

*Peter Krämper*

## Das Unternehmen als politisches Projekt: Die NEUE HEIMAT 1950–1982

19. September 1986<sup>1</sup>

Die Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT (NH) verdankt ihre Bekanntheit in erster Linie ihrem unrühmlichen Ende. Am 19. September 1986 verkaufte die Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften 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.<sup>2</sup> Diese bizarre Geschichte von der scheinbaren Verschleuderung eines riesigen Immobilienvermögens hat sich tief in das kollektive Gedächtnis der Bundesrepublik eingepägt. Sie bildete den symbolischen Höhepunkt des NEUE HEIMAT-Skandals, der Mitte der 1980er Jahre die westdeutsche Öffentlichkeit wie kaum ein zweites innenpolitisches Thema in Beschlag genommen hatte.<sup>3</sup>

Dieser Skandal, der seinen Ausgangspunkt in den persönlichen Bereicherungsversuchen einiger Vorstandsmitglieder der NH um den Vorstandsvorsitzenden Albert Vietor hatte, nach und nach aber auch den verschleppten wirtschaftlichen Bankrott der Unternehmensgruppe ans Tageslicht brachte, betraf nicht irgendein Wohnungsunternehmen, sondern eines, 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 Neubaulistung von 15.000–20.000 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.

Mit der Hinwendung zum Städtebau konnte die NH ihre Expansionsbewegung auch in den 1960er Jahren aufrechterhalten, und nicht zuletzt auf diesem Gebiet sind ihre Hinterlas-

- 1 Der folgende Aufsatz bietet eine knappe Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse meines Buches: Peter Krämper: NEUE HEIMAT. Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950–1982 (VSWG Beiheft 200), Stuttgart 2008. Ich danke Klaus Tenfelde und Jürgen Mittag für die Gelegenheit, einige der im Folgenden dargelegten Thesen im Kolloquium des Instituts für Soziale Bewegungen vorzustellen und zu diskutieren.
- 2 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.
- 3 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.

senschaften 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 nur träumen konnten“.<sup>4</sup> Seit Mitte der 1960er Jahre expandierte die NH darüber hinaus auch ins Ausland. Mit Beteiligungen in Westeuropa, Lateinamerika und im Nahen Osten bildete sie in den 1970er Jahren einen weltumspannenden Konzern, dessen städtebauliche Großprojekte längst nicht auf die Bundesrepublik beschränkt blieben.

Der hohe Bekanntheitsgrad der NH und ihre herausragende Bedeutung für den Wohnungs- und Städtebau der 1950er, 60er und 70er Jahre alleine hätten aber wohl kaum ausgereicht, um einen Skandal auszulösen, der bei den Bundestagswahlen von 1987 eine wahlentscheidende Rolle spielte. Diese politische Brisanz konnte der Beinahe-Zusammenbruch der Unternehmensgruppe nur deshalb entfalten, weil der Konzern seine Existenz nicht dem Erwerbsstreben seiner Eigentümer verdankte, sondern explizite wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen verfolgte. Er sollte also von vorneherein gesellschaftliche Reformbestrebungen verfolgen – und zwar gleich in doppelter Hinsicht: Denn zum einen war die NH der mit Abstand größte Vertreter der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, einer Gruppe von Unternehmen, die durch das in seinen Wurzeln ins 19. Jahrhundert zurückreichende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 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% ausschütten.<sup>5</sup>

Zum anderen war die NH aber auch – zusammen mit der Bank für Gemeinwirtschaft – das Flaggschiff der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft, einer Gruppe von Unternehmen, deren Anteilseigner der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Einzelgewerkschaften waren. Auch diese Unternehmen hatten ihre Wurzeln im 19. Jahrhundert; und nach dem Zweiten Weltkrieg fungierten sie als sichtbares Zeichen dafür, dass die organisierte Arbeiterbewegung den Kapitalismus weiterhin für korrekturbedürftig hielt. Der moralische wie unternehmerische Bankrott der NH in den 1980er Jahren bereitete ihnen allerdings ein jähes Ende.<sup>6</sup> Der Eine-Mark-Verkauf von 1986 war daher mehr als nur ein wirtschaftsgeschicht-

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

5 Vgl. Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29.2.1940, RGBl. I 1940, S. 438–442. Zur Geschichte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft fehlt eine neuere Gesamtdarstellung. Einen knappen Überblick mit weiterführenden Literaturhinweisen bietet Helmut W. Jenkis: Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, in: ders. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., München/Wien 1994, S. 309–329.

6 Die wichtigsten Überblicke zur gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft sind Achim v. Loesch: Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften. Entstehung – Funktionen – Probleme, Köln 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;

liches Kuriosum; er setzte den symbolischen Schlußpunkt unter das Scheitern eines Unternehmens, das mit seinen Besonderheiten wie kein zweites für eine „säkulare sozialdemokratische Perspektive“<sup>7</sup> gesellschaftspolitischer Reform stand – für eine Perspektive, die einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und revolutionärer Umwälzung zu gehen versprach.

