
Rainer Weinert

Ziele, Organisation und Konflikte des gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbaus der Gewerkschaften nach 1945 im Kontext des öffentlichen Wohnungsbaus

Genossenschaften und gemeinwirtschaftliche Unternehmen gehörten zu den traditionellen Institutionen der Arbeiterbewegung und waren ein wichtiger Bestandteil von Arbeiterkultur. Die Wohnungsbaugesellschaften erhielten insbesondere nach 1922 politische Schubkraft, als auf dem Leipziger Bundeskongreß des ADGB zur Wohnungsfrage der Beschluß gefaßt wurde, daß die Gewerkschaften eine aktive Gemeinwirtschaftspolitik betreiben sollten. 1924 wurde die „Deutsche Wohnungsfürsorge A.-G. für Beamte, Angestellte und Arbeiter“ (Dewog) gegründet, die eine nicht unerhebliche wohnungsbaupolitische Aktivität als Bestandteil gewerkschaftlicher Politik entfaltete. Nach 1945 wurde an diese Tradition partiell angeknüpft, nunmehr als gemeinwirtschaftliche Unternehmen der Gewerkschaften. Allerdings machte der Wohnungsbaukonzern „Neue Heimat“ in wenigen Jahren eine enorme Expansionsentwicklung durch und stieg sogar zu Europas größtem Wohnungsbaukonzern auf, um in den achtziger Jahren auf spektakuläre Weise zusammenzubrechen. Diese Entwicklung wirft für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung eine Reihe von Fragen auf, die bislang nur unzureichend beantwortet sind. Das kann auch in diesem Beitrag nur ansatzweise geschehen. Im folgenden behandle ich in erster Linie die Entwicklung der gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbauunternehmen der Gewerkschaften im Nachkriegsdeutschland bis 1954, da in dieser Periode die wesentlichen Weichenstellungen erfolgten, die für die spätere Unternehmenspolitik der „Neuen Heimat“ prägend werden sollten, insbesondere die politischen und organisatorischen Voraussetzungen der Autonomisierung dieses Unternehmens von den Gewerkschaften. Diese Nachkriegskonstellation werde ich beispielhaft an einem für die Gewerkschaften wichtigen Wohnungsbauprogramm, dem sog. Schleswig-Holstein-Programm, erörtern. Um die Ausgangsbedingungen für die Gründung dieses Unternehmens nach 1945 adäquat analysieren zu können, gehe ich zunächst kurz auf den gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbau in der Weimarer Republik und in der NS-Diktatur ein.

Nach der hier entwickelten These autonomisierten sich die „gemein-

wirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften“ in den fünfziger Jahren frühzeitig, weshalb sich die Unternehmenszusammenbrüche in den achtziger Jahren im Kontext gewerkschaftlicher Politik merkwürdig exotisch ausnehmen. Vergleicht man die Unternehmensentwicklung der „Neuen Heimat“ jedoch mit derjenigen anderer gemeinwirtschaftlicher sowie öffentlicher Unternehmen in den sechziger und siebziger Jahren, dann ergeben sich neue, aufschlußreiche Perspektiven. Dieser Vergleich bildet deshalb den Abschluß meiner Überlegungen.

1. Der Wohnungsbau in der Weimarer Republik

Deutschland hat keine lange Tradition im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Eine dramatische Wohnungsnot existierte in Deutschland schon vor dem Ersten Weltkrieg, ohne daß der Staat in den Wohnungsmarkt eingriff. Nach 1918 eskalierte der hohe Wohnungshedarf zu einer so extremen Wohnungsnot, daß sich der Staat erstmals in Deutschland gezwungen sah, eine aktive Wohnungspolitik zu betreiben. Damit wurde ein zentraler Bereich des Wohnungsbaus in der Weimarer Republik zu einer öffentlichen Angelegenheit ohne Berücksichtigung der Rentabilität.¹

Diese Wohnungsnot war der politische Ausgangspunkt für die deutschen Gewerkschaften, sich ab Anfang der zwanziger Jahre verstärkt diesem Problem zuzuwenden, und ab 1924 spielten die gewerkschaftseigenen Baugenossenschaften eine gewichtige Rolle. Zwar gründeten sich schon unmittelbar nach dem Krieg eine Vielzahl von Baugenossenschaften, die den Gewerkschaften nahestanden, sie blieben aber nur örtlich oder regional wirksam. Politische Schubkraft erhielt diese Entwicklung nach 1922, als auf dem Leipziger Bundeskongreß des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) zur Wohnungsfrage eine aktive Gemeinwirtschaftspolitik der Gewerkschaften beschlossen wurde. Zwei Jahre später wurde die Dewog gegründet, die sich als programmgewaltige Spitze eines Verbundes verstand, die über fünf Filialen, zwanzig Tochtergesellschaften, assoziierte Bauträgergesellschaften und über zweihundert bestehende oder neu gegründete Baugenossenschaften betreute.²

Die Dewog erfuhr in kurzer Zeit einen großen Aufschwung und ließ von 1924 bis 1929 etwa 20.000 Wohneinheiten errichten. Diese Größenordnungen zwangen die Dewog dazu, die Wirtschaftlichkeit in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten zu rücken. Damit entstand ein Spannungsverhältnis zwischen der Dewog mit ihrer zentralen, gut organisierten und effizienten Produktion auf der einen Seite und den kleinen Genossenschaften auf der anderen, deren Strukturen dezentral-soziokulturell geprägt waren.³ Dieses Spannungsverhältnis ist insofern bedeutsam, als es

nach 1945 als innergewerkschaftlicher Konflikt um den gewerkschaftseigenen Wohnungsbau wieder auftauchen sollte.⁴ Trotz ihrer Größe war für die Dewog die Einbettung in das proletarische Vereinswesen charakteristisch, sie war Teil der „Arbeiterkultur“ in der Weimarer Republik.

2. Der Wohnungsbau in der NS-Diktatur

Charakteristisch für die nationalsozialistische Wohnungsbaupolitik war eine sehr enge Verquickung von staatlicher Förderung und gemeinnütziger Wohnungswirtschaft. Nach der sogenannten Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 wurden die Genossenschaften in der Deutschen Arbeitsfront (DAF) der Nationalsozialisten zwangsorganisiert. Ebenso wie viele andere Einrichtungen schafften die Nationalsozialisten die Genossenschaften nicht ab, sondern konzentrierten sich darauf, sie unter ihre Kontrolle zu bringen, als politisches Instrument dienten personelle Umbesetzungen bzw. die Einsetzung sogenannter Beauftragter der Partei.⁵ So blieben die kommunalen, wirtschaftlichen und sozialen Selbsthilfeeinrichtungen bestehen, und deren Besetzung mit politischen Funktionären sicherte der Befehlsapparatur der NSDAP Eingriffsmöglichkeiten.⁶

Die entscheidende Zäsur dürften die systematischen Zwangsverschmelzungen von 1939 bis 1942 gewesen sein, die dem Ziel dienten, große und leistungsfähige Unternehmen zu schaffen. Die ehemaligen Gewerkschaftsunternehmen wurden Anfang 1939 zusammengefaßt und umbenannt in „Neue Heimat – gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft der DAF“. Diese wurde in 24 Gesellschaften entsprechend den Gaugebieten aufgliedert. Die Genossenschaften wurden auf diese Weise einer rigiden Instrumentalisierung durch den NS-Staat unterworfen.⁷ Hinzu traten andere Wohnungsbaugesellschaften, die ursprünglich politisch und kulturell ganz andere Ziele verfolgten. Mit diesen unternehmenspolitischen Änderungen während der NS-Diktatur wurde genau das ausgehebelt, was die gewerkschaftlichen Wohnungsbaugenossenschaften in der Weimarer Republik auszeichnete: ihre politisch-ideologische Verankerung in der deutschen Arbeiterbewegung.

3. Probleme des öffentlichen Wohnungsbaus nach dem Zusammenbruch 1945

Hinsichtlich der wohnungswirtschaftlichen Probleme nach 1945 lassen sich drei Ebenen unterscheiden, die institutionelle, die wirtschaftliche und die politische Ebene, die eine spezifische Konstellation begründeten:

1. Die extreme Wohnungsnot im Nachkriegsdeutschland auferlegte der öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsbaupolitik den „Zwang zur

Menge“.⁸ in kurzer Zeit viele Wohnungen kostengünstig bauen zu müssen.⁹

2. Die Behebung der Wohnungsnot war eines der zentralen Nachkriegs-probleme, eine „nationale Aufgabe“; die aktive Teilnahme der Gewerkschaften bei der Behebung der Wohnungsnot wurde sowohl von der Mitgliedschaft als auch von den politischen Akteuren eingefordert.

3. Dieser Problemdruck führte zu einer Art konzertierten Aktion, die den Wohnungsmarkt ausschaltete und alle Beteiligten, bizonale Verwaltungen bzw. Bund, Länder, Kommunen und gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen sowie die Gewerkschaften in unterschiedlichen lokalen und regionalen Wohnungsbauintiativen und Projekten zusammenführte, um im möglichst großen Stil teilweise gigantische Bauvorhaben zu realisieren: auf dieser Basis wurden Strukturen der „Kriegsgemeinwirtschaft“ (Max Weber) übernommen.

