


VIERTELJAHRSSCHRIFT FÜR
SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

BEIHEFTE

HERAUSGEGEBEN VON
WERNER CONZE†, HERMANN KELLENBENZ,
HANS POHL UND WOLFGANG ZORN

Nr. 81



FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTTGART 1987

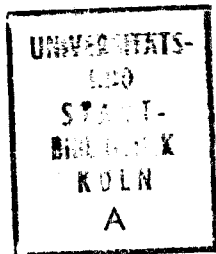
1
**DIE WEIMARER REPUBLIK
ALS WOHLFAHRTSSTAAT**

ZUM VERHÄLTNIS VON WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALPOLITIK IN DER INDUSTRIEGESELLSCHAFT

HERAUSGEGEBEN VON
WERNER ABELSHAUSER



FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTTGART 1987



1240 19

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek
Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat : zum Verhältnis von Wirtschafts- u. Sozialpolitik in d. Industriegesellschaft / hrsg. von Werner Abelshauser. – Stuttgart: Steiner-Verlag-Wiesbaden-GmbH, 1987.
(Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte : Beihefte ; Nr. 81)
ISBN 3-515-04738-7
NE: Abelshauser, Werner [Hrsg.]; Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte / Beihefte

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. © 1987 by Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart.
Printed in the Fed. Rep. of Germany

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
I. Einleitung	
46 Werner Abelshauser Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?	9
II. Errungenschaften und Grenzen des Weimarer Sozialinterventionismus	
46 Gunther Mai „Wenn der Mensch Hunger hat, hört alles auf.“ Wirtschaftliche und soziale Ausgangsbedingungen der Weimarer Republik (1914–1924)	33
Harold James Die Währungs- und Wirtschaftsstabilisierung 1923/24 in interna- tionaler Perspektive	63
Jürgen Reulecke Der Wohlfahrtsstaat in der Provinz: Das Beispiel der Rheinprovinz	80
Michael Ruck Der Wohnungsbau – Schnittpunkt von Sozial- und Wirt- schaftspolitik. Probleme der öffentlichen Wohnungspolitik in der Hauszinssteuerära 1924/25–1930/31	91
Michael Drupp Gemeinnützige Bauvereine im Wohnungswesen der Weimarer Republik	124
III. Interessenpolitik zwischen Kooperation und Konflikt	
46 Werner Abelshauser Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Wei- marer Republik	147
Andreas Kunz Inflation als Verteilungskampf? Eine Bilanz der neueren Forschung	171
56 Johannes Bähr Sozialer Staat und industrieller Konflikt. Das Schlichtungswesen zwischen Inflation und Weltwirt- schaftskrise	185

Dieter Schiffmann

- Der Staat als Arbeitgeber und Schlichter.
Zur Tarifpolitik im öffentlichen Dienst 1924–1930 204

Reinhard Neebe

- Konflikt und Kooperation 1930–1933:
Anmerkungen zum Verhältnis von Kapital und Arbeit in
der Weltwirtschaftskrise 226

IV. Arbeitslosigkeit und Sozialstaat

Dietmar Petzina

- Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik 239

Anselm Faust

- Von der Fürsorge zur Arbeitsmarktpolitik:
Die Errichtung der Arbeitslosenversicherung 260

Konrad Jarausch

- Die Not der geistigen Arbeiter:
Akademiker in der Berufskrise 1918–1933 280

V. Bibliographie

Bearbeiter: Christian Kleinschmidt (Institut zur Geschichte

- der Arbeiterbewegung an der Ruhr-Universität Bochum) 301

Verzeichnis der Autoren und Konferenzteilnehmer 326

Index 330

VORWORT

Am 7. und 8. Oktober 1985 veranstaltete das DFG-Projekt „Deutsche Gewerkschaften“ zusammen mit der Sektion Geschichte der Arbeiterbewegung der Historischen Kommission zu Berlin in Berlin-Nikolassee seine vierte Konsultationskonferenz. Die Tagung diente der Vorbereitung einer Darstellung der Gewerkschaftsgeschichte der Weimarer Republik, die den Abschluß des laufenden Editionsprojektes „Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaften im 20. Jahrhundert“ bilden soll. Es ging darum, den sozial- und wirtschaftshistorischen Rahmen einer Gewerkschaftsgeschichte der Weimarer Republik abzustecken. Dabei stand das Spannungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik naturgemäß im Zentrum des Interesses und prägte weitgehend den Ablauf der Verhandlungen. Es lag daher nahe, die Veröffentlichung der Konferenzpapiere auf diese Fragestellung zu konzentrieren und durch weitere, auf diesen thematischen Schwerpunkt orientierte Beiträge zu ergänzen, die zum Teil aus der dritten Konsultationskonferenz des Projektes hervorgingen. Andererseits mußte auf die Wiedergabe der öffentlichen Diskussion verzichtet werden, die zum Abschluß der Tagung unter der Leitung von Wolfram Fischer in der Freien Universität Berlin stattfand. Die Debatte über ökonomische Zwangslagen und Handlungsspielräume in der Weltwirtschaftskrise verfolgte in erster Linie den Zweck, eine breitere Öffentlichkeit mit einer Kontroverse unter Historikern bekannt zu machen, die auch den Hintergrund für die Beiträge dieses Bandes bildet.

Der Herausgeber hat vielen zu danken, die ihm bei der Vorbereitung der Konferenz und der Drucklegung ihrer Ergebnisse geholfen haben. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Mittel zur Durchführung der Tagung zur Verfügung gestellt. Der Verein zur Förderung der Geschichte der deutschen und internationalen Arbeiterbewegung (Bochum) ermöglichte die Anfertigung der Bibliographie. Hermann Weber, der Leiter des Projektes „Deutsche Gewerkschaften“, sowie Dieter Langewiesche, Klaus Schönhoven und Klaus Tenfelde haben zusammen mit dem Herausgeber die Konzeption der Veranstaltung erarbeitet. Die Betreuung der Konferenz lag in erster Linie bei Edith Reinhardt, der Sachbearbeiterin des Projekts. Die Historische Kommission zu Berlin war – wie immer – eine vorzügliche Gastgeberin. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Bochum, im Mai 1986

Werner Abelshauser

Michael Drupp

GEMEINNÜTZIGE BAUVEREINE IM WOHNUNGSWESEN DER WEIMARER REPUBLIK

I.

Das Wohnungswesen in der Weimarer Republik war ein zentrales Politikfeld im Rahmen der neu entfalteten wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten. Der politische Eingriff in den bis 1914 weitgehend privatwirtschaftlich organisierten Wohnungssektor stieß zwar von Anfang an auf Kritik¹; unter städtebaulichen, sozial- und kulturpolitischen Gesichtspunkten wurden gleichwohl beachtliche Ergebnisse erzielt. Mieterschutzvorschriften, öffentliche Wohnraumbewirtschaftung, Mietpreisfestsetzung und finanzielle Wohnungsbauförderung stellten wesentliche Bestandteile des staatlichen Instrumentariums dar. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den relativen Erfolg der Weimarer Wohnungspolitik dürften jedoch auch Art und Umfang der Trägerschaft des öffentlich geförderten Wohnungsbaus gewesen sein. Gemeinnützig-genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, die vor 1914 quantitativ eher bescheidene Wohnungsbauleistungen erbracht hatten, entwickelten sich in den 20er Jahren zu den Hauptträgern wohlfahrtsstaatlicher Förderungsmaßnahmen. Rechtsformen, Beteiligungsverhältnisse, motivationale Handlungsgrundlagen, Leistungspotentiale, politische Ausrichtung und soziales Umfeld gemeinnütziger Bauvereine – der Begriff „gemeinnütziges Wohnungsunternehmen“ wurde erst mit der Verrechtlichung der Gemeinnützigkeit gegen Ende der 20er Jahre allgemeiner Sprachgebrauch – waren außerordentlich vielfältig². Gemeinsamkeiten ergaben sich aus den in der Regel satzungsmäßig festgelegten „gemeinnützigen Merkmalen“: der Bau zweckmäßig gestalteter, gesunder und preiswerter Wohnungen für „Minderbemittelte“³, die Gewinnbeschränkung

(auf 4 %, oft auch 5 % der eingezahlten Einlagen) sowie die Zweckbindung der Mittel⁴. Diese Gemeinnützigkeitskriterien hatten sich – gleichsam „vorstaatlich“ – seit der Gründung der ersten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der Mitte des 19. Jahrhunderts herausgebildet⁵. Die Weimarer Wohnungspolitik konnte an diese wohnungsreformerische Tradition anknüpfen. Zum einen entfalteten Staat und Kommunen nach 1918 eigene unternehmerische Aktivitäten, die über den öffentlichen Arbeitgeberwohnungsbau der Vorkriegszeit wesentlich hinausgingen; zum anderen übte die öffentliche Hand nun ihrerseits einen wachsenden Einfluß auf die gemeinnützige Angebotsstruktur aus.