## Fragestellung und Methode

Diese symbolische Bedeutung des Endes der NH begründet auch ein besonderes Interesse an einer unternehmenshistorischen Perspektive auf diese Sonderform eines modernen Großunternehmens. Denn sie ist dafür verantwortlich, dass der gewerkschaftseigene Wohnungsbaukonzern grundlegende Annahmen über die Funktionsfähigkeit von Unternehmen, die sozial- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, geprägt hat. Mit ihrem Zusammenbruch trug die NH ganz wesentlich zur Verbreitung der heute vorherrschenden Vorstellung bei, dass solche Betriebe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nichts zu suchen hätten, aufgrund ihrer mangelnden Effizienz auf Dauer nicht überlebensfähig seien und dass Unternehmen, ganz generell gesprochen, „keine Instrumente der Politik sein können“.<sup>8</sup>

Es ist das Ziel dieses Aufsatzes, diese Hypothese am Beispiel der NH, d. h. genauer gesagt: am Beispiel ihrer Geschichte zwischen 1950 und 1982 zu überprüfen.<sup>9</sup> Methodisch erscheint es dabei sinnvoll, die Gemeinwirtschaftstheorie, die in den 1960er und 70er Jahren in engem Zusammenhang mit der Expansion der gewerkschaftseigenen Unternehmen entstanden ist,<sup>10</sup> zunächst beiseite zu lassen und statt dessen in Anlehnung an das Unternehmenskonzept der Transaktionskostentheorie nach der „Effizienz“ der Unternehmensgruppe zu fragen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass gemeinwirtschaftliche Unternehmen in der Regel mehrere, potentiell miteinander in Konflikt stehende Ziele verfolgen und deshalb auch

und aus Arbeitgeberperspektive Horst-Udo Niedenhoff: Die unbekannte Macht. Unternehmer DGB, 4. Aufl., Köln 1984.

- 7 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 argumentiert auch Axel Schildt: Wohnungspolitik, in: Hans Günter Hockerts (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 151–189, hier S. 178.
- 8 Bertin Eichler: Geleitwort, in: Kunz, S. 9–11, hier S. 11.
- 9 Die zeitliche Eingrenzung ergibt sich aus der Überlegung, dass die Unternehmensgruppe nur in diesem Zeitraum eine eigenständige Strategie und damit auch eigenständige politische Zielsetzungen verfolgen konnte. Vor 1950 bildeten die gewerkschaftseigenen Wohnungsbau-Gesellschaften keinen Konzern, so dass sie auch keiner einheitlichen Willensbildung unterlagen. In den achtziger Jahren war die Unternehmenspolitik dann nicht mehr durch nach außen gerichtete Zielsetzungen, sondern einzig durch nach innen gerichtete Sanierungsversuche gekennzeichnet. Zwar erfolgte die *symbolische* Loslösung von dem Anspruch, ein Träger gesellschaftspolitischer Reformbestrebungen zu sein, erst mit dem Verkauf von 1986. De facto hat die NH diesen Anspruch aber bereits mit der Auswechslung des Vorstandes nach den ersten Enthüllungen des SPIEGEL im Februar 1982 aufgegeben. Vgl. Kramper, S. 18.
- 10 Vgl. Wilhelm Kaltenborn: Wie die Theorie der Gemeinwirtschaft auf die Praxis kam – und was sie vorfand, Gewerkschaftliche Monatshefte 38 (1987), S. 186–190, hier S. 186 f.

mehrere Maßstäbe von „Effizienz“ erfüllen müssen.<sup>11</sup> Gegenüber gewinnorientierten Unternehmen entstehen ihnen dadurch u. U. zusätzliche Transaktionskosten, weil sich aus diesen verschiedenen Zielen einander widerstrebende Anforderungen an die Unternehmensorganisation ergeben können. 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.

Um diese Frage zu bearbeiten, ist es zunächst erforderlich, die relevanten Bestandteile der Zielfunktion zu identifizieren. Sie sind von Unternehmen zu Unternehmen verschieden und daher nicht theoretisch, sondern nur empirisch zu fassen.<sup>12</sup> Im Falle der NH lassen sich drei solcher übergeordneter Ziele isolieren. Das ist erstens die Erhaltung der Rentabilität, denn die NH war kein Zuschussbetrieb. Sie musste sich vielmehr stets über ihre unternehmerische Tätigkeit finanzieren.<sup>13</sup> Zweitens ist die Beeinflussung der Marktstruktur durch ihre Produkte zu nennen, also die Erbringung von sozialpolitisch relevanten Leistungen – bspw. der Bau von günstigen Mietwohnungen.<sup>14</sup> Und drittens war für die NH auch die Sicherung ihrer Legitimationsbasis im politischen Diskurs von zentraler Bedeutung. Denn anders als „normale“ Unternehmen mussten die gewerkschaftlichen Wirtschaftsbetriebe stets öffentlich begründen, warum es sie überhaupt geben sollte. Die hauptsächliche unternehmerische Leistung, die die Geschäftsführung der NH zu erbringen hatte, bestand folglich in der Vermittlung zwischen den divergierenden Anforderungen, die sich auf diesen verschiedenen Handlungsebenen ergaben.

Im Folgenden werden für den Zeitraum zwischen 1950 und 1982 vier Phasen der Unternehmensgeschichte identifiziert, in denen diese zentrale Herausforderung auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Erfolg gelöst wurde. Diese Phasen werden zunächst einzeln geschildert und dann abschließend miteinander verglichen, um so die allgemeinen Funktionsbedingungen der Unternehmensgruppe herauszuarbeiten.

- 11 Vgl. Gerold Ambrosius: Neue Institutionenökonomik und Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein wirtschaftshistorisches Fallbeispiel zur Illustration einiger theoretischer Argumente, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1999 (JWG), S. 35–53, hier S. 36 u. S. 40.
- 12 Vgl. Paul Milgrom/John Roberts: *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs 1992, S. 41.
- 13 Für eine Typisierung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen mit Bezug auf die Rolle der Wirtschaftlichkeit vgl. Peter Eichhorn: *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen von 1945 bis heute*, in: Hans Pohl (Hg.): *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Gestern – heute – morgen*, Wiesbaden 1988, S. 21–37, hier S. 23 f.
- 14 Werner Plumpe/Jan-Otmar Hesse: Plädoyer für eine Unternehmensgeschichte der Wohnungswirtschaft. Nutzen und Konturen eines historiografischen 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.

„Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen“ (1950–1958)

Als die Neue Heimat Hamburg, die spätere Dachgesellschaft der entstehenden Unternehmensgruppe NEUE HEIMAT, 1950 begann, eine geregelte Bautätigkeit zu entwickeln, bildete die Wohnungsnot eine der schwierigsten Herausforderungen für die noch junge Bundesrepublik. Etwa 22 % der Wohnungen der Westzonen waren dem Krieg zum Opfer gefallen, und gleichzeitig war die Bevölkerungszahl durch die zahlreichen Flüchtlinge enorm angestiegen. Im Herbst 1950 standen über 15 Millionen Haushalte einem Bestand von nur knapp 9,5 Millionen Wohnungen gegenüber.<sup>15</sup>

Unter diesen extremen Bedingungen, die massive staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt nach sich zogen, konnte die NH eine außergewöhnlich umfangreiche Neubautätigkeit entfalten. Die Vorbedingung hierfür bildete der Aufbau eines Großkonzerns, der nur aufgrund der organisatorischen Kontinuitäten zu den vielen kleinen, in der Weimarer Republik gegründeten gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmen möglich war.<sup>16</sup> Ihre Zusammenfassung in der ersten Hälfte der 1950er Jahre legte die Grundlage für eine Konzernstruktur, deren zentrale organisatorische Merkmale – Größe und Wachstumsorientierung – einerseits das Ergebnis betriebswirtschaftlicher Notwendigkeiten, d. h. vor allem einer schmalen Eigenkapitalbasis waren, andererseits aber auch in engem Bezug zu den politischen Zielen des Konzerns standen. Denn sie bildete einen Reflex auf den unbedingten Willen des Geschäftsführers Heinrich Plett – nicht unbedingt der Gewerkschaften –, „Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen“<sup>17</sup> zu bauen, ohne den die Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung und der Konzernbildung ihrerseits kaum zu überwinden gewesen. Diese Zielsetzung war deshalb unter den Bedingungen der 1950er Jahre für die NH keine Belastung, sondern im Gegenteil eine für ihren Erfolg zentrale handlungsstrukturierende Größe.

Mit der Programmatik des DGB ließ sie sich zudem, auch wenn sie nicht unmittelbar aus ihr hervorgegangen war, gut vereinbaren. Denn die Rechtsform des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens unterwarf die Tätigkeit der Unternehmensgruppe Rahmenbedingungen, die unmittelbar mit gewerkschaftlichen Grundsätzen korrespondierten. Sie war das direkte Resultat der durch die Mietskasernen des Kaiserreichs geprägten Auffassung, dass der Wohnungsbau sich nicht über marktwirtschaftliche Mechanismen organisieren lasse, sondern wegen seiner sozialpolitischen Bedeutung nicht-profitorientierter Träger bedürfe.<sup>18</sup> Damit lag ihr die Idee einer unmittelbar auf die – zunächst durch das Existenzminimum definierten – Bedürfnisse des Verbrauchers gerichteten, marktfreien „Bedarfsdeckungswirt-

15 Vgl. Günther Schulz: Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957, Düsseldorf 1994, S. 40.

16 Zum gewerkschaftlichen Wohnungsbau in der Weimarer Republik vgl. Novy/Prinz, S. 46 ff. Zum Folgenden vgl. Kramper, S. 128 ff.

17 So der Titel eines 1956 erschienenen Bildbandes über die Wohnsiedlungen der NH: Neue Heimat (Hg.): Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen, Hamburg 1956.

18 Vgl. Clemens Zimmermann: Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845–1914, Göttingen 1991, S. 45 ff.

schaft“ zugrunde, und dieser Gedankengang war bei den Gewerkschaften in den ersten Nachkriegsjahren in jeder Hinsicht mehrheitsfähig.<sup>19</sup>

Und schließlich war die unternehmerische Betätigung der NH auch im politischen Diskurs weitgehend unumstritten. Denn solange Millionen von Arbeitnehmerhaushalten ohne Dach über dem Kopf waren, bedurfte die direkte Einschaltung der Gewerkschaften in den Wohnungsbau keiner besonderen Rechtfertigung. Sie fügte sich vielmehr nahtlos in die verbreitete Auffassung, dass alle vorhandenen Kräfte gebündelt werden müssten, um die Notlage schnell zu überwinden.<sup>20</sup> Diesem Anspruch genügte die NH insbesondere durch ihre Neubauzahlen, die mehr als drei Mal so hoch lagen wie die des nächstgrößeren Anbieters auf dem bundesrepublikanischen Wohnungsmarkt.<sup>21</sup> Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit bei der Vermietung dieser Wohnungen geriet dabei zwar ins Hintertreffen, aber in der zeitgenössischen Beurteilung spielte dieser Makel keine Rolle. Hier stand vielmehr die schiere Größe der Fertigstellungsziffern im Vordergrund. Zudem stieß auch die städtebauliche Ausgestaltung der von der NH errichteten Siedlungen auf Zustimmung. Dies gilt vor allem für die konsequente Verwirklichung des Idealbilds der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“<sup>22</sup> in Siedlungen wie Hamburg-Hohnerkamp, München-Bogenhausen oder der Neuen Vahr in Bremen. Insgesamt bot das politisch wie organisatorisch bedingte Modell des flächendeckenden, wachstumsorientierten Großkonzerns in den 1950er Jahren deshalb eine nahezu ideale Lösung für die Umsetzung gewerkschaftlicher Ziele auf dem Wohnungsmarkt.

### Auf der Suche nach dem verlorenen Markt (1958–1966)

In der zweiten Phase der Unternehmensgeschichte, zwischen 1958 und 1966, geriet die in den Jahren zuvor gefundene Balance zwischen den verschiedenen Anforderungen an die Gesellschaft ins Wanken. Das war im wesentlichen das Ergebnis der in diesem Sektor erzielten Erfolge. Zwar war das Wohnungsdefizit Ende der 1950er Jahre noch nicht behoben, doch angesichts der langen Planungszyklen rückte der für Mitte der 1960er Jahre erwartete statistische Ausgleich des Wohnungsmarktes allmählich in das Blickfeld der NH. So prognostizierte die Geschäftsführung 1959, dass die Unternehmensgruppe 1965 nur noch etwa 11.000 Wohnungen werde fertigstellen können – statt 19.600 im Jahr 1960. Da die Rentabilität des

19 So forderten bspw. die wirtschaftspolitischen Grundsätze des DGB von 1949, dass die Wirtschaftspolitik ganz allgemein auf „die Deckung des volkswirtschaftlich wichtigen Bedarfs“ abzielen solle. Vgl. Wirtschaftspolitische Grundsätze des DGB von 1949, in: Gerhard Leminsky/Bernd Otto (Hg.): Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln 1974, S. 248.

