nennt für seine Schätzung leider keine Quellenangabe. Vgl. auch die widersprüchlichen Angaben bei Bodien 1951, S. 4 ff., die aber insgesamt auf eine ähnliche Größenordnung hinauslaufen.

als überschätzt. Schließlich blieben mindestens drei der in den ADGB-Bezirken gegründeten regionalen Wohnungsbaugesellschaften auch nach 1928 außerhalb des Organkreises der Dewog, auf den sich die oben genannten Zahlen beziehen.[119] Die Gesamtzahl der 1933 im Besitz aller regionalen freigewerkschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften dürfte daher näher an 25.000 als an 20.000 Wohnungen gelegen haben; denn zumindest eine der nicht zur Dewog gehörenden Gesellschaften war vergleichsweise groß und hatte bis 1933 ca. 2.700 Wohnungen errichtet, die noch dazu fast ausschließlich für die eigene Verwaltung gedacht waren und somit im Vermögen der Gesellschaft verblieben.[120] Das war die am 26. März 1926 gegründete „Gemeinnützige Kleinwohnungsbaugesellschaft Groß-Hamburg mbH" – jene Gesellschaft, die nach 1945 zur Muttergesellschaft der Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT ausgebaut wurde und damit eben jene Lenkungs- und Holdingfunktion an sich zog, die der Dewog verwehrt blieb.

Die Dewog selbst beschränkte sich nach ihrer Gründung nämlich zunächst auf die Funktion einer Art *think tank* der gewerkschaftlichen Baugesellschaften. Martin Wagner als ihr Geschäftsführer konzentrierte sich auf die Entwicklung von Konzepten zur Rationalisierung der Bauwirtschaft, die zentralen Stellenwert für die im Dewog-Verbundsystem organisierten Unternehmen und die wohnungspolitische Programmatik des ADGB erlangten. Die Gewerkschaften verbanden mit ihnen die Hoffnung auf eine nachhaltige Senkung der Mieten.[121] Dabei sahen sie sich als Speerspitze einer Rationalisierungsbewegung, die weite Teile der Bau- und Wohnungswirtschaft erfaßt hatte und ein vereinendes Element der ansonsten politisch zersplitterten Genossenschaftsbewegung und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bildete. Außen vor blieben nur die Gesellschaften, die konservativen Handwerksverbänden nahestanden.[122] Rainer Weinert ist daher beizupflichten, wenn er darauf hinweist, daß das „industrielle Bauen nach 1945 (...) nicht einseitig auf die nationalsozialistische Wohnungsbaupolitik zurück[geht], sondern auch auf die Rationalisierungsdiskussion der 20er Jahre."[123] Tatsächlich waren die gewerkschaftseigenen Wohnungsbaugesellschaften – aber eben nicht nur sie – schon weit vor Gründung der Bundesrepublik Träger eines Rationalisierungsgedankens, der Weimar, NS und Bonn in einer direkten Linie miteinander verband.

Waren auf dieser funktionalen Ebene also ausgeprägte Kontinuitäten zwischen Dewog und NH vorhanden, so gab es in organisatorischer Hinsicht – zumindest, wenn man die bis 1928 bestehende Struktur der Dewog zugrunde legt – einen fun-

119 Vgl. die Liste der Tochtergesellschaften in Dewog 1929, o. S.

120 Vgl. Heinrich Plett, Die Neue Heimat und ihre Tochtergesellschaften. Ein geschichtlicher Rückblick, in: NHH 1952(b), S. 25–27, hier S. 26. Die Angabe bei von Loesch 1979, S. 188, nach der die GKB der Dewog angehörte, ist symptomatisch für die Verwirrung, die die Organisationsstruktur der Dewog hervorgerufen hat: Wohl gehörte die GKB dem Dewog-Revisionsverband an; doch die hier implizierte Kapitalbeteiligung der Dewog an der GKB hat es nie gegeben. Vgl. Dewog 1929, wo die GKB nicht auftaucht, und Jahrbuch ADGB 1926, S. 192.