Zielsetzung des vorliegenden Beitrages ist es, Formen und Leistungen wie auch Grenzen und Konfliktlinien dieses im Wohnungswesen erstmalig auf breiter Grundlage einsetzenden Zusammenwirkens wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen und gemeinwirtschaftlicher Unternehmenstätigkeit zu skizzieren. Methodisch wollen wir hierbei gemeinnützige Wohnungsunternehmen als Instrumente zur Realisierung wohnungspolitischer Aufgaben interpretieren⁶. Als solche können sie sowohl im Dienste öffentlicher Träger stehen – im Wohnungswesen gilt dies insbesondere für den Fall des staatlichen und kommunalen gemeinnützigen Wohnungsunternehmens –, als auch im Dienste nicht-staatlicher Gruppen, einzelner Konfessionen, Gewerkschaften und privaten Arbeitgebern. Der Anteil dieser nicht-staatlichen Unternehmen – neben den Kapitalgesellschaften waren es vor allem die Genossenschaften – ist in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft historisch der bei weitem übertragende gewesen⁷. Folgende Fragestellungen will der Beitrag im einzelnen be-

4 Das Kapitalvermögen war auch im Falle der Auflösung des Unternehmens ausschließlich für gemeinnützige Zwecke einzusetzen.

5 Zur Entstehungsgeschichte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft siehe Helmut W. Jenkins, Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Eine wirtschaftliche und sozialgeschichtliche Darstellung, Hamburg 1973.

6 Die Annahme einer Instrumentalfunktion ist methodischer Ansatzpunkt der neueren Theorie gemeinwirtschaftlicher Unternehmen. Siehe Theo Thiemeyer, Gemeinwirtschaft, in: Willi Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1981, S. 525ff. und ders., Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975, insbesondere S. 60–109. Bezogen auf die Weimarer Republik hat u.a. Gerold Ambrosius in seinen Studien zur öffentlichen Wirtschaft auf die Instrumentalfunktion zurückgegriffen. Siehe Gerold Ambrosius, Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1984 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 78); ders., Aspekte kommunaler Unternehmenspolitik in der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 19. Jg., 1980, S. 239ff. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Instrumentalfunktion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen – allerdings auf der Grundlage der später gesetzlich kodifizierten Wohnungsgemeinnützigkeit – liefert Werner Nowak, Das „gemeinnützige Unternehmen“ als Instrument der Wohnungspolitik, Berlin 1973.

7 Ordnungspolitisch ist die gemeinnützige Wohnungswirtschaft auch als ein eigenständiger, dritter Organisationstypus neben Staat und Markt bezeichnet worden. Siehe Klaus Novy, Vorwort, in: Ders. (Hrsg.), Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie, Bochum 1985, S. II. Ähnlich auch D. Krischowsky/K. Mackscheidt,

1 Marcus Gitermann, Die Bekämpfung der Wohnungsnot in Deutschland, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 2. Jg., 1926, S. 146.

2 Die Typenvielfalt wohnungswirtschaftlicher Betriebe ist frühzeitig Gegenstand unternehmensmorphologischer Forschung gewesen. Siehe vor allem Gerhard Weisser, Unternehmenstypen in der Wohnungswirtschaft, in: Hermann Wandersleb (Hrsg.), Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesen, 3. Band, Stuttgart 1959, S. 1480ff. sowie ders., Wirtschaftsverfassungspolitik am Beispiel der Wohnungswirtschaft erörtert, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 7, 1940, S. 100ff.

3 Der Begriff „Minderbemittelte“ wurde in der späteren Praxis der Steuerbehörden großzügig interpretiert. Als „minderbemittelt“ galt z.B. auch ein Beamter mit höherem Einkommen, sofern er mehrere in der Ausbildung befindliche Kinder hatte oder – außer für seine eigene Familie – noch für unbemittelte Verwandte oder sonstige Angehörige sorgen mußte. Siehe R. Hellwig, Das Steuerrecht der gemeinnützigen Bauvereinigungen, in: Schlesisches Heim, 3. Jg., 1929, Nr. 11, S. 216.

handeln: Erstens, welche institutionellen Maßnahmen staatlicherseits ergriffen worden sind, die auf eine besondere Instrumentalfunktion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen schließen lassen. Zweitens, wie sich die gemeinnützige Angebots- und Leistungsstruktur in den 20er Jahren entwickelt hat, worin die Erfolge, aber auch Probleme gemeinnütziger und zumal genossenschaftlicher Selbsthilfe lagen. Drittens, welche Bedeutung dem gemeinnützigen Wohnungsbau im Rahmen kommunaler Wohnungspolitik zukam und wie sich die öffentlichen Förderungsmaßnahmen auf die strukturelle Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ausgewirkt haben. Viertens, worin ökonomische und politische Grenzen der öffentlich geförderten Bautätigkeit lagen. Abschließend sollen mögliche Konfliktlinien aufgezeigt werden, die sich aus der „Instrumentalisierung“ gemeinnütziger Träger im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen ergeben haben.

II.

Schon vor dem 1. Weltkrieg fand die offensichtliche Bedarfswirtschaftlichkeit gemeinnütziger Unternehmungen eine Anerkennung durch staatliche Förderungsmaßnahmen, u.a. durch die erstmalig nach preußisch-königlicher Kabinettsorder vom 14. Juni 1851 der gemeinnützigen Berliner „Alexandra-Stiftung“ eingeräumten Steuervergünstigungen, durch Befreiung von Abgaben und Lasten im Stempelrecht sowie nicht zuletzt durch die umfangreichen Förderungsleistungen der Landesversicherungsanstalten⁸.

Der vielzitierte – auch als „magna charta“ der öffentlichen Wohnungsbauförderung bezeichnete⁹ – Erlaß der Preußischen Minister für Handel und Gewerbe, für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten sowie des Innern vom 19. März 1901 forderte unter Ziffer 2 die „vermehrte Herstellung kleiner, gesunder und preiswerter Wohnungen für die minderbemittelten Klassen“, wobei den Gemeinden ausdrücklich empfohlen wurde, hierzu „den gemeinnützigen Baugesellschaften und Baugenossenschaften die tunlichste Unterstützung angedeihen zu lassen“¹⁰. Die im Erlaß vorgesehenen Förderungsformen lesen sich wie ein Maßnahmenkatalog der unternehmerisch orientierten kommunalen Wohnungspolitik in den 20er Jahren. Den Gemeinden wurde

Wohnungsgemeinnützigkeit. Zwischen bedarfswirtschaftlicher Tradition und Wohnungspolitik Neuorientierung, Köln / Berlin / Bonn / München 1984, S. 70ff.

⁸ Jenkins, Ursprung und Entwicklung, S. 62ff.; Werner Meier/Waldemar Draeger, Die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, Berlin 1931 (Handbücherei der Baugenossenschaften, Bd. 1), S. 2f.; Heinrich Alstede, Sozial orientierte Wirtschaftsförderung durch die Landesversicherungsanstalten, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 1, H. 4, 1954, S. 106ff.

⁹ Heinrich Jaschinski, Lehren aus der Geschichte der Wohnungspolitik, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Vorträge und Aufsätze, Heft 21, Münster (Westf.) 1969, S. 12.

¹⁰ Zitiert nach Hans-Günther Pergande/Jürgen Pergande, Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und Städtebaus, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 47f.

vorgeschlagen: der völlige oder teilweise Erlaß von Straßen- und Kanalbaukosten, Erlaß der Baupolizeigebühren, unentgeltliche Beratung durch Gemeindebaubeamte, kapitalmäßige Beteiligung der Kommunen an den gemeinnützigen Unternehmen durch Zeichnung von Geschäftsanteilen oder Aktien, Beschaffung von zinsgünstigen Krediten durch Einbeziehung der kommunalen Sparkassen und Landesversicherungsanstalten, die Übernahme von Bürgschaften zur Erleichterung der Darlehensaufnahme sowie die billige Überlassung von Gemeindegrundstücken. Die Förderungsmaßnahmen der Gemeinden sollten an die Voraussetzung der Erfüllung der Gemeinnützigkeitskriterien im oben angeführten Sinne geknüpft werden.