20 Vgl. Schulz, S. 107.

21 Vgl. Kramper, S. 152.

22 Vgl. hierzu zusammenfassend Klaus v. Beyme: Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten, München 1987, S. 71ff. Zu den genannten Siedlungen vgl. Kramper, S. 161ff. u. S. 175ff.

Konzerns entscheidend von der Neubautätigkeit abhing, bedeutete dies, dass das politisch-organisatorische Modell der NH gefährdet war.<sup>23</sup>

Die fortbestehende Dynamik der sozioökonomischen Modernisierung eröffnete aber bis Mitte der 1960er Jahre neue Absatzmöglichkeiten im Kommunal- und Städtebau. Denn mit der Konzentration aller zur Verfügung stehenden Mittel auf den Wohnungsbau war lange Zeit eine massive Vernachlässigung von Infrastrukturmaßnahmen einhergegangen. Diese rückten nunmehr ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Zum einen galt es, so der in der Fachöffentlichkeit zu Beginn der 1960er Jahre neu entstehende Konsens, den Nachholbedarf an kommunalen Einrichtungen zu decken. Zweitens mussten zukünftige Wohnsiedlungen von vornherein mit einer funktionierenden Infrastruktur ausgestattet werden. Und drittens stand, unabhängig von der Frage der Infrastrukturmaßnahmen, auch die Sanierung des Altwohnungsbestandes und damit zugleich der Umbau kompletter Stadtviertel auf dem Plan – ein Aspekt, der seine volle Bedeutung zwar erst ab der Mitte des Jahrzehnts entfalten konnte, dann aber dazu führte, dass sich die skeptischen Prognosen hinsichtlich des Rückgangs der Neubautätigkeit in diesem Zeitraum nicht bewahrheiteten.<sup>24</sup>

Zu Beginn des 1960er Jahre bildeten sie aber noch den Rahmen dafür, dass die NH auf der Grundlage der genannten neuen Absatzmöglichkeiten den Einstieg in eine Reihe von städtebaulichen Teilmärkten vollzog – ein Prozess, der sich, da sie als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen nicht direkt außerhalb des Wohnungsbaus tätig werden durfte, an der Gründung von Tochtergesellschaften ablesen lässt. Als ersten Schritt beteiligte sie sich 1962 an der Gründung der Gewerbebauträger GmbH, die auf den Bau von Einkaufszentren beschränkt blieb. 1963 war sie maßgeblich an der Gründung der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (Gewos) beteiligt, eine Art städtebaulicher „think tank“, der der „Verwissenschaftlichung“ des Städtebaus Rechnung tragen sollte; und 1964 folgte mit der Gründung der NHK das erste Kernstück der Expansion in den Städtebau, die Gründung einer Bauträgergesellschaft, die Schulen, Schwimmbäder und Turnhallen anbieten sollte. Zusammen mit einigen weiteren Neugründungen entwickelte sich die Unternehmensgruppe so zwischen 1962 und 1965 von einem Verbund gemeinnütziger Wohnungsunternehmen „zu einem Instrument des Städtebaus“.<sup>25</sup>

Auf der Grundlage ihrer traditionellen, an der Vorstellung der „Bedarfsdeckung“ orientierten Legitimationsstrategie war diese expansive Unternehmenspolitik allerdings kaum zu begründen. Um der wachsenden öffentlichen und innergewerkschaftlichen Kritik begegnen zu können, traten die Gewerkschaften die Flucht nach vorne an: Parallel zum Einstieg der

23 Vgl. Angaben über Wohnungsfehlbestand, Zugang an Wohnungsnachfrage, Ersatzbedarf erneuerungsbedürftiger Wohnungen und Fertigstellungen durch Bautätigkeit für die Jahre 1959–1968 lt. Veröffentlichung des Ifo-Institutes vom Januar 1959, datiert 16.12.1959, in: IG Metall-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn (AdsD), Zwischenarchiv, 2/17 269 sowie Voraussichtliche Verwaltungskosten 1959 und ihre Deckung, in: DGB-Archiv im AdsD, DGB-BV, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI 1905.

24 Kramper, S. 264 ff.

25 Neue Heimat Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft m. b. H, Hamburg: Geschäftsbericht für das Geschäftsjahr 1965, Hamburg 1966, S. 35.

NH in den Städtebau entwickelten sie das Konzept der „gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften“ und stellten damit die politische Konzeption ihrer Betriebe auf den Boden der marktwirtschaftlichen Ordnung. Ihre Aufgabe war fortan nicht mehr die „Bedarfsdeckung“, sondern die „Wettbewerbsregulierung“. So sollte ihnen ihre nicht-gewinnorientierte Natur betriebswirtschaftliche Spielräume eröffnen, um „[m]onopolistisch beherrschte oder durchsetzte Märkte“<sup>26</sup> zu durchdringen, die Preise für ihre Produkte zu senken und im Wettbewerb einen abwärts gerichteten Preisdruck zu erzeugen.

