

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 Zusammenbruchgesellschaft 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 Großsied- lungsbau 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 Binnen- organisation	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 unbekanntem 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 Strohmannsgeschäfte 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 Erwerbstreben 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 Erwerbprinzip, 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 21994, 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 41984. 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 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, Stuttgart⁵1993, 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 sechs, 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/Köln³1999, S. 199–251, hier S. 235.

44 Pierenkemper 2000, S. 256.

45 In diesem Sinne argumentieren Werner W. Engelhardt, Der Beitrag der 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 Thieme (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 alloкатive 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 Ziel-funktion 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 Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz, 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 Ziel- funktion 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 sozio-ökonomischen 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.