Dieses Förderungs-Bindungs-Verhältnis fand in der Weimarer Republik nicht nur auf kommunaler Ebene eine breite Anwendung, sondern auch in zahlreichen Steuergesetzen von Reich und Ländern, die eine Befreiung von Abgaben ebenfalls von der Erfüllung der Gemeinnützigkeitskriterien abhängig machten¹¹. Die Auffassungen über die Auslegung der in den Steuergesetzen festgelegten Bestimmungen gingen in der Praxis allerdings oftmals auseinander; es kam zudem nicht selten vor, daß sich unter dem Deckmantel der „Gemeinnützigkeit“ eigennützige Bestrebungen entwickelten¹². Die aus der Uneinheitlichkeit der Regelungen erwachsende Rechtsunsicherheit sowie die Vielzahl unseriöser und spekulativer Neugründungen im baugenossenschaftlichen Bereich schon zu Beginn der 20er Jahre führten seit der Mitte des Jahrzehnts zu – maßgeblich vom Verband Deutscher Baugenossenschaften vorangetriebenen – Bemühungen, eine einheitliche Regelung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen zu schaffen. Ergebnis dieser Bestrebungen war die, dann allerdings nicht mehr vom Parlament verabschiedete, sondern im Rahmen der Notverordnungen am 1. Dezember 1930 erlassene Gemeinnützigkeitsverordnung¹³. Die Verordnung erbrachte keine Legaldefinition des Begriffes „gemeinnütziges Wohnungsunternehmen“, sondern knüpfte die Anerkennung der Gemeinnützigkeit an eine Reihe von Voraussetzungen. Hierbei wurde zum einen auf die in den Steuergesetzen niedergelegten Gemeinnützigkeitsmerkmale (Gewinnbegrenzung, Kleinwohnungsbau, Zweckbindung der Mittel) zurückgegriffen. Zum anderen ergaben sich Neuerungen durch Einführung einer Bedürfnisprüfung für gemeinnützige Wohnungsunternehmen sowie der Vorschrift, daß die Betriebe nicht unter dem überwiegenden Einfluß von Angehörigen des Baugewerbes stehen durften. Ferner wurde den Unternehmungen die Zugehörigkeit zu einem genossenschaftlichen Prüfungsverband vorgeschrieben. Die bestehenden Steuervorschriften (u.a. Befreiungen von der Körperschafts-, Vermögens- und Umsatz-

¹¹ E. Bodien, Die Steuerbefreiung gemeinnütziger Bauvereine, in: Wohnungswirtschaft, 5. Jg., 1928, Nr. 18, S. 239ff. Eine Zusammenstellung der Gesetze erfolgt bei Meier/Draeger (wie Anm. 8), S. 3.

¹² Lubowski, Steuer- und Gebührenbefreiung und -ermäßigung, in: Gerhard Albrecht u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 711.

¹³ Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen – Siebenter Teil: Wohnungswirtschaft, Kapitel III. Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen – vom 1. Dezember 1930, RGBl. I. S. 517, 593.

steuer) paßte man an die Gemeinnützigkeitsverordnung, zunächst in Form von Übergangsregelungen, an¹⁴.

Die Begründung zum Gemeinnützigkeitsentwurf betonte die wohlfahrtsfördernde Bedeutung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, die als „Einrichtungen in Formen des öffentlichen und privaten Rechtes . . . neben und an Stelle der öffentlichen Hand im Interesse der Allgemeinheit öffentliche Aufgaben durchführen“. Als „Stärke der gemeinnützigen Bauvereinigungen“ wurden hervorgehoben: die insgesamt verbessernde Wirkung ihrer Tätigkeit im Wohnungswesen durch Auflockerung der Wohndichte, die Herstellung gesundheitlich einwandfreier Wohnungen, der Bau von sozialen Zusatzeinrichtungen sowie die Erziehung der Bewohner zu sozialem Gemeinschaftsgefühl und zu gemeinsamer Verantwortung. Die Begründung des Entwurfs faßte hiermit das besondere öffentliche Interesse an der Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen zusammen. Neu war keineswegs die Funktion gemeinnütziger Wohnungsunternehmen als Instrumente der Wohnungsreform, neu war vielmehr die Anerkennung der Ziele dieses Unternehmenstypus als öffentliche Aufgabe, der sich auch die staatliche Wohnungspolitik im Rahmen der neu entfaltenen wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten, namentlich durch die wohnungsreformerische Zielsetzung der Erstellung der „einwandfreie(n) und zugleich erschwingliche(n) Kleinwohnung für die breiten Schichten unseres Volkes“ verpflichtet hatte¹⁵.

III.

Bereits vor 1914 hatten sich innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zwei Unternehmensformen herausgebildet, die für die weitere Entwicklung des Unternehmenszweiges prägend wurden: Zum einen gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften in den Rechtsformen der AG und der GmbH, die ideell und finanziell auf humanitäre Bestrebungen sozialdenkender Angehöriger des Bürgertums und des Adels zurückgingen – die erste, nämlich die „Berliner gemeinnützige Baugesellschaft“ wurde 1847 bezeichnenderweise unter dem Protektorat des Prinzen Wilhelm von Preußen gegründet¹⁶; zum anderen die Wohnungsbaugenossenschaften (erste baugenossenschaftliche Gründung 1862 in Hamburg-Steinwärder). Sie entwickelten sich nach der Einführung der beschränkten Haftpflicht durch das Genossenschaftsgesetz von 1889 zur dominierenden Gruppe innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft¹⁷.

14 Zu den Regelungen im einzelnen siehe *Meier/Draeger* (wie Anm. 8), hier S. 101ff. sowie im folgenden S. 1f.

15 Heinrich *Hirtstiefer*, Die Wohnungswirtschaft in Preußen, Eberswalde 1929, S. 532.

16 *Jenkis* (wie Anm. 5), S. 63f.

17 Ebenda, S. 206ff. Einen zeitgenössischen Überblick gibt Walter *Vossberg*, Die Baugenossenschaftsbewegung, Berlin 1906. Wohnungsbaugenossenschaften gehören – anders als der Name „Bauverein“ oder „Baugenossenschaften“ assoziieren mag – zu den Haushaltsgenossenschaften. Produktivgenossenschaftliche Gebilde waren im Wohnungswesen zumeist wenig erfolgreich.

Im Gegensatz zu den Kapitalgesellschaften, die die Erstellung und Verwaltung von Wohnraum in der Regel für Dritte betrieben, arbeiteten die Wohnungsbaugenossenschaften primär für den Bedarf der eigenen Mitglieder. Vereine, Stiftungen und öffentlich-rechtliche Körperschaften, die sich ebenfalls gemeinnützig im Wohnungswesen betätigten, spielten weder von der Anzahl, noch von der Leistung her eine größere Rolle¹⁸. Insgesamt war die gemeinnützige Bautätigkeit der Vorkriegszeit gering. Das jährliche Bauvolumen der Genossenschaften betrug nach Schätzungen von *Kruschwitz*¹⁹ bestenfalls 3 % des Neubaus, in einzelnen Groß- und Mittelstädten konnten jedoch auch zwischen 30 % und 40 % erreicht werden. Nach 1918 kam den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aus unterschiedlichen Gründen eine wachsende Bedeutung zu. Die wohnungswirtschaftliche „Erblast“ der Kaiserzeit, die kriegsbedingte Einstellung des Wohnungsneubaus sowie die große Zahl von Haushaltsneugründungen hatte die Versorgungssituation weiter Teile der Bevölkerung, vor allem der Arbeiterschaft, erheblich verschärft. Die private Wohnungsbautätigkeit versiegte angesichts von Kapitalmangel, Schwierigkeiten bei der Baumaterialbeschaffung und Baukosteninflation nahezu völlig. Auch die öffentlichen Maßnahmen wie Mietpreisbegrenzungen, Mieterschutzbestimmungen, Wohnraumbewirtschaftung und die erste Vergabe von finanziellen Zuschüssen konnten keine sofortige Abhilfe schaffen. Vielerorts war die genossenschaftliche Selbsthilfe die einzig verbleibende Möglichkeit, der Wohnungsnot unmittelbar entgegenzuwirken. Gründungsinitiativen gingen von einzelnen Konfessionen, Berufsgruppen, Gewerkschaften oder auch z.B. kinderreichen Familien aus²⁰. Der Zusammenschluß zu Wohnungsbaugenossenschaften wurde zusätzlich durch die neuen politischen Rahmenbedingungen, die Befreiung von obrigkeitstaatlicher Bevormundung sowie die veränderten Machtverhältnisse in vielen Gemeinden begünstigt. Erstmals kam es nach 1918 zu einer umfangreicheren Gründung von Arbeiterbaugenossenschaften, die aus der sozialistischen Arbeiterbewegung – in der Regel durch Umwandlung schon bestehender Vereine und Initiativen – hervorgingen. Gründungsanstöße gaben hier Gartenbauvereine (Beispiel „Wiener Siedler-

18 *Heinzgeorg Stöcker*, Die Entwicklungsphasen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft unter dem Einfluß der Unternehmensformen, Bonn 1973, S. 85ff. und S. 162f.