In den Jahren um 1965 gelang es der NH tatsächlich, diesen Anspruch glaubhaft zu untermauern. Insbesondere ihre in Serie gefertigten Kommunalbauten waren in der Regel qualitativ besser, billiger und schneller zu errichten als die Produkte ihrer Wettbewerber. Auch die in diesem Zeitraum erstellten Großsiedlungen wie z. B. Mannheim-Vogelstang genügten in hohem Maße den selbstformulierten Ansprüchen und haben ihren guten Ruf bis heute bewahrt.<sup>27</sup> Auf der Grundlage des Modells der „Gemeinwirtschaft“ ließen sich also auch nach dem Abbau der drängendsten Wohnungsnot Produktstrategie, organisatorische Ausgestaltung und politische Legitimationsbasis wieder in Einklang bringen.

### „Wenn Sie wollen, können Sie bei uns eine komplette Stadt bestellen“ (1966–1973)

In der dritten Phase der Unternehmensgeschichte, also in den Jahren zwischen 1966 und 1973, erfuhr dieses Mitte der 1960er Jahre etablierte neue Unternehmensmodell eine Zuspitzung, die bei den Zeitgenossen den Eindruck erweckte, die NH habe erst jetzt ihre wirkliche Bestimmung gefunden, sich aber tatsächlich als der Anfang des eingangs skizzierten unrühmlichen Endes entpuppte. Im Zuge der nach der Überwindung der vermeintlichen Rezession von 1966/67 um sich greifenden Modernisierungseuphorie entwickelte die Unternehmensgruppe – im Gleichklang mit der Politik – ein neues Verständnis vom Wohnungs- und Städtebau, das dessen grundlegende Bedeutung für wirtschaftliches Wachstum und den damit gleichgesetzten sozialen „Fortschritt“ betonte. In diesem Rahmen sah die NH ihre eigene Aufgabe darin, durch „die Gestaltung des baulichen Raumes im weitesten Sinn“<sup>28</sup> zur Optimierung der Wirtschaftsstruktur beizutragen – eine Aufgabe, die nach Auffassung der Geschäftsführung durchaus die „u. U. grundlegende Veränderung der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ganzer Städte und Regionen“<sup>29</sup> bedeuten konnte!

26 Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1963, in: Leminsky/Otto, S. 45–62, hier S. 51. Vgl. auch Achim von Loesch: Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln 1977, S. 89 ff. sowie Kramper, S. 327 ff.

27 Vgl. Ilse Irion/Thomas Sieverts: Neue Städte. Experimentierfelder der Moderne, Stuttgart 1991, S. 54 ff.

28 Harro Iden: Verbesserung der Infrastruktur als Aufgabe des Städtebauunternehmens, Der langfristige Kredit 20.1969, S. 633–635, hier S. 633.

29 Zielsetzungen des DGB im Wohnungs- und Städtebau sowie in der Regional- und Strukturpolitik, Vorlage zur Sitzung des DGB-Bundesausschusses am 5. September 1973, in: DGB-Archiv im AdSD, DGB-BV, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI 412. Die Datierung ist irreführend. Es handelt sich bei dem Dokument um eine Synopse zwischen 1966 und 1969 entstandener programmatischer Vorstellungen.



Organisatorisch umgesetzt wurden diese Vorgaben – unter Umgehung des Gemeinnützigkeitsrechts – mit der Gründung des Parallelkonzerns NEUE HEIMAT STÄDTEBAU (NHS) 1969. Sie ermöglichte eine umfassende Ausweitung der städtebaulichen Angebotspalette, die nun nicht mehr nur den Kommunalbau, sondern auch Hochschulen, Krankenhäuser, Hotels und Gewerbeansiedlungen umfasste. Hinzu trat eine extreme Zentralisierung der Entscheidungsfindung durch eine interne Umstrukturierung 1970/71.<sup>30</sup> Um insbesondere die Kritik der Gewerkschaftsbasis an dieser Strategie zu beruhigen, gingen diese Maßnahmen zudem mit einer Ergänzung des Gemeinwirtschaftskonzepts um Aspekte der Unternehmensführung einher. So rückten Fragen der Mitbestimmung, der Sozialleistungen, der Entlohnung und der Arbeitsplatzsicherheit, die erstaunlicherweise bis dahin in den gewerkschaftsinternen Debatten über die eigenen Unternehmen kaum eine Rolle gespielt hatten, in den Mittelpunkt, ohne dass allerdings die älteren, auf das Wirken am Markt bezogenen Zielsetzungen aufgegeben worden wären.<sup>31</sup>

Zunächst stellte diese Zuspitzung die NH vor keinerlei Probleme. Denn die Vervielfältigung der staatlichen Aufgaben seit dem Antritt der Großen Koalition sicherte in verschiedensten Bereichen vom Hochschulbau bis zur Stadterneuerung die Nachfrage nach den von ihr angebotenen Dienstleistungen. Auf dieser Grundlage und durch ihre organisatorische Expansion konnte die Unternehmensgruppe in großem Stile Aktivitäten entfalten, die im Sinne ihrer auf Wachstumsförderung fixierten politischen Ideologie Maßstäbe setzte. Das schlug sich beispielsweise in den hochverdichteten Großsiedlungen dieser Jahre nieder, für die das unter Mitarbeit des Sozialpsychologen Alexander Mitscherlich zustande gekommene Heidelberg–Emmertgrund sicherlich das bekannteste Beispiel ist.<sup>32</sup> Auch die ersten Entwürfe für große Flächensanierungen, etwa in Hameln oder in Stade, stammen aus diesem Zeitraum. Im Nachhinein fielen sie zwar einer äußerst skeptischen, ja teilweise sogar vernichtenden Beurteilung anheim. Doch aus der zeitgenössischen Perspektive stellte sich die Lage ganz anders dar. Insbesondere das in Hamburg von der NH geplante Projekt „Alsterzentrum“ zeigt dies in aller Deutlichkeit. Dieser 1966 veröffentlichte Vorschlag zur Sanierung des Hamburger Stadtteils St. Georg sah den vollständigen Abriss des zentral gelegenen alten Viertels und die Errichtung eines etwa 700 m langen und 300 m breiten Kranzes von Wohnhochhäusern vor, der dem Pentagon in Washington den Rang des größten Gebäudes der Welt abgelaufen hätte.<sup>33</sup> Was im Nachhinein als Größenwahn gebrandmarkt wurde, fand jedoch anfangs breite politische Unterstützung: In der veröffentlichten Meinung galt das Projekt als Signum einer spezifischen Vorstellung von „Modernität“, die sowohl für die

30 Kramper, S. 362 ff. u. S. 374 ff.

31 Vgl. Ziele und Funktionen der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen [1972], in: Leminsky/Otto, S. 277–280.