Der wohnungspolitische „Zwang zur Menge“ ist der Kern dieser Nachkriegs-Konstellation. Im Verlauf der fünfziger Jahre wurden erhebliche staatliche Finanzvolumina zur Verfügung gestellt, während das Zusammenwirken die Grenzen zwischen öffentlichem, gemeinnützigem und gemeinwirtschaftlichem Wohnungsbau (der Gewerkschaften) verschwinden ließ. Die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften im allgemeinen und die gewerkschaftseigenen Wohnungsgesellschaften im besonderen wandelten sich zu „Verteilern der vom Staate zur Verfügung gestellten, zur Förderung des Arbeiterstättenwohnungsbaues bestimmten öffentlichen Gelder“.¹⁰ In der unmittelbaren Nachkriegszeit verschärfen sich jedoch zunächst die Probleme der Wohnungsversorgung. Während sich die Versorgung der deutschen Bevölkerung mit Lebensmitteln langsam verbesserte, blieb das Wohnungsproblem auch nach der Währungsreform ungelöst. Das Hauptproblem bestand in der Finanzierung, denn nach der Währungsreform tat sich eine große Schere zwischen den „Stoppmieten“ einerseits und den hohen Bankkosten andererseits auf, so daß kaum Kapital in den Wohnungsbau floß. Vor diesem Hintergrund wurden von verschiedenen Verwaltungen, den Alliierten und den Interessenverbänden mit unterschiedlicher Nuancierung immer wieder zwei Hauptforderungen aufgestellt: 1. die Baukosten „durch Anwendung moderner Bauweisen“ maßgeblich zu senken;¹¹ 2. das Wohnungsproblem durch „konzertierte Aktionen“ in den Griff zu bekommen. Beispielhaft drückte diese Forderung der Finanzausschuß des Länderrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (VWG) in einer Antwort auf das Memorandum der Militärregierung aus: er hob hervor, daß „nur bei einem Anpacken der Schwierigkeiten von allen Seiten und nur unter Opfern das Wohnungsproblem gelöst werden kann“.¹²

Die Forderungen wurden zwar erhoben, aber es fehlten die öffentli-

chen Mittel in den erforderlichen Größenordnungen, um den Wohnungsbau spürbar anzukurbeln. Auch die Alliierten betrachteten diese Entwicklung aus politischen Gründen mit großem Argwohn; zwar wurden freifinanzierte Geschäftslokale, Läden und Kinos gebaut, aber keine Arbeiterwohnungen, wie der britische Militärgouverneur General Robertson auf einer Besprechung mit den Ministerpräsidenten im März 1949 kritisierte,¹³ General Lucius D. Clay befürchtete gar eine politische Radikalisierung der deutschen Bevölkerung und kritisierte die deutschen Behörden, daß nicht genug „für die kleinen Leute“ geschehe.¹⁴

Die deutschen Länder und Verwaltungen der Bizone hatten von April bis Ende Juni 1949 über 500 Millionen DM an Investitionen bereitgestellt, wovon ein Großteil in den sozialen Wohnungsbau floß.¹⁵ Diese Mittel wurden als völlig unzureichend angesehen und veranlaßten Hermann Pünder von der Verwaltung des VWG, den Schwarzen Peter an die Alliierten zurückzugeben. Er erinnerte die Militärgouverneure an einen Satz General Clays, daß, wenn die Alliierten das Geld der deutschen Seite sähen, die Deutschen das Geld der Alliierten sehen würden.¹⁶ Die deutschen Verwaltungen investierten zwar, aber die Mittel der Alliierten blieben aus. In diesem Zusammenhang legte Mitte Juni 1949 die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein Finanzierungssofortprogramm in Höhe von 400 Millionen DM vor, von denen 90 Millionen DM in den Wohnungsbau fließen sollten. Der Finanzausschuß des Länderrates des VWG stimmte einer Verteilung dieser Mittel zu, mit denen schwerpunktmäßig die Bauwirtschaft in den Flüchtlingsländern Schleswig-Holstein, Bayern und Niedersachsen gefördert werden sollte.¹⁷

Da es beim Wohnungsbau nicht in dem politisch von allen Seiten gewünschten Sinne voran ging und außerdem gerade von den Alliierten eine Radikalisierung befürchtet wurde, sollte beim Wohnungsbau eine breite Front eröffnet werden. In diesem Sinne forderte im September 1949 die Marshallplan-Verwaltung zusätzlich die Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften auf, geeignete Vorschläge auszuarbeiten.¹⁸ In dieser Situation stieß das Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitut des DGB (WWI) mit seinem Arbeitslosen- und Wohnungsbauprogramm in ein Vakuum, denn ein solches Programm hatte es zuvor nicht gegeben. Für die Initiative des WWI war entscheidend, daß es die Unterstützung der Marshallplan-Verwaltung fand, die sich wiederum die politischen Befürchtungen, die Clay und Robertson geäußert hatten, zu eigen gemacht hatte.

4. Der Wohnungsbau durch gewerkschaftliche Unternehmen der Gemeinwirtschaft nach dem Zusammenbruch

Für die Kontinuität der Neuen Heimat nach 1945 waren zwei Entwicklungen entscheidend: Einmal die hohe Kontinuität der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft insgesamt, die den wohnungswirtschaftlichen Rahmen für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen setzte, zum anderen die Politik der Gewerkschaften, die die politische und unternehmerische Absicherung des Übergangs für die Neue Heimat sicherstellte. Zunächst gehen wir auf die Bedingungen dieser Kontinuität ein.

Kontinuitäten im gemeinnützigen Wohnungsbau nach 1945

Am auffälligsten ist die rechtliche Kontinuität nach 1945; so wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) von 1940 erst fünfzig Jahre später abgeschafft. Das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29. Februar 1940 und der Erlaß zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaus nach dem Kriege vom 15. November 1940 sahen u.a. vor, daß die Baudurchführung und die Verwaltung neben den Gemeinden im wesentlichen von den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften geleistet werden sollte, bei gleichzeitiger Ausdehnung der Wohnungsbauförderung aus Mitteln des Reiches.¹⁹ Diese Maßnahmen leiteten eine enge Verzahnung von staatlicher Wohnungspolitik und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ein, die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wurde zum Instrument staatlicher Wohnungspolitik.²⁰

Das Ziel, die Gewährleistung tragbarer Mieten, sollte durch Typisierung und Normung erreicht werden, dabei sollten Typengrundrisse entwickelt werden, die einheitliche Abmessungen der Zimmertiefe und Geschoßhöhen, der Wandstärken und die Vereinheitlichung der Konstruktionen für Dächer, Treppen und Decken garantierten.²¹ Trotz der ideologischen Gegensätze gegenüber der NS-Siedlungs- und Bevölkerungspolitik gab es nach 1945 angesichts der großen Wohnungsnot sowohl einen politischen Sachzwang als auch die Bereitschaft in den Gewerkschaften, in Kategorien verstärkter Typisierung und Normung zu denken und zu bauen (bzw. denken zu müssen). Es wäre allerdings irreführend, diese Rationalisierungsmaßnahmen ausschließlich mit der nationalsozialistischen Gleichschaltungspolitik erklären zu wollen.²² Eine solche Betrachtung unterschlägt die euphorischen Rationalisierungs- und Industrialisierungsvorstellungen gerade in den sozialistischen Baugenossenschaften der Weimarer Republik. Denn um soziale Mieten zu realisieren, konzentrierte sich die Wohnungsbaupolitik der Weimarer Republik einerseits

auf die Subventionierung der Kosten, andererseits auf die intensive Rationalisierung der Bauwirtschaft, die von allen politischen Gruppierungen unterstützt wurde. Die Industrialisierung und Rationalisierung der Bauwirtschaft zielte u.a. auf Maßnahmen wie die Normierung und Typisierung der Bauteile, die Erzielung von Ersparnissen durch Serienherstellung gleicher Typen in bestimmten Größenordnungen, auf neue Baumethoden (Plattenbauweise, Stahlbetonskeletthauweise), auf bestimmte Bauformen (Flachdach, glatte Außenfassaden), auf die Rationalisierung des Bauvorgangs durch Verwendung von Spezialmaschinen wie Aufzüge und Kräne.²³ Auf einigen dieser Elemente der Banproduktion und der Wohnungsbaupolitik der zwanziger Jahre, insbesondere auf der extremen Rationalisierung, baute unter den Bedingungen der Kriegswirtschaft 1939/40 die nationalsozialistische Planung für den sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit auf. Diese war ein wichtiges Bindeglied zum Wohnungsbau der fünfziger Jahre.²⁴ Nach 1945 finden wir die erwähnten Maßnahmen zur Senkung der Baukosten bis in einzelne Formulierungen hinein wieder.²⁵ Das „industrielle Bauen“ nach 1945 geht somit nicht einseitig auf die nationalsozialistische Wohnungsbaupolitik zurück, sondern in einem erheblichen Maße auf die Rationalisierungsdiskussion der zwanziger Jahre. Die NS-Wohnungspolitik war insofern nicht neu oder spezifisch nationalsozialistisch, sondern griff organisatorisch auf vorhandene Genossenschaften und konzeptionell auf wohnungsbaupolitische Konzepte zurück.²⁶ Diese Kontinuität in der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde mit Sachlichkeit und Objektivität begründet. Gleichzeitig wurde die Ankurbelung des Wohnungsbaus nach 1945 besatzungspolitisch für erforderlich gehalten, um der befürchteten Radikalisierung der Bevölkerung den Boden zu entziehen.

Hinsichtlich der organisatorischen Entwicklung verlief die Gründungsgeschichte der Gewerkschaften gegenüber der der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen geradezu diametral. Während der Gewerkschaftsapparat erst aufgebaut werden mußte, konnten die Vertreter der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an funktionierende Unternehmensstrukturen anknüpfen. Bezüglich der 'Politik' dieser Unternehmen, nämlich Wohnungen zu bauen, gab es keine Differenzen mit der amerikanischen Besatzungsmacht, während sich dies bei der gewerkschaftlichen Politik ganz anders verhielt. Nach 1945 waren die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen organisatorisch wie politisch immer 'schneller' als die Gewerkschaften. Damit wurden früh die Voraussetzungen für eine Verselbständigung dieser Unternehmen gelegt.