19 *Hans Kruschwitz*, Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913, in: *Waldemar Zimmermann* (Hrsg.), Beiträge zur städtischen Wohn- und Siedlungswirtschaft, Teil I, (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 177), München/Leipzig 1930, S. 10.

20 *Hans Schaaf*, Die Entwicklungstendenzen der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Deutschland in der Kriegs- und Nachkriegszeit, Diss., Münster 1926, S. 59ff. Illustrativ, da an vielen Einzelbeispielen veranschaulicht, sind neuere Beiträge zur Geschichte der Genossenschaftsbewegung. Siehe u.a.: *Klaus Novy*, Genossenschaftsbewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin 1983; *Frank Karthaus* u.a., Baugenossenschaften – Die schwierige Selbstorganisation des Häuserbaus, in: *Klaus Novy* u.a. (Hrsg.), Anders Leben. Geschichte und Zukunft der Genossenschaftskultur. Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, Berlin/Bonn 1985, S. 61ff.; *Ulrich Bimberg/Ingo Frömbing/Olaf Steins*, Zur historischen Vielfalt von Richtungsgenossenschaften am Beispiel Wuppertal, in: *Stadtbauwelt* 75 (1982) S. 268ff.

bewegung“), sozialistische Sportvereine (Beispiel „Freie Scholle“ in Bielefeld), Konsumgenossenschaften, Mietervereine und Krankenkassen; Vorstände und Aufsichtsräte bestehender Genossenschaften wurden häufig von neu eingetretenen Arbeitern abgelöst²¹.

Namentlich die Baugenossenschaften erlebten zu Beginn der 20er Jahre einen bis dahin nicht gekannten Gründungsschub. Allein zwischen 1918 und 1922 mehr als verdoppelte sich die Anzahl der bestehenden Genossenschaften von 1402 Unternehmen auf 3064 und erreichte einen Höhepunkt mit 4390 Unternehmen im Jahre 1930.

Die Zahl von 1449 Auflösungen gegenüber 4179 Neugründungen zwischen 1918 und 1928 weist darauf hin, daß sich hierunter eine Vielzahl von unsoliden Gründungen befanden, die offensichtlich in Erwartung günstiger Baumöglichkeiten vorgenommen worden waren. Ohne Zweifel spielten bei einer Reihe von Neugründungen auch spekulative Interessen von Einzelpersonen eine Rolle, die erhofften, in den Genuß von Steuerbefreiung und öffentlichen Förderungsmitteln zu kommen.

Das Problem der meisten Wohnungsbaugenossenschaften war die Eigenkapitalschwäche, der in der Praxis durch die Hilfe privater und öffentlicher Förderer entgegengewirkt worden ist. Während finanzielle und organisatorische Hilfe in der Vorkriegszeit vor allem aus bürgerlichen und sozialreformistischen Kreisen geleistet wurden, kam nun den öffentlichen Förderungsmaßnahmen eine zentrale Bedeutung zu. In den ersten Nachkriegsjahren wurden neben Hilfen bei der Grundstücks- und Materialbeschaffung Baukostenzuschüsse und unverzinsliche Baudarlehen gewährt²². Solche Hilfen allein reichten freilich nicht aus, die Probleme der Selbsthilfeinitiativen zu lösen. Das fehlende Eigenkapital mußte häufig durch die sogenannte „Muskelhypothek“ ersetzt werden, eine Praxis, die erst mit Einführung des Acht-Stunden-Tages in breiterem Umfang möglich geworden war. Zu den allgemeinen Versorgungsschwierigkeiten der unmittelbaren Nachkriegszeit kamen damit freilich auf viele Familien weitere erhebliche Belastungen zu.

Von Praktikern der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wurde die Gründung der zahlreichen Klein- und Kleinstgenossenschaften mit großer Skepsis betrachtet. Man befürchtete nicht nur eine Zersplitterung des gemeinnützigen Wohnungswesens, sondern war auch besorgt um den „guten Ruf“ der Genossenschaften²³. Sowohl im Bereich der bestehenden gemeinnützigen Organisationen, als auch bei staatlichen Stellen gab es deshalb Bestrebungen, die gemeinnützige Angebotsstruktur im Sinne einer stärkeren Konzentration und Effizienzsteigerung zu beeinflussen. Aktivitäten entfalteten in diesem Zusammenhang vor allem die baugenossenschaftlichen Revisionsverbände mit dem 1924 gegründeten Hauptverband Deutscher Baugenossenschaften. Ihnen

21 Novy, Genossenschafts-Bewegung, S. 64ff.

22 O. Wölz/Ph. Beisiegel, Die Finanzierung des Wohnungsbaues aus öffentlichen Mitteln, Berlin 1926, S. 5f.

23 Klinke, Baugenossenschaftliche Sorgen, in: Zeitschrift für Wohnungswesen, 23. Bd., 1925, Heft 14, S. 188.

oblag nicht nur die Aufgabe, die Geschäftsführung der Genossenschaften zu überprüfen, sie nahmen auch die Vertretung genossenschaftlicher Interessen gegenüber den politischen Institutionen und der Gesetzgebung wahr. Solange die Zugehörigkeit zu einem genossenschaftlichen Prüfungsverband auf freiwilliger Basis beruhte, mußte die Wirksamkeit der Prüfungsverbände begrenzt bleiben. Dies änderte sich erst mit den vom Gesetzgeber 1930 ergriffenen Maßnahmen.

Staatlicherseits erfolgten „strukturbereinigende“ Eingriffe zunächst durch die nach 1925 amtsübliche Praxis der Nichtigkeitserklärungen, d.h. Baugenossenschaften, die der Umstellung ihrer Bilanzen und Geschäftsanteile auf Reichsmark (Goldmark) nicht fristgemäß nachkamen, wurden amtlich gelöscht²⁴. Eine für das spätere Gemeinnützigkeitsrecht wegweisende Entscheidung stellten die Richtlinien des Reichsarbeitsministers vom 26. März 1926 dar. Neugegründete Baugenossenschaften sollten demnach bei der Wohnungsbauförderung nur berücksichtigt werden, „wenn sie finanziell sicher stehen und wenn eine genügende Bautätigkeit durch bereits bestehende Baugenossenschaften und Gesellschaften nicht zu erwarten ist“²⁵. Diese Bedürfnisprüfung wurde mit der Kodifizierung der Gemeinnützigkeitsverordnung 1930 reichseinheitlich für alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen geregelt. Die in der Verordnung ebenfalls vorgeschriebene Verbandspflicht legalisierte und stärkte gleichzeitig die Funktion der genossenschaftlichen Prüfungsverbände. Es war nunmehr — mit dem Zusammenwirken von

Tabelle 1: Entwicklung der Baugenossenschaften 1918–1929

	Bestand am 1.1.	Neugründungen	Auflösungen	Reinzuwachs
1918	1402	114	10	104
1919	1506	636	11	625
1920	2131	430	64	366
1921	2497	694	127	567
1922	3064	354	153	201
1923	3265	260	148	112
1924	3377	493	160	333
1925	3710	377	253	124
1926	3834	346	192	154
1927	3988	292	185	107
1928	4095	183	146	37
1929	4132	-	-	-
1930	4390	-	-	-

Quelle: Baumgarten, Baugenossenschaften, in: Gerhard Albrecht u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 51; Friedrich Lütge, Wohnungswirtschaft. Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft 2., völlig überarb. u. stark erw. Aufl., Stuttgart 1949, S. 266.