32 Vgl. Irion/Sieverts, S. 76 ff. sowie Alexander Mitscherlich: Psychologie im Städtebau. Wechselbeziehung zwischen der Planungstätigkeit des Architekten und dem Wissen des Sozialpsychologen am Beispiel Heidelberg–Emmertgrund, *Neue Heimat Monatshefte* 12 (1969), S. 1–9.

33 *Neue Heimat* (Hg.): Das Alsterzentrum. Ein Vorschlag zur Umgestaltung des Hamburger Stadtteils St. Georg, Hamburg o. D. [1966].

Aufbruchsstimmung der späten 1960er Jahre als auch für die Geschäftspolitik der NH kennzeichnend war.<sup>34</sup>

### Krise vor dem Fall (1973–1982)

Die Unternehmenspolitik der Jahre 1966 bis 1973 basierte jedoch auf Rahmenbedingungen, die mit dem „Ölschock“ 1973/74 hinfällig waren. Dabei war es allerdings nicht die Krise selbst, die dem politischen Konzept der Unternehmensgruppe den Boden entzog, sondern vielmehr die Tatsache, dass mit dem konjunkturellen Einbruch auch eine Reihe struktureller Veränderungen einhergingen. Das galt zum einen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, für die die Jahre 1973/74 den Übergang von einer langen Phase dauerhafter Aufwärtsentwicklung zu einer Phase der Wachstumsschwäche markierten.<sup>35</sup> Es galt zum anderen aber auch für die Märkte des Wohnungs- und Städtebaus, auf denen sich nach der Befriedigung eines jahrzehntelangen außerordentlichen Nachholbedarfs Mitte der 1970er Jahre schlussendlich jene Normalisierung der Nachfragebedingungen abzeichnete, die die NH schon eineinhalb Jahrzehnte früher erstmals erwartet hatte. Dies zog eine drastische Veränderung der Marktbedingungen nach sich. „Bis 1973“, so stellte eine interne Analyse der Unternehmensgruppe rückblickend fest, „war es richtig, aus der Mitte heraus zu denken (...). Der Massenwohnungsbau (...) [war] eindeutig von der Quantität geprägt. Der Umschlag von der Quantität in die differenzierte Qualität kam Mitte der 70er Jahre und hat sich bis Ende der 70er Jahre zunehmend beschleunigt.“<sup>36</sup>

Diese Entwicklung stellte die zentralen Eckpunkte des „Modells NH“, die Größe und die Wachstumsorientierung, in Frage. Fortan bildeten diese nicht mehr, wie in den Jahren zuvor, den wichtigsten Vorteil der Unternehmensgruppe, sondern im Gegenteil das größte Hindernis einer wirtschaftlich wie politisch tragfähigen Strategiebildung. An unternehmens- und gewerkschaftsinternen Stimmen, die dies erkannt und frühzeitig einen entsprechenden Kurswechsel gefordert haben, hat es in den 1970er Jahren nicht gemangelt. Durchsetzen konnten sie sich allerdings nicht. Das lag daran, dass die organisatorischen Elemente, die von ihnen in Frage gestellt wurden – also vor allem der hohe Personalbestand und die geringe Eigenkapitalbasis –, unmittelbar mit dem politischen Selbstverständnis der Unternehmensgruppe korrespondierten. Sie aufzugeben, kam deshalb nicht in Frage. Statt dessen versuchte der Vorstand mit ausdrücklicher Billigung der Gewerkschaften, das politisch-organisatorische Modell der NH durch eine forcierte Expansion in den Städtebau und in das Auslandsgeschäft aufrechtzuerhalten.<sup>37</sup>

34 Vgl. Stadt in der Stadt, SPIEGEL 20.1966,29, S. 80–81.

35 Vgl. Harm G. Schröter: Von der Teilung zur Wiedervereinigung 1945–2004, in: Michael North (Hg.): Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein Jahrtausend im Überblick, 2. Aufl., München 2005, S. 356–426, hier S. 357 f. u. S. 388 ff.

36 Indikatoren für den Wohnungsbau, Unterlage Beirat Neue Heimat Hamburg, 6.II.1979, in: Staatsarchiv Hamburg, Bestand 622–2 Cordua (Nachlass Klaus-Otto Cordua), Bd. 161.

37 Kramper, S. 501 ff. u. S. 587 ff.

Diese Strategie verkehrte die Erfolge, die die Unternehmensgruppe in den vorangegangenen Jahrzehnten erzielt hatte, in ihr Gegenteil. Zum einen führte sie zur Diskreditierung der Unternehmensgruppe im politischen Diskurs, weil sie mit einer in den 1970er Jahren veränderten Erwartungshaltung gegenüber gemeinwohlorientierten Unternehmen kollidierte. Warum dies so war, kann ich im Rahmen dieses Aufsatzes besser im Fazit als an dieser Stelle darstellen; dass es so war, lässt sich vielleicht am besten anhand einer Äußerung des Pressesprechers der Unternehmensgruppe belegen, der 1980 feststellen musste, dass „nur wenige Wirtschaftsunternehmen in der Bundesrepublik (...) ein so schlechtes Image“<sup>38</sup> hatten wie die NH.