Mit der organisatorischen Kontinuität korrespondierte eine Diskontinuität in funktioneller Hinsicht. Die Genossenschaften der Weimarer Re-

publik waren ein wichtiger Bestandteil von Arbeiterkultur, eine Tradition, die nach 1945 nicht revitalisiert wurde. Dem stand zum einen die Politik der westlichen Alliierten entgegen, nur politisch neutrale Verbände und Institutionen zuzulassen. Alle verfügbaren Informationen über die Rückerstattungspraxis der amerikanischen Militärregierung lassen den Schluß zu, daß ein linkssozialistisch orientiertes Wohnungsbauprogramm der Gewerkschaften in jedem Fall abgelehnt worden wäre. Hinzu trat eine für die Entwicklung der Neuen Heimat weitaus prägendere Position, nämlich die der Entideologisierung der Politik, die nach 1945 weit verbreitet war, auch in der SPD und in den Gewerkschaften.²⁷

Zwar gab es politisierte Gruppen aus dem Widerstand gegen Hitler und der Emigration, aber in der deutschen Bevölkerung herrschte nach dem Zusammenbruch des Staates Hitlers eine grundsätzliche Abneigung gegen politische Aktivitäten vor. Für die Bevölkerung war die Ernährungs- und Wohnungslage katastrophal, und sie wurde durch den Zustrom von Vertriebenen und Flüchtlingen weiter verschärft. 1947 spitzte sich die Nahrungsmittelknappheit zu und kam es zu großen Protestaktionen,²⁸ die allerdings nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, daß „Lage und Bewußtsein der Arbeitnehmerschaft nach 1945 durch eine ganz außergewöhnliche Zersplitterung, fast Atomisierung gekennzeichnet (war), die es ungeheuer erschwerte, gemeinsame Interessen der sozialen Klassen dauerhaft und solidarisch zu vertreten“.²⁹ Wohnungsnot, Nahrungsmangel und Arbeitslosigkeit führten zwar zu einigen großen Protestaktionen, die Politisierbarkeit dieser Aktionen dürfte hingegen sehr begrenzt gewesen sein. Nach der erzwungenen Politisierung sämtlicher Lebensbereiche unter der NS-Diktatur herrschte eher der Wunsch vor, wieder unpolitisch sein zu dürfen. Theodor Eschenburg hat dieses Phänomen in die These von der politischen Indolenz nach 1945 gekleidet. In Bezug auf das deutsche Beamtentum sagte er: „Auf das erzwungene Hyperengagement gegenüber dem Nationalsozialismus folgte politische Indolenz. Man wollte wieder unpolitisch sein.“³⁰ Dieses Bedürfnis, wieder „unpolitisch“ zu sein, dürfte aber über die Beamtenschaft hinaus weit verbreitet gewesen sein. Dadurch erhielten Positionen Aufwind, die sich bewußt unideologisch gaben, zumal diese durch die Politik der Alliierten gestützt wurden.³¹ Von einer solchen besatzungspolitischen Leitlinie konnten politische Positionen profitieren, die ihren unpolitischen Charakter gegenüber den Alliierten glaubhaft machen konnten, wozu ohne Zweifel die Bekämpfung der Wohnungsnot gehörte. In den wohnungspolitischen Debatten des DGB setzten sich die Positionen durch, die angesichts der objektiven Wohnungsnot argumentierten, diese gigantischen Probleme seien nicht mit den hergebrachten Strukturen und Institutionen der Arbeiterbewegung zu mei-

stern. Eine solche Einschätzung findet sich z.B. in der Beurteilung des Schleswig-Holstein-Projektes durch das Wirtschaftswissenschaftliche Institut des DGB.³²

5. Das Schleswig-Holstein-Projekt des DGB 1950/51

Die grundlegende Idee des Programms des gewerkschaftlichen Forschungsinstituts, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Wohnungsbau vor allem für Flüchtlinge, war nicht neu und stammte nicht vom DGB. Die Verwaltung für Wirtschaft (VfW) des VWG hatte 1947 ein Memorandum über die wirtschaftliche Lage in den Westzonen verfaßt, in dem es hieß, daß der Wohnungsmangel „die volle produktive Eingliederung der Flüchtlinge in die Wirtschaft“ verhindere. „Ein verstärktes Reparatur- und Neubauprogramm für Wohnungen an den für die Wirtschaft wichtigsten Schwerpunkten“ müsse 1948 durchgeführt werden.³³ Zu diesem Programm ist es in den Jahren 1948 und 1949 nicht gekommen. In einer ersten Stellungnahme zu dem Memorandum erkannte die amerikanische Seite die Wichtigkeit eines Wohnungsprogramms an, wandte aber ein, es „könnten die Lohnfragen bei den bestehenden Besitzverhältnissen nicht in befriedigender Weise gelöst werden“.³⁴ Die amerikanische Militärregierung hielt die Kosten des Programms für zu hoch und befürchtete, daß es inflationistische Tendenzen auslösen könnte. Daher kam es nicht zu stande.

Insofern betrat der DGB mit diesem Programm Neuland. Die politischen Befürchtungen der Alliierten koinzidierten hier mit den ordnungspolitischen Vorstellungen der Gewerkschaften, nach deren Auffassung das Wohnungs- und Siedlungswesen der Schlüssel für die Wirtschaftspolitik überhaupt war. In Zeiten der Krise müsse der Wohnungsbau stärker vorangetrieben werden, während er in Zeiten florierender Konjunktur zurückgefahren werden könne.

Der Ausgangspunkt für den DGB und dessen Wirtschaftswissenschaftliches Institut war allerdings nicht die Behebung der Wohnungsnot im engeren Sinne, sondern die Flüchtlingsfrage; die Lösung dieses politischen Problems war das eigentliche Ziel des Programms des WWI zur Arbeitslosigkeit wie des Schleswig-Holstein-Projektes, während der Wohnungsbau nur Instrument war, um dieses politische Ziel zu erreichen. Gewerkschaftspolitisch wurde die Gefahr gesehen, daß die Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt zu „Schmutzkonkurrenten“ (Nimptsch) würden. „Es darf keine Reservearmee arbeitsloser und verelendeter Heimatvertriebener geben, die den Arbeitsmarkt dauernd unter Lohndruck hält.“³⁵ Fünf Jahre nach Ende des Krieges seien die Wohnverhältnisse von Flücht-

lingen und Einheimischen katastrophal. Diese Gefahr wurde deshalb vom WWI als besonders groß angesehen. In dieser Situation mußten die Gewerkschaften politische Alternativen aufzeigen, die Mieten zu senken und die Baukosten niedrig zu halten. Zeitlich und politisch gehören in diesen Kontext die „Grundsätze einer gewerkschaftlichen Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft“, die vom wohnungspolitischen Ausschuß des Gewerkschaftsrates beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet im Jahre 1949 verabschiedet wurden.³⁶ Diese Grundsätze waren auf den ersten Blick ein konventioneller Forderungskatalog an die staatliche Wohnungspolitik, der aber besondere Aufmerksamkeit durch die Tatsache verdient, daß diese Forderungen noch im gleichen Jahr beispielhaft im Schleswig-Holstein-Projekt umgesetzt wurden. Zum anderen ging aus dem Grundsatzpapier hervor, daß der Adressat zwar die staatlichen Behörden waren, daneben aber so etwas wie eine gewerkschaftliche Selbstverpflichtung beim Wiederaufbau Westdeutschlands formuliert wurde. Schon auf der programmatischen Ebene verschwammen die Grenzen zwischen Staat und Gewerkschaft.

Der Organisator und Verfechter dieses Programms war auf Seiten der Gewerkschaft Reinhold Nimptsch vom WWI des DGB. Er berichtet, daß sich die Gewerkschaften unter der Leitung des Gewerkschaftsführers Hans Böckler am 11. Mai 1949 mit dem Verwalter der ERP-Mittel, Norman H. Collisson trafen, um die Voraussetzungen für ein solches Programm zu diskutieren.³⁷ Politisches Ziel im Sinne der Marshallplan-Verwaltung und des DGB war die Schaffung dauerhafter Arbeitsverhältnisse für die Flüchtlinge dort, wo sie wohnten; gleichzeitig erhoffte man sich durch diese Maßnahmen die Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes Schleswig-Holstein. Die Rationalisierungsaufgaben, die die Marshallplan-Verwaltung vorgab, entsprachen im wesentlichen gewerkschaftlichen Forderungen der damaligen Zeit. Das Programm des WWI zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war von Euphorie hinsichtlich möglicher Rationalisierungseffekte geprägt, die durch Zentralisierungsmaßnahmen in der Bauwirtschaft erreicht werden sollten, wobei der Motor der gesamten Entwicklung die Baugenossenschaften und sonstigen gemeinnützigen Bauunternehmen sein sollten. Bau- und wohnungswirtschaftlich richtete sich das Programm gegen die handwerklichen Strukturen der deutschen Bauwirtschaft und implizit auch gegen die kleinen Baugenossenschaften, die die geforderte Leistungsfähigkeit, die dem Konzept des „industriellen Bauens“ zugrunde lag, nicht erreichen konnten.

Notwendig sei eine „straffe Organisation“, „die die Vergebung der Mittel von der Einhaltung allgemein festzulegender technischer, wirtschaftlicher und finanzieller Bedingungen abhängig macht“,³⁸ dafür bö-

ten sich die Baugenossenschaften an, die das „Gerüst dieser Organisation“³⁹ bilden sollten. Die Leitung für dieses Programm sollte sich aus den höchsten Verwaltungsinstanzen, den Gewerkschaften und den beteiligten Wirtschaftskreisen zusammensetzen, die auf Länderebene „Zwischenstufen“ einrichten sollten.⁴⁰ Auflagen waren, die Produktivität der Wirtschaft und des Wohnungsbaus zu erhöhen, die Wohnverhältnisse der Vertriebenen am Ort ihrer Beschäftigung zu verbessern sowie der Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein Aufträge zuzuführen.⁴¹ Eine Senkung der Baukosten und die Rationalisierung der Baudurchführung versprach man sich im einzelnen durch folgende Maßnahmen: Zusammenfassung zu Großbaustellen, Bau weniger Wohnungstypen mit zentraler Vorplanung, die Verwendung von genormten Bauteilen, Einsatz neuer Bauarten und Baumethoden, Kontrolle der Vergabe aller Bauarbeiten, zentrale Beschaffung von Baustoffen und Bauteilen, zentrale Vorbereitung, Leitung und Kontrolle der Bauten, intensive Beratung der Wohnungsunternehmen und Architekten und laufender Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten.⁴²

Die allgemeine Zielsetzung dieses Projektes widersprach nicht den traditionellen Zielen der gewerkschaftseigenen Baugenossenschaften, neu hingegen und den besonderen Charakter dieses Vorhabens ausmachend war die Ausrichtung und Größenordnung des Vorhabens. Der Aktionsradius der Baugenossenschaften war im Regelfall örtlich oder regional begrenzt, die wohnungspolitischen Forderungen des WWI von 1949 waren demgegenüber gesamtgesellschaftlich angelegt. Die gesamtgesellschaftliche Orientierung war jedoch angesichts der großen Wohnungsnot ein praktisches Handlungserfordernis für die Gewerkschaften.