121 Vgl. Jahrbuch ADGB 1924, S. 185.

122 Vgl. Adelheid v. Saldern, Die Neubausiedlungen der Zwanziger Jahre, in: Ulfert Herlyn/Adelheid v. Saldern/Wulf Tessin (Hg.), Neubausiedlungen der 20er und 60er Jahre. Ein historisch-soziologischer Vergleich, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 29–73, hier S. 34.

123 Weinert 1994, S. 48.

damentalen Unterschied zwischen den beiden Unternehmen. Im Gegensatz zur NH hatte die Dewog eben gerade *nicht* die Eigenschaften einer Konzernmuttergesellschaft, sondern sie war eine Art lockerer Dachverband, dessen Kompetenzen in der Formulierung der konkreten Unternehmenspolitik gegenüber seinen Tochtergesellschaften gering und gegenüber den assoziierten Bauträgergesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften im Dewog-Revisionsverband gleich null waren. Während die Muttergesellschaft der NH in den fünfziger Jahren jeweils das gesamte Stammkapital ihrer unmittelbaren Tochtergesellschaften bei sich vereinte, war die Dewog selbst nur an 11 (später 14) der auf ihre Initiative hin gegründeten Wohnungsbaugesellschaften überhaupt – und i. d. R. nur in geringem Umfang – beteiligt.[124] Dem Dewog-Verbund fehlte also das zentrale Merkmal der späteren Unternehmensgruppe: die über die Eigentumsverhältnisse abgesicherte zentrale Lenkung des Unternehmensverbundes.

Zwar versuchte die Dewog, im Gefolge einer Reorganisation seit 1928 das Stammkapital der regionalen Wohnungsbaugesellschaften zumindest zu 75% zu übernehmen, was ihr in den folgenden Jahren bis auf einige Ausnahmen auch gelang. Allerdings wurden diese Ansätze zur Konzernbildung durch die Weltwirtschaftskrise schnell hinfällig: Die schwer gebeutelte Dewog überlebte die Jahre 1931 und 1932 zunächst „nur im solidarischen Zusammenstehen mit den anderen freigewerkschaftlichen Wirtschaftsunternehmungen“.[125] Nachdem die Nationalsozialisten die Dewog und ihre Tochtergesellschaften 1933 beschlagnahmt hatten, fand die weitere organisatorische Entwicklung dann ohnehin auf einem ganz anderen Hintergrund statt.[126] Doch die versuchte Konzernbildung am Ende der zwanziger Jahre scheiterte nicht nur an diesen externen Einflüssen, sondern auch an einem Spezifikum des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus in diesem Zeitraum: an seiner Verankerung in den lokalen Milieus der Richtungsgewerkschaften. Denn ursprünglich war das Eigentum an diesen Gesellschaften ganz bewußt weit unter verschiedenen lokalen Gewerkschaftsorganisationen gestreut worden, um eine Einbindung möglichst großer gewerkschaftsnaher Kreise zu ermöglichen.[127] Das ließ sich im Zuge der versuchten Konzernbildung nicht so ohne weiteres rückgängig machen: Aufgrund des Widerstandes der lokalen Gewerkschaftsorganisationen überließ die Dewog auch bei den Gesellschaften, deren Kapital sie übernahm, diesen weiterhin die Aufsichtsratsmandate. Sie versäumte es also, neben den Ansätzen zur wirtschaftlichen Konzernbildung auch die für eine einheitliche Willensbildung erforderlichen Entscheidungsstrukturen einzuführen und beschränkte sich statt dessen auf ihre Funktion als Finanzierungs- und Beratungsagentur.[128]

Es war also trotz der vorhandenen Ansätze zu einer Konzernbildung unwahrscheinlich, daß die Dewog sich „im Zuge von Reformen des Unternehmens durchaus eine Struktur [hätte] geben können, wie sie später die Neue Heimat auf-