24 Baumgarten, Baugenossenschaften, in: Gerhard Albrecht u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 51.

25 Zitiert nach Meier/Draeger (wie Anm. 8), S. 106.

Gesetzgeber und genossenschaftlichen Prüfungsverbänden – ein Instrumentarium geschaffen worden, um der Gründung unsolider, sogenannter „wilder Genossenschaften“ entgegenzuwirken. Daß die Bedürfnisprüfung einen Eingriff in die genossenschaftliche Selbstverwaltung darstellen konnte, wurde hierbei zumindest als Problem gesehen²⁶.

Auch in der freigewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft gab es Bestrebungen, das Effizienzproblem der baugenossenschaftlichen Wohnungsversorgung zu lösen. Einen Weg sah man in der Gründung örtlicher und überörtlicher Bauträgergesellschaften, die bestimmte Funktionen, insbesondere die Kapital- und Grundstücksbeschaffung zentrieren sollten, um andere Aufgaben, vor allem im Rahmen der Bestandsverwaltung, den Genossenschaften zu überlassen²⁷. Ein Anfang wurde im Frühjahr 1924 mit der Gründung eines obersten Reichsverbandes, der Dewog (Deutsche Wohnungsfürsorge-Aktiengesellschaft für Beamte, Angestellte und Arbeiter) gemacht. Diese rief ihrerseits eine Reihe von örtlichen Tochtergesellschaften und Filialen ins Leben, z.B. 1924 die Gehag (Gemeinnützige Heimstätten-Spar- und Bau-AG) in Berlin. Hiermit hatten sich die freien Gewerkschaften neben den schon bestehenden Bauhütten (ursprünglich Bauproduktivgenossenschaften) eine eigene Konsumentenorganisation geschaffen. Ein größerer Erfolg blieb diesem – sozusagen „von oben“ initiierten – Versuch gleichwohl versagt, weil nur ein Teil der Wohnungsbaugenossenschaften bereit war, eine Halbierung ihrer Aufgaben hinzunehmen²⁸.

Unternehmerische wie staatliche Aktivitäten zur Beeinflussung der Angebotsstruktur dürften insgesamt mit dazu beigetragen haben, daß die Genossenschaften bis zu Beginn der 30er Jahre leistungsmäßig die Stellung als dominierende Rechtsformgruppe innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft behaupten konnten. Bis 1927 hatten allein die 2466 den Revisionsverbänden angeschlossenen Baugenossenschaften – knapp 62 % der 1927 bestehenden Baugenossenschaften – bei einer Mitgliederzahl von 641.394 insgesamt 252.797 Wohnungen erstellt²⁹. Dies entsprach immerhin 18,9 % des Reinzuzugs der zwischen 1919 und 1927 im gesamten Reichsgebiet erstellten 1.337.429 Wohnungen. Eine deutlich ansteigende Tendenz war bei der Betriebsgröße der Genossenschaften festzustellen. Während der durchschnittliche Wohnungsbestand 1926 130 Wohneinheiten betrug, lag er 1935 bei 170 Wohneinheiten³⁰.

Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen insgesamt erstellten zwischen 1927 und 1931 492.417 Neubauwohnungen, d.h. 34,4 % der in diesem Zeit-

26 Ebenda, S. 106.

27 Engagierter Verfechter dieser Idee war der Berliner Stadtbaurat Martin Wagner; siehe ders., *Neue Wege zum Kleinwohnungsbau. Ein Programm der Selbsthilfe*, Berlin 1924.

28 Klaus Novy/Günther Uhlig, *Bauhüttenbewegung in der Weimarer Republik*, in: Rainer Nitsche (Hrsg.), *Häuserkämpfe 1872/1920/1944/1982*, Berlin 1982, S. 150f.

29 Siehe *Baumgarten* (wie Anm. 24), S. 54 sowie im folgenden eigene Berechnung unter Zugrundelegung der bei Walter Fey, *Leistungen und Aufgaben im Deutschen Wohnungsbau- und Siedlungsbau*, Sonderhefte des Instituts für Konjunkturforschung, Nr. 42, Berlin 1936, S. 13 angegebenen Zahlen zur Wohnungsbautätigkeit.

30 Stöcker (wie Anm. 18), *Entwicklungsphasen*, S. 161.

raum im Reichsgebiet erbauten Wohnungen³¹. Das Schwergewicht der gemeinnützigen Aktivitäten lag im Mietwohnungsbau der Großstädte, wo der Anteil der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an den Gesamtleistungen teilweise über 50 % ausmachte. Die Baugenossenschaften erbrachten von den gemeinnützigen Gesamtbauleistungen zwischen 1925 und 1931 gut die Hälfte, wobei sich eine wachsende Bedeutung der Kapitalgesellschaften gegen Ende der 20er Jahre abzeichnete. 1932 übertrafen die Kapitalgesellschaften in den Rechtsformen AG und GmbH erstmalig zusammen – allerdings bei in Auswirkung der Wirtschaftskrise niedrigen Gesamtbauleistungen – mit 56,8 % den Anteil der Genossenschaften.

Leistungen und Erfolge der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, zumal der Baugenossenschaften, waren nicht nur unter quantitativen Gesichtspunkten bemerkenswert, sondern vor allem unter qualitativen. Trotz leichter Bauweise war die Ausstattung der neuerrichteten Wohnungen erheblich besser als in der Vorkriegszeit. In den Großstädten waren die Wohnungen in der Regel mit Bad eingerichtet, oft verfügten sie ferner über Zentralheizung und

Tabelle 2: Jahresbauleistungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nach Rechtsformen 1929–1935

	eGmbH	GmbH	AG	sonstige WU
1929	48.606 (60,4)	14.796 (18,4)	14.767 (18,4)	2.294 (2,8)
1930	40.211 (54,2)	17.774 (24,0)	15.138 (20,4)	1.016 (1,4)
1931	29.516 (49,9)	14.033 (23,7)	14.838 (25,1)	794 (1,3)
1932	8.304 (41,1)	5.982 (29,7)	5.464 (27,1)	431 (2,1)
1933	5.072 (34,0)	5.889 (39,5)	3.799 (25,5)	158 (1,0)
1934	7.436 (29,3)	10.907 (43,1)	6.325 (25,0)	647 (2,6)
1935	13.139 (33,5)	16.557 (42,1)	8.691 (22,1)	943 (2,4)

Quelle: Heinzgeorg Stöcker, *Die Entwicklungsphasen in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft unter dem Einfluß der Unternehmensformen*, Bonn 1976, S. 262.

Warmwasserversorgung³². Zwar war die unter Kosten- und letztlich Einkommensaspekten vorgenommene Beschränkung des Wohnungsbaus auf den Typus der Klein- oder sogar Kleinstwohnungen insgesamt unbefriedigend³³,

31 Eigene Berechnung unter Zugrundelegung der bei Fey (Anm. 29), S. 16 angegebenen Zahlen.

32 Ebenda, S. 16.

33 Dieter Häring, *Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungsbau. Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland*, Hamburg 1974, S. 127f. Es gab in den 20er Jahren die unterschiedlichsten Abgrenzungen der Begriffe Klein- und Kleinstwohnung. Eine gewisse Allgemeingültigkeit dürften die Zahlen der Reichsforschungsgesellschaft für Wirtschaftlichkeit im Bau- und Wohnungswesen beanspruchen. Die Kleinstwohnungsgröße wurde danach mit 45 qm angegeben (Wohnküche, Koch- und Spülküche, Schlafraum, Flur, Bad und Kammer zusammen), die Kleinwohnung (Wohnraum, Schlafraum, zwei Kammern,

im gemeinnützigen Wohnungsbau konnten die Nachteile der hohen Belegungsdichte zumindest teilweise durch besondere gemeinnützige Zusatzleistungen kompensiert werden. Vor allem die Genossenschaften entfalteten in diesem Zusammenhang als vorbildlich geltende Aktivitäten³⁴. Schon vor dem ersten Weltkrieg hatten sie sich bewußt gegen den Bau von „Mietskasernen“ ausgesprochen. Zumeist erstellten sie Kleinhäuser mit höchstens drei Vollgeschossen; an die Stelle der engen Höfe der Mietskasernen traten in den Genossenschaftssiedlungen Gartenanlagen und Grünflächen, die ausreichende Licht- und Luftzufuhr auch der unteren Stockwerke gewährleisteten. Bekannt war der genossenschaftliche Wohnungsbau zudem für die Schaffung von „Wohnungsergänzungen“, d.h. sozialen Zusatzeinrichtungen wie Jugendhorten, Kindergärten, Büchereien, Lesezimmern, Wäschereien u.ä. Oftmals bestand für die künftigen Bewohner die Möglichkeit, sich am architektonischen Entstehungsprozeß der Siedlungen zu beteiligen. Viele der in den 20er Jahren erbauten Genossenschaftssiedlungen dürften sich nicht zuletzt aufgrund dieses bewohnerorientierten Bauens von mancher unter dem Einfluß von Neuem Bauen und Funktionalismus entstandenen Großsiedlung (die z.B. auf die Gemeinschaftseinrichtungen verzichteten) wohlthuend abgehoben haben³⁵.