Bei der Lösung der Flüchtlingsfrage wagte die neue Arbeitsgemeinschaft den Versuch, „durch eine neue wirtschaftspolitische Konstruktion der großen Notstandsaufgaben unserer Gegenwart Herr zu werden. Der Versuch mußte gewagt werden, weil diese Aufgaben weder auf liberale Weise noch rein bürokratisch, d.h. auf dem Verwaltungswege, zu lösen sind“.⁴³ Da sowohl marktliberale als auch planwirtschaftliche Alternativen verworfen wurden, mußte eine neue Konstruktion gefunden werden, eine Art „dritter Weg“ im Kleinen: die organisierte Selbsthilfe. Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaft sei entscheidend, daß die Beteiligten „sozial- und wirtschaftspolitisch seit jeher die gleichen Ideenrichtungen vertreten. Keiner der Partner ist erwerbswirtschaftlich orientiert. Gewerkschaften, Gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Konsumgenossenschaften, sämtliche haben die gleiche Tradition: Solidarische Selbsthilfe der sozial Schwachen“.⁴⁴ Formal wurde somit bei der Begründung dieser wichtigsten wirtschafts- und wohnungspolitischen

Initiative der Gewerkschaften in der Nachkriegszeit an die Traditionen gewerkschaftlicher Selbsthilfeorganisationen angeknüpft.

Die Situation im Nachkriegsdeutschland hat die Gewerkschaften nach Auffassung Reinhold Nimptschs in eine politische Verantwortung hineingedrängt, aus der sie sich nicht einfach verabschieden konnten, ohne an Autorität und Einfluß einzubüßen. Die mangelnde Staatsautorität war ein zentrales Argument für die Gewerkschaften, selbst 'hoheitliche' Aufgaben zu übernehmen. „Die Staatsautorität in Westdeutschland kann sich aber nur langsam festigen. Noch immer ist sie zwischen Besatzungsmächten, Bundesregierung und Länderregierungen wenig glücklich aufgeteilt. Dieses Nebeneinander führt zum Gegeninander“.⁴⁵ Der „naheliegende Ausweg“ (Nimptsch) war das politische Handeln durch die Selbsthilfeverbände.

Im Konzert der Selbsthilfeverbände blieb der Deutsche Gewerkschaftsbund die treibende Kraft, er fungierte als „Promotor“ des Projektes und hatte die Verantwortung für die gesamte Durchführung des Vorhabens. Die Gewerkschaften erfüllten beim Schleswig-Holstein-Projekt die Aufgaben des Antragstellers, des Managers, des Interessenvertreters, des öffentlichen Bauherrn und des Hüters der politisch-moralischen Wertordnung.⁴⁶ Das Schleswig-Holstein-Projekt ist die einzig relevante Maßnahme, in der der DGB als „politischer Verband“, um den damals umstrittenen Begriff Theo Pirker aufzugreifen,⁴⁷ agierte.

Gleichzeitig setzte das Vorhaben bestimmte Akzente, die sich später in der Wohnungsbaupolitik der Neuen Heimat wiederfinden. Das betraf einmal die wohnungsbaupolitische Dimension, d.h. auf Seiten der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften wurde fortan nur in großen Einheiten gedacht und gebaut. „Erst bei Aufträgen einer gewissen Größe“, heißt es in einer Beurteilung, „lohnt sich die intensive Vorbereitungsarbeit, die bei rationalisierten Herstellungsmethoden unerlässlich ist. Erst dann lohnt sich für den Unternehmer die sorgfältig vorgeplante Einrichtung der Baustelle, der Bau der speziellen Vorrichtungen und die Beschaffung von Spezialgerät“.⁴⁸ Damit sollten nicht notwendigerweise „Riesenprojekte“ gemeint sein, wie einschränkend hinzugefügt wird, aber in praxi liefen diese Vorschläge genau darauf hinaus.

Die Bevorzugung größerer Bauträger scheint für die weitere Entwicklung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften besonders wichtig zu sein, denn nur diese „konnten eine zentral geleitete Planungsabteilung einrichten, eine systematische Typenentwicklung betreiben“.⁴⁹ Für das Bundesland Schleswig-Holstein würden einige große Organisationen ausreichen, die den Wohnungsbau sachverständiger, rationaler und mit besserem wirtschaftlichen Erfolg betreiben könnten.⁵⁰

Wirkungsgeschichtlich hat sich diese Tendenz zu Großbauten in der Wohnungsbaupolitik der späteren Neuen Heimat und der gewerkschaftlichen Wohnungspolitik durchgesetzt, obwohl die zuständige Neue-Heimat-Gesellschaft, die Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft „Neue Heimat“ Kiel, das Schleswig-Holstein-Projekt keineswegs dominierte.⁵¹ Entscheidend dürfte gewesen sein, daß sich der Erfolg des Schleswig-Holstein-Projektes in den Gewerkschaften über die gewerkschaftseigenen Unternehmen vermittelte.

Die hier erörterten zentralen Merkmale dieses Bauvorhabens in Schleswig-Holstein, die Tendenz zu Großbauten oder die Bevorzugung größerer Bauträger etc., entsprachen gleichzeitig den Forderungen der Wohnungsgemeinwirtschaft der damaligen Zeit, sodaß auf dieser wohnungswirtschaftlichen Ebene frühzeitig enge Politik- und Interessenverflechtungen sichtbar werden. Für die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften war ein wichtiger politischer Nebeneffekt die Herstellung verbands- und parteiübergreifender Koalitionen, die notwendig waren, um in diesen Größenordnungen bauen zu können. Eine solche wohnungspolitische Nachkriegskoalition hatte schon Heinrich Plett in Kassel erfolgreich ausprobiert, in der „Kasseler Interessengemeinschaft zur Schaffung von Arbeitnehmerwohnungen“ waren die Neue Heimat Kassel, die Gewerkschaften, die Industrieverbände, große Industrieunternehmen sowie die Stadt Kassel vertreten.⁵² Als Beitrag zur Lösung des Flüchtlingsproblems war das Schleswig-Holstein-Projekt durchaus erfolgreich: Im September 1949 begannen die ersten konkreten Gespräche zwischen DGB, Kieler Sozialministerium und Vertretern der ECA; schon im Dezember 1951 war das Programm zu 97,5 Prozent erfüllt, es konnten 9.716 Wohnungen bezogen werden.⁵³

Die Erfahrungen, die die Gewerkschaften und die Vertreter der Neuen Heimat im Schleswig-Holstein-Projekt sammelten, beeinflussten die weitere Politik des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens maßgeblich, sie verbanden sich mit denen aus anderen Bauprogrammen in jenen Jahren. So berichtet z. B. das WWI, daß nach dem Vorbild des Schleswig-Holstein-Projektes in den Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ebenfalls regionale Arbeitsgemeinschaften gegründet wurden. „Sämtliche Arbeitsgemeinschaften wurden am 6. Juli 1950 zu einer Zentralarbeitsgemeinschaft für produktive Flüchtlingshilfe zusammengefaßt, in der die Gewerkschaften ebenfalls die Führung hatten.“⁵⁴ Politisch scheint diese Einrichtung damals nicht unbedeutend gewesen zu sein; sie war zuständig für die Koordinierung der Länderarbeitsgemeinschaften und die Verhandlungsführung mit der ECA und anderen Stellen über die Bewilligung von Mitteln.⁵⁵ Nach Abschluß dieser Arbei-

ten lösten sich die Zentralarbeitsgemeinschaft, die regionalen Arbeitsgemeinschaften und das Forschungsinstitut zum 1. Mai 1952 auf.⁵⁶

Die Probleme, die sich aus dieser Wohnungsbautätigkeit der Gewerkschaften bis Ende der fünfziger Jahre ergaben, sind im wesentlichen folgende drei: 1) Die Gewerkschaften übernahmen durch den Wohnungsbau eine öffentliche Aufgabe, verbunden mit dieser Aufgabe allerdings keine strategisch-längerfristige und damit auch keine eigenständige ordnungspolitische Gestaltungsfunktion gegenüber ihren eigenen Unternehmen, die das Instrument zur Realisierung dieser als öffentlich definierten Aufgabe waren. 2) Der Kampf zwischen „Zentralisten“ und „Dezentralisten“, eine traditionelle Konfliktlinie sowohl in den sozialistischen Bewegungen als auch in der Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, tauchte nach 1945 im gewerkschaftseigenen Wohnungsbau sowohl innerhalb der gewerkschaftlichen Gremien wieder auf als auch in den Vorständen dieser Unternehmen, denn das Regionalprinzip ist konstitutiv für die Wohnungsgemeinwirtschaft.⁵⁷ 3) Es gab einen Machtkampf zwischen dem schwachen Dachverband, dem DGB, und den starken Einzelgewerkschaften über Zuständigkeiten und Kompetenzen im gewerkschaftseigenen Wohnungsbau.⁵⁸ Für die weitere Entwicklung sollte sich insbesondere das Fehlen einer strategisch-politischen Gestaltungsfunktion als fatal erweisen.

6. Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Wohnungsbaus von 1954 bis Anfang der sechziger Jahre

Im September 1954 beschloß der geschäftsführende Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes seine Wohnungsbaugesellschaften unter dem Dach der Neuen Heimat Hamburg zu zentralisieren. Mit dieser Entscheidung wurden die Weichen für einen riesigen, in der Geschichte der Gewerkschaften beispiellosen Wohnungsbaukonzern gestellt. In der Begründung dieses Zentralisierungsbeschlusses werden die Vorteile für den DGB und dessen Mitgliedsgewerkschaften wie folgt umrissen:

1. Die Ausstattung mit Eigenkapital erfolgt durch die Muttergesellschaft ...
2. Die Muttergesellschaft verfügt über bestes Fachpersonal und kann durch zeitweilige Abgabe von Personal an die angeschlossenen Gesellschaften Personalhilfen geben und planmäßig Nachwuchskräfte für den gewerkschaftseigenen Wohnungsbau heranbilden.
3. Die enge Verbundenheit der Muttergesellschaft mit dem Kapitalmarkt kommt den angeschlossenen Gesellschaften bei der Beschaffung der notwendigen Fremdkapitalien zugute.