Zum anderen bildete sie die primäre Ursache des wirtschaftlichen Niedergangs der NH, weil sich die Risiken gerade in den Bereichen, die ihre Expansionsbewegung perpetuieren sollten, als untragbar hoch herausstellten. Konkret war es insbesondere die systematische Unterschätzung der Risiken aus städtebaulichen Großprojekten wie bspw. dem Klinikum in Aachen, die zusammen mit der hochspezialisierten, auf expandierende Märkte ausgerichteten Organisationsstruktur der NHS zu Verlusten führte.<sup>39</sup> Noch gravierender waren aber die Folgen der Expansion ins Ausland: Besonders in Frankreich und in Lateinamerika hatte die Unternehmensgruppe in Erwartung starker Wachstumssprünge große Grundstückerlöse angelegt, die aufgrund rückläufiger Bautätigkeit in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nicht mehr verwertet werden konnten. Da sie zu fast hundert Prozent kreditfinanziert waren, verursachten sie hohe Kosten; hinzu kamen im Falle der lateinamerikanischen Länder Währungsabwertungen, die zu einer massiven Verteuerung der in Dollar aufgenommenen Schuldenlast führten. Schon seit Mitte der 1970er Jahre konnten die hierdurch entstehenden Verluste nur noch durch die Aufdeckung stiller Reserven, ab Ende der 1970er Jahre nur noch durch extern finanzierte Stützungsmaßnahmen, d. h. Kapitelerhöhungen finanziert werden.<sup>40</sup>

Zu Beginn der 1980er Jahre stand die Unternehmensgruppe deshalb politisch wie ökonomisch vor dem Bankrott. In ihrer alten Form hätte sie die 1980er Jahre auch ohne die Skandalgeschichte nicht überlebt. So oder so stand dieses Jahrzehnt deshalb im Zeichen einer mehr oder weniger geordneten Abwicklung der Unternehmensgruppe, die zwischen 1987 und 1990 mit einer Übertragung der regionalen Teilgesellschaften an Landesregierungen oder andere Wohnungsunternehmen durchgeführt wurde und die Gewerkschaften insgesamt etwa eine Milliarde DM gekostet haben dürfte.<sup>41</sup>

38 So eine Äußerung des Pressesprechers John Siegfried Mehnert aus dem Jahr 1980, zit. nach Sepp Ebelseder: *Angeklagt: Die Neue Heimat*, STERN 33.1980,11, S. 18–25 u. S. 296–297, hier S. 296.

39 Kramper, S. 526 ff.

40 Ebd., S. 509 ff. u. S. 549 ff.

41 Vgl. Kunz, S. 279 ff. u. S. 363 ff. sowie Wilhelm Kaltenborn: *Neue Heimat. Die Jahre 1982 bis 1990 – Ereignisse und Bewertungen*, hg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Vorsitzender, Düsseldorf 1990, S. 14.

## Fazit

Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Befunden für die Frage nach den generellen Funktionsbedingungen der Unternehmensgruppe? Zwei Aspekte stechen bei einem Vergleich der vier Phasen der Unternehmenspolitik hervor. Erstens war die Fähigkeit der NH, die Produktion sozialpolitisch relevanter Dienstleistungen rentabel zu gestalten, vor allem eine Funktion des Zusammenspiels zwischen den Marktbedingungen und der Unternehmensgröße. In dem von einer konstant hohen und relativ homogenen Nachfrage gekennzeichneten Umfeld der 1950er und 60er Jahre konnte die NH aufgrund dieser organisatorischen Eigenschaft die „Prinzipien Kraft, Genauigkeit, Wirtschaftlichkeit, Systematik, Kontinuität, Geschwindigkeit und Wiederholung“<sup>42</sup> einsetzen, also jene Prinzipien, die gemeinhin als Definitionsmerkmale fordristischer Produktionssysteme gelten. Auf diese Weise erzielte sie hinsichtlich zentraler Aspekte des Wohnungsbaus, etwa der Kapitalbeschaffung oder der Grundstücksbevorratung, positive Skaleneffekte. Deshalb gelang es ihr, bei gleichem Aufwand an betriebswirtschaftlichen Ressourcen mehr Wohnungen zu produzieren, als es viele kleine Wohnungsunternehmen vermocht hätten.<sup>43</sup>

Gleichzeitig trug sie allerdings mit ihrer eigenen Arbeit maßgeblich dazu bei, dem fordristischen Produktionssystem seine ökonomische Grundlage zu entziehen. Denn die Ausdifferenzierung der Nachfrage, die im Wohnungs- und Städtebau Mitte der 1970er Jahre zu beobachten war, war ein Ergebnis der hohen Produktionsziffern der Vorjahre, und sie führte dazu, dass die Möglichkeiten zur Erzielung von Skaleneffekten immer geringer wurden. Anstatt sich aber an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und so das wirtschaftliche Überleben zu sichern, hielt die Unternehmensgruppe an ihrer überholten Organisationsstruktur fest. Diese mangelnde Flexibilität hing unmittelbar mit ihrem politischen Charakter zusammen. Denn durch die gewerkschaftliche Definition der Unternehmensziele war die NH „zur Größe verurteilt“<sup>44</sup> und deshalb in der Bandbreite ihrer Reaktionsmöglichkeiten massiv eingeschränkt.

Allerdings wäre es falsch, die Krise der Unternehmensgruppe alleine auf dieses Problem zu reduzieren, denn zweifellos gingen ihre Schwierigkeiten über die Frage der Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen noch hinaus. Die NH geriet auch im politischen Diskurs in die Defensive, und zwar aus Gründen, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung allenfalls indirekt in Verbindung standen. Dies ergibt sich aus der zweiten Erkenntnis, die ein Vergleich der verschiedenen Phasen der Unternehmenspolitik für die Frage nach ihren generellen Funktionsbedingungen bereithält. Sie besteht in der Tatsache, dass sich nicht nur ihr Produktionssystem, sondern auch ihre theoretische Daseinsberechtigung auf Bedingungen stützte, die Mitte der 1970er Jahre hinfällig waren. Denn die politischen Konzeptionen des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaus von den 1950er bis zu den 1970er Jahren

42 Henry Ford: *Mass Production*, Encyclopedia Britannica 1925, zit. nach Wolfgang König: *Geschichte der Konsumgesellschaft* (VSWG Beiheft 154), Stuttgart 2000, S. 48.