124 Vgl. Jahrbuch ADGB 1926, S. 196 und die Liste der Tochtergesellschaften in Dewog 1929, o. S. Außerdem Linneke 1928, S. 64.
125 Jahrbuch ADGB 1931, S. 225.
126 Vgl. Kap. 2.2.2 dieser Arbeit.
127 Vgl. 50 Jahre NH, S. A 3.
128 Vgl. Linneke 1928, S. 65 f.

wies".[129] Dazu waren die Unternehmen trotz ihrer bereits relativ weitgehenden Professionalisierung noch zu fest in die lokal geprägten politischen Milieus der richtungsgewerkschaftlich organisierten Arbeiterbewegung eingebunden. Erst die Herauslösung der Unternehmen aus diesen lokalen Bindungen ermöglichte den Aufbau eines Großkonzerns.[130] Diese Herauslösung ergab sich aus der organisatorischen Entwicklung der Gesellschaften unter der Herrschaft der DAF und aus der Rückerstattungspolitik der Gewerkschaften nach dem Ende des Krieges.

2.2.2 Unter der Herrschaft der DAF: Gewerkschaftliche Wohnungsunternehmen 1933–1945

Durch die „Gleichschaltung" der Freien Gewerkschaften am 2. Mai 1933 wurde die politische Kontinuität des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus in Deutschland jäh unterbrochen.[131] Ebenso wie das übrige Vermögen der Gewerkschaften beschlagnahmten die Nationalsozialisten auch deren Wohnungsbaugesellschaften. Ihre Substanz blieb allerdings – wie die der Bauhütten – weitgehend erhalten. Die Wohnungsunternehmen des Dewog-Verbundes wurden in die am 10. Mai 1933 gegründete DAF eingegliedert und erlitten damit das gleiche Schicksal wie fast alle Wohnungsunternehmen der anderen Richtungsgewerkschaften auch. Die einzige Ausnahme bildete das zu diesem Zeitpunkt größte deutsche Wohnungsunternehmen, die GAGFAH, die als eigenständiger Betrieb weitergeführt wurde.[132]

Allerdings fügten sich die Kapitalgesellschaften, die die mittlere Ebene der Dewog gebildet hatten, relativ reibungslos in die wohnungspolitischen Absichten der Nationalsozialisten ein. Die weitgehende Professionalisierung, die sie bereits unter gewerkschaftlicher Kontrolle erfahren hatten, machte ihre Herauslösung aus dem politischen Milieu, dem sie entsprungen waren, wesentlich leichter als bei den ehrenamtlich geführten Genossenschaften: Im Gegensatz zu diesen oder auch zu den übrigen gewerkschaftseigenen Wirtschaftsunternehmen, die ebenfalls der DAF unterstellt wurden, blieb ihnen neben ihrem Anlagevermögen und ihrer zunächst beibehaltenen Organisationsstruktur auch der größte Teil ihres Personals erhalten. Nur einige Führungskräfte wurden ausgetauscht.[133] Die Nationalsozialisten knüpften also auch hinsichtlich der gewerkschaftlichen Unternehmen „unmittelbar an das in der Weimarer Republik entwickelte wohnungspolitische Instrumentarium an und instrumentalisier[t]en den gut eingespielten Apparat der ge-

129 Weinert 1994, S. 45.

130 Vgl. ähnlich Weinert 1996, S. 101 f.

131 Zur „Gleichschaltung" der Gewerkschaften vgl. Michael Schneider, Unterm Hakenkreuz. Arbeiter und Arbeiterbewegung 1933 bis 1939 (Geschichte der Arbeiter und der Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Bd. 12), Bonn 1999, S. 91 ff. sowie Heinrich August Winkler, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik. 1930/33: Der Weg in die Katastrophe (Geschichte der Arbeiter und der Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Bd. 11), Berlin 1987, S. 867 ff., S. 893 ff. u. S. 918 ff.

132 Vgl. Novy/Prinz 1985, S. 217.

133 Vgl. Kaltenborn 1986, S. 29 und 50 Jahre NH, S. A 9.