4. Innerhalb der angeschlossenen Gesellschaften entwickelt sich ein außerordentlich fruchtbarer Gedankenaustausch. In den gemeinsamen Geschäftsbesprechungen werden alle technischen und wirtschaftlichen Probleme der Gesellschaften freimütig erörtert und nach Möglichkeit gelöst.“⁵⁹

Die politische Voraussetzung dieses Beschlusses war der Bundeskongreß des DGB zwei Jahre zuvor, auf dem ein Antrag der Industriegewerkschaft Bau Steine Erden abgelehnt wurde, den gewerkschaftseigenen Wohnungsbau durch eine Erhöhung der Gewerkschaftsbeiträge zu finanzieren. Diese Ablehnung wurde damit gerechtfertigt, daß die Durchsetzung des Industriegewerkschaftsprinzips gleichsam eine andere Verteilung der gewerkschaftlichen Ressourcen erfordere, die von den Hauptaufgaben der Industriegewerkschaften auszugehen habe, wozu in erster Linie die Lohn- und Tarifpolitik gerechnet und, so können wir hinzufügen, der gewerkschaftseigene Wohnungsbau nicht mehr gerechnet wurde. Das hatte die praktische Konsequenz, daß 'die Lösung der Wohnungsfrage' nicht als gewerkschaftspolitisches, sondern als ein öffentliches, vom Staat zu lösendes Problem betrachtet wurde. Der Verzicht auf die weitere Finanzierung des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus wurde insofern im erheblichen Maße von finanzpolitischen Erwägungen bestimmt, weshalb das Angebot des Vorstandes der Neuen Heimat, sowohl die aktuell dringlichen als auch die später notwendigen Kapitalerhöhungen durch die Muttergesellschaft über den Kapitalmarkt vorzunehmen, was eine dauerhafte Verschonung der Gewerkschaftskassen sicherstelle, besonders verlockend erscheinen mußte.

Dieser Zentralisierungsbeschluß legte den Grundstein für die spätere Unternehmensgruppe Neue Heimat und brach mit der hergebrachten Struktur 'gewerkschaftseigener' Wohnungsgesellschaften, die in der ausschließlichen Verantwortung der jeweiligen regionalen Gewerkschaftsvorstände betrieben wurden. Das neue große Wohnungsunternehmen war nur noch bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte und über die Aufsichtsräte personell eng mit den Gewerkschaften verflochten, funktional wurden die Wohnungsgesellschaften von den Gewerkschaften abgetrennt. Dies ermöglichte die Autonomisierung des Wohnungsbaukonzerns Neue Heimat, während ein traditioneller Alternativvorschlag, eingebracht von der Gewobag Frankfurt unter Reinhold Tarnow und Hans Kampffmeyer, unterlag.⁶⁰ Im Jahre 1958 war die Bildung der „Unternehmensgruppe Neue Heimat“ zu einem riesigen Wohnungsbaukonzern im wesentlichen abgeschlossen, danach gliederte sich das Unternehmen in die Hamburger Zentrale (Muttergesellschaft) und regional strukturierte „Kopfgesellschaften“ (Tochtergesellschaften), die wiederum verschiedene Wohnungsgesell-

schaften (Enkelgesellschaften) betreuten. Diese Struktur bedeutete gleichsam eine Expansion der Tätigkeit der Neuen Heimat ausgehend vom bisherigen Schwerpunkt in Norddeutschland in den südwestdeutschen Raum und die schließliche Ausdehnung in ganz Westdeutschland.

7. Die weitere Entwicklung nach 1962 im Kontext der gemeinwirtschaftlichen und der öffentlichen Unternehmen

Gemeinwirtschaftliche Unternehmen haben eine doppelte Zielbestimmung, nämlich effektiv zu wirtschaften unter Berücksichtigung sozialpolitischer Vorgaben. Damit sollten diese Unternehmen allgemein eine Korrektivfunktion zur Dominanz privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen erfüllen. Die Formulierung und Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen hätte den Aufbau systematischer Kooperationsstrukturen erforderlich gemacht zur Realisierung großräumiger Planungen, kostengünstigen Bauens und einer effektiven Verteilung der Ressourcen. Eine solche systematische Kooperation wurde von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften jedoch nicht praktiziert. Diese 'Planungslosigkeit' ist jedoch kein Spezifikum des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus, sondern des gemeinnützigen Wohnungsbaus allgemein, was Julius Brecht schon im Jahre 1957 beklagte: Brecht meinte, daß die fehlende Zusammenarbeit unter den Wohnungsunternehmen ein heikles Thema sei, weil hier, „es sei offen bekannt, bei uns noch mancherlei im Argen“ liege ... „Es ist falsch, wenn das einzelne Wohnungsunternehmen nur betriebsegoistisch an sich denkt und städtebaulich nur von sich aus handelt, ohne zu bedenken, daß durch eine intensive, enge Zusammenarbeit aller örtlich tätigen Unternehmen städtebauliche Aufgaben auch größten Formats erfolgreich bewältigt werden könnten.“⁶¹

Mangelnde Kooperation, nur punktuelle, nicht integrative Planungen sind nach dieser Lesart ein allgemeines Problem gemeinwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen, kein Spezifikum der Neuen Heimat. Nicht-integrative Planungen waren jedoch in erster Linie den politischen Instanzen geschuldet, so war die Wohnungsbauförderung auf Bundesebene fiskalisch ausgerichtet bei einer dezidierten Ablehnung inhaltlicher Steuerungen. Gleichzeitig verfügten die Kommunen nicht über ausreichende Ressourcen, um ein eigenes ausreichendes Instrumentarium zur Realisierung einer integrativen Wohnungsbaupolitik ausdifferenzieren. Diese strukturellen Defizite nutzte das gemeinwirtschaftliche Unternehmen Neue Heimat und empfahl sich den Kommunen als kompetentes Wohnungsbaunternehmen. Diese Strategie war verbunden mit dem Aufbau kliente-

lischer Strukturen zu politischen Parteien, staatlichen Bauinstanzen auf Länder-, Kommunal- und Bundesebene, deren Grundlagen, wie oben angedeutet, bereits in den ersten Nachkriegsjahren gelegt wurden. Diese persönlichen Kontaktstrukturen reichten zurück bis in die ersten Nachkriegsjahre, wobei zunächst eine weltanschauliche Homogenität der Akteure eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben dürfte, entscheidend waren sie für diese Strukturen nicht. Das belegen schon die ersten wohnungsbaupolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften, wie das Schleswig-Holstein-Projekt, in dem beispielsweise so unterschiedliche Verbände wie Gewerkschaften und Vertriebenverbände eng zusammenarbeiteten. Wesentlich für diese klientelischen Strukturen sind ideologisch deren Parteiüberwölbung und regional deren Expansion; dabei scheinen insgesamt bestimmte generationsspezifische Erfahrungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit, insbesondere bei den ersten großen Baumaßnahmen unter widrigsten Bedingungen, zwischen wichtigen Entscheidungsträgern eine gewisse Bindungswirkung entfaltet zu haben. Derartige personenorientierte Kontaktstrukturen waren für regional operierende Wohnungsunternehmen nicht ungewöhnlich, und zwar zwischen den Wohnungsunternehmen und den Kommunen einerseits sowie den Wohnungsunternehmen und den Gewerkschaften andererseits, vielmehr waren diese Unternehmen aufgrund ihrer Ressourcenknappheit zur Ausdifferenzierung solcher funktionellen Strukturen angewiesen. Der Prozeß der Entfunktionalisierung und Klientelisierung dieser Strukturen setzte mit der Aufhebung des Regionalprinzips der gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen ein: Ohne ausreichende Kompetenzen bei wohnungsbaupolitischen Entscheidungen, wie sie zuvor auf regionaler Ebene vorhanden gewesen waren, mußten vormals funktionale Strukturen auf ihren personalistischen Kern zusammenschrumpfen.

In den fünfziger Jahren widmete sich die Neue Heimat Hamburg noch dem gemeinhältigen Wohnungsbau, mit dem Abflauen des ersten Baubooms Ende der fünfziger Jahre zeichnete sich jedoch ein Strukturwandel vom Wohnungsbau zum Städtebau ab, und das Unternehmen paßte sich dieser Entwicklung an und versuchte in den neu errichteten Wohngebieten das Wohnungsumfeld durch sogenannte Wohnfolgeeinrichtungen zu verbessern. Dabei dienten die inländischen Geschäfte, so der Hamburger Rechnungshof in einem Gutachten, nur noch „im Ansatz“ der Verbesserung der Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungskreise, während die Neue Heimat ihre Geschäftstätigkeit weiter ausdehnte, u.a. auf die Sanierungstätigkeit in Großstädten und den Wohnungsbau im Ausland.⁶² Diese neuen Unternehmensaktivitäten gehörten „jedoch z.T. nicht mehr zum Geschäftskreis eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens.“⁶³ Ab

Anfang der sechziger Jahre wurde die weitere Expansion vor allem durch den Einstieg in das internationale Baugeschäft betrieben.⁶⁴ schon 1961 wurden Gespräche mit französischen Wohnungsgesellschaften mit dem Ziel einer möglichen Beteiligung geführt, ebenso mit Wohnungsgesellschaften aus Belgien, Griechenland, England und Norwegen sowie den österreichischen „Neue Heimat“-Gesellschaften. 1962 beschloß die Geschäftsführung der Neuen Heimat Hamburg die Übernahme einer Betreuungstätigkeit für die Regierung in Ceylon, wozu eine besondere Gesellschaft gegründet wurde.⁶⁵ In diese Phase fallen die Entscheidungen zur Gründung der nichtgemeinnützigen „Neue Heimat International“ (1962) und der „Neue Heimat Kommunal“ (1964); auch die Pläne zur Gründung der nichtgemeinnützigen „Neue Heimat Städtebau“, die 1969 ins Leben gerufen wurde.⁶⁶ Es ist dies die „Erschließung neuer Märkte“, wie es im Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der Hamburger Bürgerschaft heißt.⁶⁷