Besondere Bedeutung kam den genossenschaftlichen Merkmalen und Bindungen zu, die im Gegensatz zu den Prinzipien erwerbswirtschaftlicher Wohnraumorganisation standen: die Gleichbehandlung der Mitglieder durch gleiches Stimmrecht (Ein-Mitglied-Eine-Stimme-Prinzip), die Aufhebung des Mieter-Vermieter-Verhältnisses durch die Identität von „Unternehmer“ und „Kunde“. Hinzu traten das satzungsmäßig festgelegte Dauerwohnrecht sowie die Sicherheit vor willkürlicher Kündigung und Mietsteigerung. Freilich mußten genossenschaftliche Prinzipien und Praxis nicht immer übereinstimmen. Konflikte ergaben sich beispielsweise zwischen den primär mit Wohnraum Versorgten, die an den günstigen Kostenmieten ihrer „Altwohnungen“ festhalten wollten und den Neuversorgten, die sich dem Nachteil der baukosteninflationierten Kostenmieten ausgesetzt sahen. In den Inflationsjahren kam es wegen der häufigen Mieterhöhungen in manchen Bauvereinen zu Auseinandersetzungen zwischen Organen und Mitgliedern der Genossen-

Bad, Flur und Küche) mit 57 qm. Siehe Albert Gut (Hrsg.), Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkriege. Seine Entwicklung unter der unmittelbaren und mittelbaren Förderung durch die deutschen Gemeindeverwaltungen, München 1928, S. 136. Freilich sagten solche Normen nichts aus über die tatsächlichen Wohnverhältnisse benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Siehe hierzu Haring, S. 129.

34 Siehe u.a. Gerhard Rode, Der gemeinnützige Wohnungsbau in Deutschland, Diss., Berlin 1932, S. 106ff. sowie Baumgarten (wie Anm. 24), S. 53f. und Heinrich Albrecht, Wohnungsergänzungen, in: Gerhard Albrecht u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 791ff.

35 Vgl. Karthaus (wie Anm. 20), S. 76. Zu sozialem Reformanspruch und architektonischer Umsetzung im Neuen Bauen siehe Adelheid von Saldern, Sozialdemokratie und kommunale Wohnungsbaupolitik in den 20er Jahren – am Beispiel von Hamburg und Wien, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 25, 1985, S. 183ff., hier S. 208ff.

schaft, die das Gemeinschaftsleben nicht unerheblich beeinträchtigen konnten³⁶.

Die Typenvielfalt der Genossenschaften fand ihren Ausdruck nicht zuletzt in der unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung der Mitgliederschaft, in der Ausstattung, Lage und Architektur einzelner Genossenschaftssiedlungen. Die Siedlungen der Beamtenbaugenossenschaften beispielsweise zeichneten sich durch ihre eher aufwendige Ausstattung, die geradezu herrschaftlich ausgerichteten Architekturformen aus; die Bauweise der Arbeitergenossenschaften war dagegen vergleichsweise schlicht und kostensparend. Schon zu Beginn der 1890er Jahre hatten der Preußische Staat und die Eisenbahnverwaltungen Beamtenbaugenossenschaften auch unter Loyalitätsgesichtspunkten gefördert. Es mag in diesem Zusammenhang nicht verwundern, daß die sozialistische Arbeiterbewegung dem genossenschaftlichen Wohnungsbau zunächst eher skeptisch gegenüberstand³⁷. Dies galt zumal für die seit dem genossenschaftlichen Prinzipienstreit auch verbandlich organisierten Eigenhausgenossenschaften, die sich gegenüber den gemeineigentumsorientierten Albrecht'schen Mietshausgenossenschaften für die besondere Förderung des Einzel Eigentums einsetzten. Der Bau solcher Eigenhäuser war allenfalls für besser verdienende Angestellte und Facharbeiter erschwinglich, kaum jedoch für das Gros einkommensschwacher Wohnungssuchender. Die hohen Eigenleistungen stellten oft einen Hinderungsgrund dar, den Weg der genossenschaftlichen Selbsthilfe zu beschreiten. Die Bezieher niedrigster Einkommen, Arbeitslose, kinderreiche Familien waren dann auf die wohnungsversorgerische Hilfe der Kommunen angewiesen³⁸. Dennoch: in besonderen wirtschaftlichen und politischen Ausnahmesituationen konnte auch der genossenschaftliche Zusammenschluß schlechtestgestellter Bevölkerungsgruppen erfolgreich sein. Beispiel hierfür sind die Wiener Siedler, die zu Beginn der 20er Jahre, nach einem zweijährigen Prozeß der organisatorischen Selbstfindung, mit der Unterstützung der sozialistischen Gemeindeverwaltung Wiens eine Reihe von Genossenschaftssiedlungen auf der Grundlage eines eigens aufgebauten gemeinwirtschaftlichen Verbundsystems errichten konnten³⁹. Ausgangspunkt dieser Bewegung war die Hungersnot während des 1. Weltkrieges, die zahlreiche Wiener (nach dem Zusammenbruch bis zu 50.000 von der Mangelsituation

36 Siehe Verband Berliner Wohnungsbaugenossenschaften und -gesellschaften e.V. (Hrsg.), Geschichte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Berlin, Hamburg 1957, S. 104.

37 Nach langen Jahren ablehnender Haltung fand ein Meinungsumschwung erstmalig auf dem Parteitag der SPD 1901 in Lübeck statt, wo man sich in Anlehnung an ein Referat von Südekum eingeschränkt positiv über die Rolle der Baugenossenschaften äußerte, vor einer Überschätzung jedoch warnte. Siehe Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der SPD in Lübeck, Berlin 1902, S. 293ff. sowie die Resolution 111, S. 99ff.

38 Gitermann (wie Anm. 1), S. 150.

39 Otto Neurath, Österreichs Kleingärtner- und Siedlerorganisation, Wien 1923; ferner Klaus Novy, Wiener Siedler. Die Pioniere vom Rosenhügel, in: Rainer Nitsche (Hrsg.), Häuserkämpfe 1872–1982, Berlin 1981, S. 122ff.

und Arbeitslosigkeit Betroffene) veranlaßte, auf den Wald- und Wiesengürtel der Stadt zu ziehen und dort – ungeachtet der bestehenden Eigentumsrechte – Kleingärten und Nothütten zu errichten. Aus diesen – wie der Volksmund sagte – „Bretteldörfern“ entstanden in den 20er Jahren eindrucksvolle Genossenschaftssiedlungen.

Unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung und sozialen Zusammensetzung gingen die Genossenschaften über die bloße Versorgung mit Wohnraum wesentlich hinaus. Als Instrumente der Wohnungsreform im Dienste nicht-staatlicher Gruppen konnten sie – trotz der notwendigen Einschränkungen hinsichtlich der Wirksamkeit bei der Wohnungsversorgung schwächster Nachfragegruppen – sozial- und kulturpolitische Leitvorstellungen unter Einbeziehung siedlungs- und städtearchitektonischer Gesichtspunkte oft in vorbildlicher, innovativer Weise verknüpfen. Im Bereich der freigewerkschaftlichen Genossenschaften spielten darüber hinaus wirtschafts- und gesellschaftsreformerische Zielsetzungen eine Rolle. Wohnungsbaugenossenschaften galten hier als Teil einer umfassenden Wirtschaftsreformstrategie, die auf eine Ausschaltung der „privaten Kapitalrentenquellen“ des Bau- und Wohnungssektors abstellte⁴⁰. Der Idee nach sollten gewerkschaftliche Wohnungsfürsorgegesellschaften und Genossenschaften an die Stelle des privaten Hausbesitzes treten, gewerkschaftseigene Bauhütten den privaten Bauunternehmer ersetzen, Arbeiterbank und gewerkschaftliche Hypothekeninstitute die Unabhängigkeit vom privaten Kapitalmarkt gewährleisten. Auch wenn die innerlich bedingte wie äußerlich mit aufgezwungene Organisationsentwicklung einer breiteren Realisierung der gewerkschaftlichen Zielvorstellungen letztlich entgegenstand und teilweise sogar eine Anpassung an Normen und Verhaltensweisen der „kapitalistischen Umgebung“ bewirkte⁴¹, war der Leistungsbeitrag der gewerkschaftlichen Unternehmen durchaus beachtlich: Die Sozialen Baubetriebe der Gewerkschaften hatten in den zehn Jahren ihres Bestehens fast 100.000 Kleinwohnungen erbaut, wovon die Dewog (zusammen mit ihren 14 Tochtergesellschaften) als „Konsumentenorganisation“ der Baubetriebe über 20.000 Wohnungen in Auftrag gegeben hatten. Die 230, der Dewog-eigenen Revisionsgesellschaft angeschlossenen Wohnungsbaugenossenschaften hatten bis 1930 sogar 60.000 Wohnungen errichten lassen⁴².