43 Für ein ähnliches Argument vgl. Diether Hoffmann: *Der Fall „Neue Heimat“*. Eine unternehmenstheoretische Betrachtung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 10 (1987), S. 341–360, hier S. 356.

44 Ebd., S. 355.

waren, so sehr sie sich im Detail auch unterschieden, in einem entscheidenden Punkt doch auf einen Nenner zu bringen: Sie gingen stets davon aus, dass die materielle Verbesserung der Lebenssituation breiter Bevölkerungsschichten die zentrale, ja sogar die einzig relevante Schlüsselgröße sozialer Reformbestrebungen sei.<sup>45</sup>

Diese Vorstellung ging auf die kollektive Erfahrung materieller Not zurück, die im 19. Jahrhundert den Anstoß zur Bildung der organisierten Arbeiterbewegung gegeben hatte. Zu Beginn der Unternehmensgeschichte warf sie keinerlei Schwierigkeiten auf, im Gegenteil: Sie trug maßgeblich zur politischen Akzeptanz der NH bei. Schließlich verstand sich die Bundesrepublik in diesem Zeitraum in erster Linie „als eine Gemeinschaft zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und zur Mehrung des materiellen Wohlstands; andere Ziele, die ebenso unumstritten gewesen wären, fanden sich wenige.“<sup>46</sup> In den 1970er Jahren geriet die Legitimierung des so verstandenen gewerkschaftseigenen Wohnungs- und Städtebaus allerdings zum Problem. Denn zweifelsohne waren die akuten Notlagen, die noch in den späten 1960er Jahren den ideellen Bezugspunkt gewerkschaftlicher Sozialpolitik gebildet hatten, bis zu diesem Zeitpunkt so weit zurückgedrängt worden, dass die Dringlichkeit von Fragen der materiellen Grundversorgung für die breiten Schichten der Bevölkerung spürbar nachließ. Gleichzeitig traten andere Probleme – etwa die Frage nach der Förderung von benachteiligten Randgruppen oder die Forderung nach politischer Partizipation – in den Vordergrund sozialreformerischer Diskurse. Mit den Sättigungserscheinungen, der Ausdifferenzierung der Nachfrage und der zunehmenden Bedeutung von Mieterbetreuung und Mietermitwirkung bildete der Wohnungsmarkt ein geradezu idealtypisches Beispiel für diesen Prozess; die heftig umstrittene Sanierungspolitik der NH ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu nennen.<sup>47</sup> Um in diesem Umfeld weiterhin Leistungen erbringen zu können, die in der veröffentlichten Meinung als sozialpolitisch dringlich anerkannt worden wären, hätte sich die NH gegenüber den 1950er und 60er Jahren nicht nur neu organisieren, sondern auch in anderer, weniger einseitig auf die Frage der materiellen Versorgung ausgerichteter Weise definieren müssen. Erst diese doppelte Problemstellung erklärt die außergewöhnlichen Schwierigkeiten, die die NH bei der Anpassung an die Bedingungen der 1970er und 80er Jahre hatte; und nur die Tatsache, dass in den Jahrzehnten zuvor die ökonomische Realisierbarkeit und die sozialpolitische Plausibilität ihrer Reformbestrebungen zusammengetroffen waren, erklärt den außergewöhnlichen Erfolg, den die Unternehmensgruppe in diesem Zeitraum erzielt hatte.

Als Beleg für die generelle Unvereinbarkeit von unternehmerischem Handeln und politischer Zielsetzung taugt die NH also, wie die vorangehenden Ausführungen gezeigt haben, nicht. Sie war vielmehr ein adäquates Instrument zur Lösung eines Problems, das in Deutschland seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts virulent war, Mitte der 1970er Jahre aber als gelöst gelten konnte. Dieser Befund bedeutet nicht, dass es auf dem Wohnungsmarkt seit diesem Zeitpunkt keine Defizite mehr gegeben hätte; er bedeutet nur, dass es keine Defizite

45 Kramper, S. 349 f.

46 Werner Abelshauser: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 275.

47 Vgl. Kramper, S. 396 ff. u. S. 580 ff.

mehr gab, die mit dem spezifischen organisatorischen und kulturellen „Set“ der Unternehmensgruppe hätten bearbeitet werden können. Dass andere politische Strategien auch weiterhin erfolgreich mit unternehmerischen Mitteln durchgesetzt werden können, ist damit nicht in Frage gestellt, sondern wird im Gegenteil durch den Erfolg, den die NH mit ihrem „Instrumentalcharakter“ zeitweise hatte, eher noch bestätigt.<sup>48</sup> Der Hinweis, dass sie nur unter Ausnahmebedingungen funktionieren konnte, scheint dabei kein effektiver Einwand gegen diese These zu sein, denn keine Volkswirtschaft kann für sich beanspruchen, dass alle ihre Teilmärkte unter „Normalbedingungen“ operieren. Solange dies so bleibt, wird auch weiterhin – und trotz des scheinbaren Gegenbeispiels der NH – Platz für Unternehmen sein, die es theoretisch in dieser Form eigentlich nicht geben dürfte.

48 Zum Begriff des „Instrumentalcharakters“ vgl. Theo Thiemeyer: Irrtümer bei der Interpretation der Instrumentalthese öffentlicher Betriebe, in: Peter Faller/Dieter Witt (Hg.): Dienstprinzip und Erwerbsprinzip, Baden-Baden 1991, S. 127–143.