Die Expansionspolitik der Neuen Heimat erfolgte parallel zur marktnahen Umgestaltung staatlicher Wohnungsbaupolitik insgesamt, insbesondere nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956.⁶⁸ Dieser Prozeß war von der Formulierung und Entwicklung gewerkschaftlicher Politik entkoppelt und bleibt unter diesem Aspekt exotisch. Diese Entkopplung führte dazu, daß das Konzept „gemeinwirtschaftliche Unternehmen der Gewerkschaften“ durch deren „intermediäre Institution“ Gewerkschaft politisch nicht mehr vermittelt wurde: die Unternehmen wurden externalisiert. Diese Autonomisierung von den Gewerkschaften und deren faktische Ausrichtung auf eine nur marktorientierte Wohnungsbaupolitik leitete zudem das ein, was der parlamentarische Untersuchungsausschuß der Hamburger Bürgerschaft später als „Herauswachsen aus der Gemeinnützigkeit“ bezeichnen sollte.⁶⁹

Nach dem Tode Heinrich Pletts im Jahre 1963 führte dessen Nachfolger, Albert Vietor, diese Expansionspolitik fort. Bis 1969 wurde eine erneute Reorganisation der NH-Gruppe durchgeführt und die Zahl der sogenannten Kopfstellen verringert. Dadurch sollte eine effektive Unternehmenskonzentration erreicht werden. Daneben wurde die Neue Heimat Hamburg in eine reine Konzernholding ohne Bautätigkeit umgewandelt. Mit dieser Maßnahme wurde der schon früher eingeleitete Zentralisierungsprozeß weiter verfestigt; zwar gab es nach wie vor dezentral zugewiesene Planungs- und Finanzierungsaufgaben, ab 1963 jedoch zog der NH-Vorstand in Hamburg nach und nach alle relevanten dezentralen Kompetenzen bei den Bauprogrammen an sich. Ab 1970 wurde eine abermalige Reorganisation durchgeführt, die den Zentralisierungsprozeß vorantrieb; 1969 wurde eine für die weitere Entwicklung des Konzerns stra-

teigisch wichtige Entscheidung durch die Gründung der nichtgemeinnützigen Gesellschaft Neue Heimat Städtebau neben dem gemeinnützigen Unternehmens getroffen und deren Verkopplung im sog. Gleichordnungskonzern, mit der die Grenzen zwischen gemeinnützigen und nichtgemeinnützigen Unternehmen bewußt intransparent wurden. Das Unternehmen überschritt die Grenzen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) zudem durch „gewerbliche Unternehmensgründungen, die über Treuhänder verdeckt gehalten wurden“.⁷⁰ Die Geschäftsführungen von Neue Heimat Städtebau und Neue Heimat Hamburg waren sowohl hinsichtlich der Geschäftsführungen als auch auf der Ebene der Direktoren und Zentralabteilungsleiter weitgehend identisch.⁷¹

Es lassen sich also grob drei Phasen unterscheiden – von 1954 bis 1962 (1. Phase), von 1963 bis 1969 (2. Phase) und ab 1970 (3. Phase) –, die nicht den Maximen gewerkschaftlicher Politik folgten, sondern sich an den sich wandelnden Rahmenbedingungen staatlicher Wohnungsbauförderung orientierten, deren Ziel in einer marktnahen Umgestaltung der Wohnungsbaupolitik zu sehen ist. In diesem Kontext scheint mir eine weitere Parallelität wesentlich zu sein, die die Entwicklung öffentlicher Unternehmen und deren Funktionswandel im Nachkriegsdeutschland insgesamt betrifft. In der Literatur darüber werden ebenfalls drei große Phasen unterschieden.

1) Vom Wiederaufbau bis zur ersten Privatisierungswelle Mitte der sechziger Jahre. Diese erste Phase beinhaltet ökonomisch die Durchsetzung der sozialen Marktwirtschaft und politisch die Stabilisierung des Systems der Bundesrepublik. Eine zentrale ordnungspolitische Funktion wurde den öffentlichen Unternehmen eigentlich nur in der unmittelbaren Nachkriegszeit zugewiesen, also für die kurze Periode instabiler Märkte und noch nicht gefestigter politischer Strukturen. Im Zuge der Stabilisierung der Bundesrepublik wurden die öffentlichen Unternehmen ab etwa Mitte der fünfziger Jahre verstärkt unter dem Aspekt ihrer Privatisierbarkeit betrachtet.

2) Die „stille Privatisierung“ und massive Diversifikation in den siebziger Jahren. Diese Phase setzte 1966/67 ein und bestimmte die siebziger Jahre unter der Dominanz keynesianischer Interventionspolitik. In dieser Phase war die Beteiligungsphilosophie des Staates auf Konsolidierung und auf wettbewerbs-, erfolgs- und marktkonformes Verhalten gerichtet, die privatwirtschaftlichen Elemente bei den öffentlichen Unternehmen erhielten eine Dominanz gegenüber der öffentlichen Aufgabe, weshalb diese Phase auch als „stille Privatisierung“ bezeichnet wird.⁷² Gleichzeitig erfolgten erhebliche Diversifikationsaktivitäten der Unternehmen, die zu einer beträchtlichen Erweiterung des industriellen Bundes-

besitzes führten, aber primär auf der Ebene mittelbarer Beteiligungen, die unkoordiniert und nur auf die Interessen einzelner Bundeskonzerne abgestellt waren, so fand beispielsweise keine Industriepolitik statt. Kernbereiche staatlicher Beteiligungen (Kohle, Stahl, Schiffbau) wurden nicht gestärkt, sondern Beteiligungen in anderen Industriezweigen oder nachgelagerte Verarbeitungs- und Handelsstufen erworben – Diversifikationsaktivitäten, die teilweise zu massiven Verlusten führten. Im Zuge dieser Ausweitung gab es auch mehrere Korruptionsaffären, z.B. bei der Hessischen Landesbank, der Westdeutschen Landesbank und der Hamburgischen Elektrizitäts-Werke AG.⁷³

Diese Skandale beruhten auf politischen Interventionen in diesen Unternehmen, bestimmte Entscheidungen zu treffen, oder auf der Tatsache, daß die Unternehmensleitungen solche Entscheidungen im Vertrauen auf das bislang funktionierende Geflecht von Politik und öffentlichen Unternehmen trafen. Ein interessantes, der Konflikt- und Zusammenbruchstruktur der Neuen Heimat nicht unähnliches Beispiel lieferte das öffentliche Unternehmen Hamburger Stadtentwicklungsgesellschaft und deren sogenanntes Persien-Engagement, das als Konsortialführer einer Unternehmensgruppe im Iran 6.600 Wohnungen bauen sollte. Das Projekt scheiterte 1979 und führte zu Verlusten bei der Freien und Hansestadt Hamburg von weit über 200 Millionen DM.⁷⁴ Politisch war dieses unternehmerische Engagement vor dem Hintergrund der schlechten Lage der Hamburger Bauwirtschaft sehr erwünscht, die Projektanbahnung erfolgte über persönliche Bekanntschaften weniger Entscheidungsträger, wobei parteipolitische Zugehörigkeiten eine untergeordnete Rolle spielten, während tauschförmige Machtbeziehungen zwischen Staat und öffentlichem Unternehmen sowie Rollenverwicklungen der relevanten Entscheidungsträger für dieses Engagement entscheidend waren.⁷⁵

Hier zeigten sich strukturelle Ähnlichkeiten zur Entwicklung der Neuen Heimat: Das Funktionieren und die Wirksamkeit solcher persönlichen Kontakte der Entscheidungsträger setzte die Kontinuität entsprechender Wachstumsraten in den kommunalen und Landeshaushalten voraus, die Anfang der siebziger Jahre im Vergleich zu den Vorjahren jedoch ausblieben; diese verringerten Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte betrafen insbesondere den Städte- und Wohnungsbau. Aber selbst unter diesen neuen Rahmenbedingungen ab Anfang der siebziger Jahre änderte die Neue Heimat ihre expansionistische Geschäftspolitik nicht, sondern setzte weiter auf die Stabilität und darauf, „daß die jeweils zuständigen Politiker ihre Absichten auch durchsetzen würden, so wie sie das viele Jahre hindurch getan hatten“.⁷⁶ Denn die Neue Heimat war durch ihre umfangreiche Bautätigkeit ein wesentlicher politischer und ökonomischer

Faktor geworden, das Unternehmen war so auf den regionalen Märkten nicht nur Anbieter, sondern auch Nachfrager „nach Grund und Boden, nach Bauleistungen, nach Lieferungen von Brennstoffen und anderen Materialien, nach Dienstleistungen der unterschiedlichsten Art – von der Antennenwartung bis zum Ablesen des Heizungsverbrauchs“.⁷⁷ Auf den regionalen Märkten stellte die Neue Heimat einen beachtlichen Wirtschaftsfaktor dar, im Rahmen dieser Konstellation wurde das Unternehmen, Hoffmann zufolge, „angeregt, gebeten, gedrängt – manchmal wohl auch unter massiven Druck gesetzt –, dies oder jenes Areal zu erwerben, damit der Bau von Wohnungen zügig begangen werden könnte. Es sollte Gelände auf Vorrat für künftige Bauten vorgehalten werden, damit städtebauliche Überlegungen realisiert und die im Bereich der Verwaltung oder bei städtischen Gesellschaften entstandenen Probleme gelöst werden konnten.“⁷⁸ Hoffmann räumt jedoch ein, daß es selbst nach der Autonomisierung der Neuen Heimat keinen Kaufentschluß gab, der der Neuen Heimat „durch Verwaltungsentscheidung hätte oktroyiert werden können“,⁷⁹ sodaß die Entwicklung der Neuen Heimat unternehmerisch nicht zwingend gewesen sei, sondern auch später noch Handlungsalternativen zuließ. Zentral für unseren Zusammenhang ist die enge Kooperation zwischen gemeinwirtschaftlichem Unternehmen und öffentlicher Bauförderung: sie bestimmte das Wirken der Neuen Heimat, nicht das Verhältnis zu den Gewerkschaften. Und diese sind identisch mit den punktualistischen, marktunabhängigen Kooperationsstrukturen zwischen öffentlichen Unternehmen und staatlichen Instanzen, die für die erwähnten Skandale in den siebziger Jahren wesentlich sind.