40 Gustav *Klingelhöfer*, Gewerkschaftliche Wohnungs- und Bauwirtschaft. Zur Theorie ihrer Gemeinwirtschaftlichkeit, in: Soziale Bauwirtschaft, 8. Jg., 1928, Nr. 16, S. 243ff. Programmatisch ferner August *Ellinger*, Sozialisierung des Bau- und Wohnungswesens, Hamburg 1920 und *ders.*, Die Bauhüttenbewegung, ihr Wesen, ihr Ziel und ihre Entwicklung, Hamburg 1927.

41 *Novy/Uhlig* (wie Anm. 28), S. 154f. Keinen Unterschied in der Geschäftsführung der sozialen Baubetriebe zu privatwirtschaftlichen Betrieben sah Bodo Höhn, Die Entwicklung der sozialen Baubetriebe (Bauhütten) zu Unternehmungen der freien Gewerkschaften, Diss., Düsseldorf 1928, S. 256f.

42 Ludwig *Sabel*, Wirtschaftliche Gewerkschaftsunternehmen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 137. Bd., 1932, S. 92ff.

IV.

Der Umfang der gemeinnützigen Leistungsentfaltung wurde freilich erst durch die vielfältigen Formen öffentlicher Unterstützung ermöglicht. Zum einen geschah dies durch eigene unternehmerische Aktivitäten des Staates im Wohnungssektor, zum anderen durch die starke Einbeziehung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in die kommunale Wohnungspolitik. Ausgehend von den Ausführungsbestimmungen des nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen⁴³ am 28. März 1918 verabschiedeten Preußischen Wohnungsgesetzes waren, zunächst auf Preußen begrenzt, Wohnungsfürsorgegesellschaften gegründet worden, die als Instrumente der staatlichen Wohnungsreformpolitik auf dem Gebiete des Kleinwohnungsbaus „vorbildlich und ergänzend“ tätig werden sollten⁴⁴. Praktisch übernahmen die in der Rechtsform der GmbH gegründeten Unternehmen reine Betreuungsaufgaben, insbesondere durch die technische Förderung des Kleinwohnungsbaus (Bearbeitung von Bau- und Siedlungsplänen, Ausarbeitung von Typen und Normen), die Beschaffung und Erschließung von Baumaterial, finanzielle Hilfeleistungen sowie die Beteiligung an örtlichen gemeinnützigen Bauvereinigungen. Vom Beginn ihrer Gründung an bis Ende 1928 hatten 13 Wohnungsfürsorgegesellschaften immerhin 75.734 Wohnungen vollkommen betreut, weitere 77.367 durch Finanzierung und Raterteilung gefördert sowie Zwischenkredite in Höhe von 393.968.000 RM vermittelt⁴⁵.

Zur besonderen Finanzierung des Kleinwohnungsbaus wurde nach Zustimmung des Preußischen Landtages am 22. Juli 1922 die Preußische Landespfandbriefanstalt gegründet; auf Initiative des Reichsverbandes der provinziellen Wohnungsfürsorgegesellschaften erfolgte am 20. Juli 1923 die Gründung der Deutschen Wohnstätten-Bank AG, 1926 in den bis heute geltenden Firmennamen Deutsche Bau- und Bodenbank umbenannt⁴⁶. Nachdem beide Banken zunächst mit der Wiederbelebung des inflationsbedingt darniederliegenden Realkredits betraut worden waren, entwickelte sich vor allem die Deutsche Bau- und Bodenbank zu einem wichtigen Finanzierungsinstitut im Bereich der Vor- und Zwischenfinanzierung des Wohnungsbaus. Während letztlich die technische und wohnungswirtschaftliche Durchführung der staatlichen Wohnungs- und Siedlungspolitik den gemeinnützigen und kommunalen Wohnungsunternehmen sowie den Wohnungsfürsorgegesellschaften oblag, fungierte die Bau- und Bodenbank zunehmend als Kreditinstitut zur finanziellen Abwicklung der öffentlichen Wohnungsbaumaßnahmen⁴⁷.

43 Siehe Lutz *Niethammer*, Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918, in: *Ders.* (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 363–384.

44 *Hirtsiefer* (wie Anm. 15), S. 524.

45 Ebenda, S. 530.

46 *Pergande/Pergande* (wie Anm. 10), S. 86f.; Herbert *Lubowski*, Die Deutsche Pfandbriefanstalt im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung 1922–1972, Mainz 1972.

47 Ulrich *Blumenroth*, Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung, Münster (Westf.) 1975, S. 316ff.

Die wichtigste Unterstützung erfuhren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Rahmen der kommunalen Wohnungspolitik. Kommunalpolitische Maßnahmen deckten weitgehend jenen Katalog von Vorschlägen ab, der schon im Erlaß der Preußischen Minister von 1901 enthalten war. Besondere Bedeutung kam hierbei der kommunalen Baulandbeschaffung zu sowie – namentlich in der Hauszinssteuerphase ab 1924 – den Finanzierungsleistungen der öffentlichen Hand⁴⁸. Zwar wurde die Auswahl der Bauherren bei der Bewilligung der (Hauszinssteuer-)Mittel den hierfür zuständigen Gemeinden grundsätzlich freigestellt, tatsächlich sahen nicht nur die Kommunen in den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zumeist die geeigneteren Bauherren zur Durchführung wohnungspolitischer Maßnahmen, das private Unternehmertum selbst verspürte wenig Anreiz, im Mietwohnungsbau langfristig Kapital anzulegen⁴⁹.

Die Bauherrenstruktur war regional freilich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die folgenden Berechnungen des Statistischen Amtes der Stadt Berlin zur Wohnungsbautätigkeit deutscher Städte im Jahre 1924 veranschaulichen die Bedeutung des genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbaus in Gemeinden verschiedener Größenklassen⁵⁰:

Der kommunalen Bautätigkeit kam in den sächsischen Großstädten mit 42,6 % die größte Bedeutung zu, während sie in den preußischen Großstädten mit 11,1 % und in den bayrischen mit 7,1 % vergleichsweise niedrig lag. Hier wurde der städtische Wohnungsbau, der in den beiden Varianten Bau in Gemeinderegie bzw. Bau durch gemeinnützige Kapitalgesellschaften mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung denkbar war, durch genossenschaftliche Träger mit 47,7 % in Preußen und sogar 70,7 % in Bayern verdrängt. In den Mittelstädten hielten sich kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbau dagegen die Waage. Private Bauherren entfalteten vor allem in den Mittelstädten sowie in Berlin eine umfangreiche Neubautätigkeit. Die politische Ausrichtung der städtischen Verwaltungen mußte nicht notwendig mit der

48 Von 173 befragten Städten hatten 169 in den Jahren 1919 bis 1926 insgesamt 4 594,68 ha Gelände für den Wohnungsbau (im Erbbauf-, Vorkaufs-, Wiederkaufs- oder auch Heimstättenrecht) zur Verfügung gestellt. Siehe *Gut* (wie Anm. 33), S. 54 und S. 59f. Zu den Finanzierungsleistungen der öffentlichen Hand vgl. *Wolz/Beisiegel* (wie Anm. 22), S. 8ff. sowie den in diesem Band enthaltenen Beitrag von Michael Ruck.

49 *Hirtsiefer* (Anm. 15), S. 498.