In diesem Geflecht manageriell-pragmatischer Kontakte zwischen gemeinnütziger Wohnungswirtschaft, Neuer Heimat und öffentlicher Hand spielen die Gewerkschaften nur eine marginalisierte Rolle. Auch das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Neuer Heimat wurde von pragmatischen Kalküls dominiert: Solange die Beteiligungen der Gewerkschaften an diesen Unternehmen ausreichten, finanziell die Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften zu sichern oder gar zu erhöhen, galt offenbar die Funktion gewerkschaftlicher Bestandssicherung als erfüllt. So ist denn für den späteren Zusammenbruch der Neuen Heimat nicht so sehr das Versagen gewerkschaftlicher Kontrollmechanismen wesentlich, sondern das Versagen der staatlichen Kontrolle durch Bau- und Steuerbehörden der Länder sowie der Verbandskontrolle. So sieht etwa das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz regelnäßige Kontrollen der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen durch einen Prüfungsverband vor, in Hamburg ist das beispielsweise der Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. (VNW), der die Entwicklung der Neuen Heimat nicht sonderlich kri-

tisierte. Auch im Verhältnis gemeinnütziger Wohnungswirtschaft, Neue Heimat und öffentlichem Auftraggeber scheinen akteursspezifische Machtbeziehungen dominiert zu haben.⁸⁰

3) Der Übergang zur „offenen“ Privatisierung in den achtziger Jahren. Angesichts der Phase der „stillen Privatisierung“ der siebziger Jahre mit dem Dominantwerden marktkonformer Handlungsoptionen war es konsequent, diese Entwicklung in eine offene Privatisierung zu überführen. Das ist der Prozeß, der seit Anfang der achtziger Jahre beinahe unspektakulär einsetzte und heute noch anhält. In der Wohnungswirtschaft hatte er, nach einer Phase der Deregulierungsdiskussion in den achtziger Jahren, seinen Höhepunkt im Gesetz zur Steuerreform 1990, in dem das alte Institut der Wohngemeinnützigkeit, basierend auf dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz von 1940, abgeschafft wurde.⁸¹

Betrachtet man diese allgemeinen Entwicklungslinien, so fällt insbesondere die Parallelität zum öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbau auf. Nun stellt sich die Frage, was der gemeinsame Nenner der Entwicklung der öffentlichen Unternehmen im allgemeinen, der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen auf einer mittleren Ebene und der Neuen Heimat im besonderen ist. Meine These ist, daß das Charakteristikum dieser Entwicklung in der sukzessiven Erodierung dessen zu sehen ist, was die öffentliche resp. gemeinwirtschaftliche Aufgabe dieser Unternehmen ursprünglich war, es ist die Erodierung der Kategorie des Öffentlichen, die die eigentliche Zweckbestimmung öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen außer Kraft setzte, die in der Dualität von Öffentlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsprinzip bzw. Solidar- und Wirtschaftlichkeitsprinzip bestand. Wir können diese Entwicklung als Verflüchtigung des Politischen bezeichnen – nachdem die Genossenschaftsforschung die „Verflüchtigung des Genossenschaftsgeistes“ schon im vergangenen Jahrhundert als Problem entdeckt hatte. Soziologisch läßt sich diese Entwicklung als Prozeß der Auflösung der Verschränkung von Ideen, Interessen und Institutionen fassen,⁸² wobei unter „Ideen“ in diesem Kontext die Formulierung einer öffentlichen, wohnungsbaupolitischen Aufgabe zu verstehen ist, in unserem Fall die Versorgung kleiner und mittlerer Einkommen mit Wohnraum zu erschwinglichen Mieten, – und bei den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die gemeinwirtschaftliche Idee als Wirtschaftsgesinnung; mit deren sukzessiver Verflüchtigung waren die Interessen nicht mehr wertbezogen, das Interesse an der Durchsetzung der öffentlichen bzw. gemeinwirtschaftlichen Aufgabe verlor an Deutungsmacht im politischen Diskurs. Die Institutionen, die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, konnten (und wollten) den Ideen der Gemeinwirtschaft bzw. des Öffentlichen keine hinreichen-

de Geltung mehr verschaffen und entsprechende Interessenlagen nicht mehr formen.

8. Schlußbetrachtung

In den ersten Nachkriegsjahren war die Bautätigkeit der Gewerkschaften politisch zwingend gewesen. Dies gilt in gewisser Weise auch für die Loslösung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen von den Gewerkschaften in den fünfziger Jahren, stellt man die neue Struktur der westdeutschen Gewerkschaften mit den Prinzipien der Einheitsgewerkschaft und der Industriegewerkschaft in Rechnung. Das Versäumnis der Gewerkschaften bestand in dem Verzicht einer klaren Trennung von diesen Unternehmen, als diese sich mehr und mehr von den Gewerkschaften entkoppelten. Dieser Entkopplungsprozeß wurde im hohen Maße durch die Aufgabe des Regionalprinzips in diesen Unternehmen befördert. Die weitere unternehmerische Entwicklung der Neuen Heimat erschließt sich deshalb nicht aus den allgemeinen Zielsetzungen gewerkschaftlicher Politik, sondern aus den Zielsetzungen des öffentlichen Wohnungsbaus mit seiner dezidierten Marktorientierung. Diese Orientierung führte denn auch zum Herauswachsen der Neuen Heimat aus der Gemeinwirtschaft, die gleichzeitig den faktischen Verzicht auf die Formulierung und Aufrechterhaltung einer öffentlichen Aufgabe bedeutete. Ein weiteres Element der Unternehmenspolitik ist die Implementation republikweiter klientelischer Strukturen zwischen dem Unternehmen und den öffentlichen Baubehörden. Hier zeigen sich eine Reihe von Parallelen zur Entwicklung anderer öffentlicher Unternehmen, die letztlich auch den Zusammenbruch der Neuen Heimat erklärbar machen. Die Ursachen dieser Unternehmensskandale haben in der Regel die Ursache in der Größe der Unternehmen und – damit zusammenhängend – einer mangelnden Kontrolle. Der Erfolg dieser Unternehmen wurde in den ersten Nachkriegsjahren gelegt. In den sechziger Jahren erfolgte eine massive Ausweitung der rein erwerbswirtschaftlichen Bautätigkeit, beispielsweise im Hochschulbau und anderen öffentlichen Großbauvorhaben. Dieser Erfolg und die Größe des Unternehmens wiederum führten zu einer gewissen Immunisierung gegenüber Erscheinungen sozialen Wandels, insbesondere der Veränderung der Bedeutung von „Wohnen“ für viele Menschen ab den frühen sechziger Jahren. Eine Vermittlung zwischen den sektoral unterschiedlichen Geschwindigkeiten sozialen Wandels – organisatorische Kontinuität der Wohnungsunternehmen einerseits und starke Diskontinuitäten im Gut Wohnen andererseits – fand nicht oder nur ungenügend statt, obwohl gerade die großen Wohnungsunternehmen über die Ressourcen zur Identifi-

zierung dieses sozialen Wandels verfügten. In institutionalistischer Perspektive ist die Kritik am öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbau der sechziger und siebziger Jahre ein Problem scheiternden Institutionenwandels, d.h. die stärkere Marktorientierung der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen erhöhte nicht die Flexibilität der Unternehmen bei der Identifikation sich verändernder Einstellungsmuster zum Wohnen, sondern ließ diese Flexibilität eher schrumpfen.

- 1 Vgl. P. Albus, Die Finanzierung des Wohnungsbaus in Deutschland in der Zeitperiode 1924 bis 1931, Würzburg 1931.
- 2 K. Novy/M. Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft, Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945, Berlin 1985.
- 3 A. v. Saldern, Die Neubausiedlungen der Zwanziger Jahre, in: U. Herlyn/A. v. Saldern/W. Tessin (Hrsg.), Neubausiedlungen der zwanziger und sechziger Jahre. Ein historisch-soziologischer Vergleich, Frankfurt a.M. 1987, S. 29ff.
- 4 R. Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft, Gewerkschaften und gemeinwirtschaftliche Unternehmen im Nachkriegsdeutschland, Frankfurt a.M. 1994.
- 5 K. Bludau, Nationalsozialismus und Genossenschaften, Hannover 1968.
- 6 Ebenda.
- 7 Vgl. Novy/Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft (Anm. 2).
- 8 K. Novy, Ansprüche an die Wohnungspolitik als Kulturpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 11/1988, S. 692.
- 9 Zur Lösung der „Behausungsfrage“ als Zentralaufgabe des Wiederaufbaus vgl. den Beitrag von Axel Schildt in diesem Band.
- 10 Fr. Lütge, Wohnungswirtschaft, Stuttgart 1949, S. 253.
- 11 Diese Forderung wurde von der Militärregierung in einem Memorandum vom 14. Juni 1949 erhoben, vgl. Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, hrsg. vom Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, München 1981, Band 5, S. 576.
- 12 Ebenda.
- 13 Vgl. ebenda, S. 259.
- 14 Vgl. ebenda, S. 260.
- 15 Vgl. ebenda, S. 564f.
- 16 Vgl. ebenda, S. 562.
- 17 Vgl. ebenda, S. 690.
- 18 R. Nimptsch, Produktive Flüchtlingshilfe der Gewerkschaften. Neue Organisationsmethoden für den Bau von 10.000 Wohnungen, Köln 1950, S. 12; ebenso: Wirtschaftswissenschaftliches Institut des DGB (WWI), Tätigkeitsbericht 1950 bis 1951, Düsseldorf 1951, S. 22.
- 19 R. Spörhase, Wohnungsunternehmen im Wandel der Zeit, Hamburg 1946, S. 136.
- 20 Novy/Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft (Anm. 2), S. 223.
- 21 Spörhase, Wohnungsunternehmen (Anm. 19), S. 137.
- 22 Dazu neigen Novy/Prinz, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft (Anm. 2), S. 231.
- 23 Saldern, Die Neubausiedlungen der Zwanziger Jahre (Anm. 3), S. 35.

- 24 G. FehI/T. Harlander, Hitlers sozialer Wohnungsbau 1940-1945. in: Stadtbauwelt. 1984, S. 2095.
- 25 Vgl. hierzu den Abschnitt über das Schleswig-Holstein-Projekt weiter unten.
- 26 Als z.B. im Jahre 1938 ein Fehlbedarf von 1,5 Millionen Wohnungen erreicht war, ging der Generalbevollmächtigte für die Bauwirtschaft dazu über, die Typisierung, Normierung und Serienproduktion in der Bauwirtschaft durchzusetzen, Methoden, die als nationalsozialistische Erfolge gefeiert wurden, obwohl der Zusammenhang dieser Rationalisierungsformen mit Entwicklungen vor 1933 offensichtlich war. Vgl. u.a. U. Peltz-Dreckmann, Nationalsozialistischer Siedlungsbau, München 1978, S. 188.
- 27 Vgl. hierzu Th. Pirker, Die Blinde Macht, 2 Bde., Berlin 1979.
- 28 Vgl. A. Klönne, Die deutsche Arbeiterbewegung, Düsseldorf 1981, S. 322.
- 29 Ebenda, S. 324.
- 30 Th. Eschenburg, Der bürokratische Rückhalt, in: Die zweite Republik, 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von R. Löwenthal/H.-P. Schwarz, Stuttgart 1974, S. 79.
- 31 Vgl. M. E. Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947, Stuttgart 1974, S. 79.
- 32 Vgl. J. Kädler, Arbeitslosigkeit und Gewerkschaften. Zwischen Vollbeschäftigungsziel und selektiver Besitzstandswahrung, Göttingen 1986, S. 84.
- 33 Akten zur Vorgeschichte (Anm. 11), Bd. 4, 1983, S. 176.
- 34 So General Clay auf der Besprechung der Militärgouverneure mit den bizonalen Vertretern am 14. Februar 1948 in Frankfurt am Main, vgl. ebenda, S. 328.
- 35 Nimptsch, Produktive Flüchtlingshilfe (Anm. 18), S. 19.
- 36 Vgl. Neue Heimat Hamburg, Ein Beispiel gewerkschaftlicher Wohnungspolitik, Hamburg 1952, S. 15ff.
- 37 Vgl. R. Nimptsch, Sofortaktion zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Beseitigung der Wohnungsnot unter Anwendung zeitgemäßer Methoden und Mittel, in: WWI-Mitteilungen, Heft 6/1949, S. 1.
- 38 Ebenda.
- 39 Ebenda.
- 40 Vgl. ebenda.
- 41 Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft (Anm. 4), S. 85.
- 42 J. Scharne, Ergebnis, Methode, Erfahrungen des Schleswig-Holstein-Programms, in: Der Bau von 10.000 Flüchtlings-Wohnungen, Kiel 1952, S. 8.
- 43 Nimptsch, Produktive Flüchtlingshilfe (Anm. 18), S. 14.
- 44 Ebenda, S. 17.
- 45 Ebenda, S. 16
- 46 Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft (Anm. 4), S. 88.
- 47 Pirker hat kein in sich geschlossenes Konzept oder Programm des politischen Verbandes entworfen, vielmehr entwickelte er dieses Konzept unter verschiedenen Aspekten (politische Ordnung, gewerkschaftliche Organisationspolitik, gewerkschaftliche Betriebspolitik) in mehreren Artikeln von 1949 bis 1952, die in den „Frankfurter Heften“ und den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“ erschienen. Diese Beiträge sind chronologisch geordnet neu veröffentlicht in Th. Pirker, Soziologie als Politik, Schriften von 1949 bis 1990, hrsg. von R. Weinert, Berlin 1991, S. 65-105.
- 48 U. Haake, Folgerungen für den sozialen Wohnungsbau, in: Der Bau von 10.000 Flüchtlings-Wohnungen, Kiel 1952, S. 118f.

- 49 Ebenda, S. 120f.
- 50 Vgl. ebenda.
- 51 Diese NH-Gesellschaft baute in drei schleswig-holsteinischen Städten (Kiel, Schwarzenbek, Lockstedter Lager) insgesamt 327 Wohnungen, während z.B. die Wohnungsunternehmen der Lübecker Gewerkschaften allein in Lübeck über 400 Wohnungen bauten. Vgl. Der Bau von 10.000 Flüchtlings-Wohnungen, Kiel 1952, S. 270ff.
- 52 Vgl. H. Plett, Der Wiederaufbau privater Miethausgrundstücke durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen, in: Gemeinnützige Wohnungswirtschaft, Heft 1/1949, S. 13.
- 53 Scharre, Ergebnis, Methode, Erfahrungen (Anm. 42), S. 10ff.
- 54 WWI, Tätigkeitsbericht 1950 bis 1951 (Anm. 18), S. 23.
- 55 Vgl. ebenda. Die Zentralarbeitsgemeinschaft gründete sogar ein eigenes Forschungsinstitut, das „Sozialwissenschaftliche Institut der Zentralarbeitsgemeinschaft für produktive Flüchtlingshilfe“, das ab September 1950 von Reinhold Nimptsch geleitet und vom Labor-Office der HICOG finanziert wurde.
- 56 Vgl. ebenda. Zu diesen Vorhaben kamen damals noch andere wichtige Bauprogramme, die von den Gewerkschaften aber nicht so stark dominiert wurden, so z.B. die Wohnungsbauprogramme für Stahlarbeiter und Bergarbeiter. Die Initiative für das Wohnungsbauprogramm für Stahlarbeiter ging von den Arbeitsdirektoren und der Stahl-treuhändervereinigung aus, „ohne daß der DGB (hier) direkt hervorgetreten wäre“, Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des DGB 1950-1951, Düsseldorf 1952, S. 34.
- 57 Vgl. Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft (Anm. 4): I. Haag, Das „Ende der Gemeinwirtschaft“ als Folge gewerkschaftlicher Widersprüche und Konflikte im Nachkriegsdeutschland, Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 98/1995.
- 58 Vgl. hierzu ebenda.
- 59 Zit. n. Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft (Anm. 4), S. 106.
- 60 Vgl. ebenda, S. 109ff.
- 61 J. Brecht, Die Leistungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der Wohnungsverorgung und im Städtebau, in: Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag 1957, Städtebau durch Wohnungsunternehmen, Köln 1960, S. 253.
- 62 Rechnungshof Hamburg, Gutachten über die Aufgabenwahrnehmung der beteiligten Hamburger Behörden bei der Aufsicht über die „Neue Heimat“, Hamburg 1983, S. 9.
- 63 Ebenda.
- 64 Vor dem Bundesausschuß des DGB im Jahre 1961 rechtfertigte Heinrich Plett diese Expansion mit der „uralten Solidaritätsidee“ der Gewerkschaften und der europäischen Integration, „Ich meine, wir sollten überlegen, da eine Unternehmensgruppe unserer Prägung weder im europäischen Raum noch im amerikanischen Ausland existiert, ob wir nicht allein durch unser Dasein verpflichtet sind, an solchen Aufgaben mitzuwirken.“ Zit. n. Weinert, Das Ende der Gemeinwirtschaft (Anm. 4), S. 150f.
- 65 Vgl. ebenda, S. 150f.
- 66 Vgl. H.-J. Schulz, Die Ausplünderung der Neuen Heimat, Frankfurt a.M. 1987, S. 35 f.
- 67 Parlamentarischer Untersuchungsausschuß der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg zur Überprüfung der Aufsichtstätigkeit der Behörden gegenüber der Geschäftstätigkeit der Unternehmensgruppe Neue Heimat, Hamburg 1986, Drucksache 11/5900; im folgenden zit. als PUA-Bericht, S. 149.
- 68 Vgl. hierzu Axel Schildt in diesem Band.
- 69 PUA-Bericht (Anm. 67).
- 70 Ebenda.

- 71 Vgl. Rechnungshof Hamburg 1983, S. 14. Bis 1982 traf dies auch für die Aufsichtsräte dieser Gesellschaften zu, die erst unter dem Eindruck der vom „Spiegel“ seit 1982 publizierten Gesetzesverstöße und persönlichen Bereicherungen durch Mitglieder des Vorstandes und der Aufsichtsräte rückgängig gemacht wurde. Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses „Neue Heimat“, Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 10/6779, Bonn 1987, S. 44.
- 72 Vgl. G. Himmelmann, Geschichtliche Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft, in: H. Brede/A. v. Loesch (Hrsg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1986, S. 31-56; zusammenfassend I. Haag, Drei Varianten staatlicher Beteiligung und die Strategien ihrer Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland im historischen Abriß, in: N. Diederich/I. Haag/G. Cadel, Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Die Steuerung und Überwachung wirtschaftlicher Beteiligungen des Staates durch Exekutive, Legislative, Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 89/1994, S. 44-73.
- 73 Vgl. Himmelmann, Geschichtliche Entwicklung (Anm. 72).
- 74 Die Geschichte des Scheiterns dieses Engagements und des Versagens von Kontrollstrukturen schildert ausführlich W. Seibel, Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. Baden-Baden 1992, S. 163-178.
- 75 Ebenda, S. 267.
- 76 D. Hoffmann, Der Fall „Neue Heimat“, in: Zeitschrift für öffentl. und freigemeinwirtschaftl. Unternehmen, Heft 4/1987, S. 346.
- 77 Ebenda.
- 78 Ebenda.
- 79 Ebenda, S. 347.
- 80 Auch Diether Hoffmann, der bis 1982 Vorstandsvorsitzender der BIG und bis 1986 in gleicher Funktion bei der Neuen Heimat tätig war, betont die Bedeutung dieser aktorsorientierten Kooperationsstrukturen. Vgl. ebenda, S. 345.
- 81 Vgl. H. Jenkis, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, in: Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, hrsg. von H. Jenkis, Hamburg 1988.
- 82 M. R. Lepsius, Interessen, Ideen, Institutionen, Opladen 1990.