50 Das gesamte statistische Material war bis zur Reichswohnungszählung 1927 hinsichtlich der Bauherrenstruktur wenig differenziert. Gemeinnützige Kapitalgesellschaften wurden häufig unter dem Oberbegriff „gemeinnützige Bautätigkeit“ zusammengefaßt; ähnliches galt für den Begriff des „gemeindlichen Wohnungsbaus“, der offen ließ, ob es sich um kommunalen Eigenbau oder aus der Verwaltung ausgegliederten Wohnungsbau durch kommunale Wohnungsunternehmen handelte. Zur Vielfalt der Beteiligungs- und Rechtsformen der im weitesten Sinne öffentlichen Unternehmung im kommunalen Wohnungsbau vgl. Waldemar Zimmermann, *Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Wohnungswirtschaft*, in: Julius Landmann (Hrsg.), *Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung*, Teil II (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 176), München/Leipzig 1931, S. 441ff.

Bevorzugung eines bestimmten Bauherrentypus korrespondieren. Es gab Städte wie Aachen, die unter christlich-sozialer Verwaltung (Zentrumspartei) den Kleinstwohnungen zwischen 1919 und 1926 zu 100 % kommunal durchführten, andere wie z.B. Köln (unter Adenauer), die im gleichen Zeitraum ausschließlich von freigemeinnützigen Trägern bauen ließen; die Aachener SPD wiederum hatte sich – umgekehrt – für die Förderung des Baus privater Einfamilienhäuser durch die Gemeinde ausgesprochen⁵¹. Tendenziell kam es in der zweiten Hälfte der 20er Jahre unter dem Zufluß expandierender öffentlicher Mittel zu einer Ausweitung der freigemeinnützigen Bautätigkeit, während der Wohnungsneubau durch öffentliche Körperschaften leicht zurückging. Auch der in der Mitte des Jahrzehnts, mit der Währungsstabilisierung wiedererstarkte, für die Erstellung von Kleinwohnungen jedoch weniger bedeutsame Wohnungsbau privater Bauherren ging deutlich zurück.

Hierin mochte zumindest zum Teil die sich allmählich bei den Gemeinden durchsetzende Auffassung einen Niederschlag finden, daß aus praktischen wie

Tabelle 3: Wohnungsneubau in Groß- und Mittelstädten nach Bauherren 1924

	Von Reich, Staat	Von Gemein- den	Von Ge- nossen- schaft	Von Pri- vaten	
<i>In Preußen:</i>					
27 Städte mit über 100.000 Einwohnern	2,3	11,1	47,7	38,9	100
95 Städte mit 20.000–100.000 Ein- wohnern	5,1	23,6	27,1	44,2	100
<i>In Bayern:</i>					
4 Städte mit über 100.000 Einwohnern	2,3	7,1	70,7	19,9	100
20 Städte mit 20.000–100.000 Ein- wohnern	8,2	29,7	30,7	31,4	100
<i>In Sachsen:</i>					
4 Städte mit über 100.000 Einwohnern	-	42,6	32,4	25,0	100
12 Städte mit 20.000–100.000 Ein- wohnern	-	34,5	28,5	37,0	100
<i>Berlin</i>	-	1,0	49,2	49,8	100

Quelle: Berliner Wirtschaftsberichte, 1928, Nr. 19, S. 222.

51 *Nory*, Genossenschafts-Bewegung (wie Anm. 20), S. 61f.

aus politischen Erwägungen heraus es zweckmäßig war, sich nur mittelbar an der Wohnraumerstellung zu beteiligen, anstatt den Wohnungsbau in eigener Regie zu betreiben. Kommunale Eigenbautätigkeit hatte sich in den ersten Nachkriegsjahren vor allem aus der Notwendigkeit der Wohnungsversorgung für die wachsende Zahl der Obdachlosen ergeben. Traditionell spielten neben dem gemeindlichen Arbeitgeberwohnungsbau die Fürsorge für kinderreiche und gesundheitlich gefährdete (vor allem tuberkulöse) Familien, ferner auch bodenreformerische und städtebauliche Absichten eine Rolle⁵².

Tabelle 4: Fertiggestellte Wohnungen nach Bauherren 1927–1933

	Private Bauherren	Gemeinn. Bauvereine	öffentl. Körperschaft.
1927	169.395 (60,3)	78.426 (27,9)	33.269 (11,8)
1928	180.900 (59,6)	90.889 (30,0)	31.538 (10,4)
1929	173.139 (55,5)	109.121 (34,9)	30.010 (9,6)
1930	156.754 (51,3)	121.394 (39,8)	27.148 (8,9)
1931	118.749 (51,7)	92.587 (40,3)	18.492 (8,0)
1932	91.672 (70,4)	27.282 (20,9)	11.337 (8,7)
1933	99.660 (75,4)	19.546 (14,8)	12.986 (9,8)

Quelle: Walter Fey, Leistungen und Aufgaben im Deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau, Sonderhefte des Instituts für Konjunkturforschung, Nr. 42, Berlin 1936, S. 19.

In der kommunalen Praxis erwies es sich jedoch aufgrund der enormen finanziellen Belastung und der Inanspruchnahme des Behördenapparates oft als günstiger, die Erstellung und Verwaltung zweckgebundenen Wohnraums von Wohnungsbaugesellschaften durchführen zu lassen. Dies geschah in der Regel durch Beteiligung an schon bestehenden gemeinnützigen Unternehmen, aber auch durch unternehmerische Neugründungen der Gemeinden selbst. Neben der finanziellen und verwaltungsmäßigen Entlastung bestand der Vorteil darin, daß einerseits eine kommunale Einflußnahme auf die konkrete Zweckbestimmung des zu erstellenden Wohnraums durch Belegungsbindungen, Vorgabe städtegestalterischer Zielsetzungen u.ä. gegeben war, andererseits durch die Ausgliederung der Bauherrenfunktion aus dem Behördenapparat die Wohnungsversorgung dem parteipolitischen Streit der Stadtparlamente entzogen werden konnte⁵³. Schon zu Beginn der 20er Jahre kam in diesem Zusammenhang die Meinung auf, daß die kommunale Bautätigkeit vorzugsweise den Wohnungsfürsorgegesellschaften und den gemeinnützigen Baugesellschaften übertragen werden sollte⁵⁴. Grund zu diesen Überlegungen war nicht nur

52 Hirtsiefer (wie Anm. 15), S. 507f.

53 Friedrich Lütge, Wohnungswirtschaft. Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, 2., völlig überarb. u. stark erw. Aufl., Stuttgart 1949, S. 260; Zimmermann (wie Anm. 50), S. 550.

54 Stöcker (wie Anm. 18), S. 188.

die oft ablehnende Haltung der Genossenschaften den öffentlichen Stellen gegenüber, sondern die Gemeinden selbst sahen in der demokratischen Unternehmensstruktur der Genossenschaften nicht selten ein Hindernis, die gewünschte kommunale Einflußnahme auf die Gestaltung der Unternehmenspolitik zu sichern. Solche pragmatischen Überlegungen der Gemeinden dürften die wachsende Bedeutung der Kapitalgesellschaften innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wesentlich gefördert haben. Verbandliche und staatliche Aktivitäten zur Konzentrations- und Effizienzsteigerung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wurden insofern durch die Förderungs- und Mittelvergabepolitik vieler Kommunen unterstützt. Der Bau von Großsiedlungen erforderte freilich betriebswirtschaftliche Leistungen, die von den meisten Genossenschaften kaum erbracht werden konnten. Daß hiermit nicht notwendig der Verlust der wohnkulturellen Vorteile genossenschaftlicher Organisationen einhergehen mußte, zeigt das Beispiel der Lindenhof-Siedlung in Berlin, die nach der Fertigstellung der ersten 492 Wohnungen 1921 von der Stadt erfolgreich in genossenschaftliche Verwaltung übertragen werden konnte⁵⁵.

VI.

Ordnungspolitisch schlug man durch die Zwischenschaltung gemeinnütziger Kapitalgesellschaften, zumal in der gemischtwirtschaftlichen Variante (Beteiligung von Kommune und Privatwirtschaft) einen Weg ein, der sich bewußt abgrenzte gegen Sozialisierungsforderungen im Wohnungswesen, wie sie noch in der politisch freilich erfolglosen Sozialisierungskommission zu Beginn der 20er Jahre erörtert worden waren und zumindest in der den Gewerkschaften nahestehenden Bauhüttenbewegung auch später eine Rolle spielten⁵⁶. Die „Grundstruktur privatwirtschaftlicher Wohnungsproduktion“ blieb insofern unangetastet, als die dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkte (Bau-, Kapital- und Bodenmarkt) größtenteils nach wie vor privatwirtschaftlich organisiert waren⁵⁷. Dem Wohnungsbau wurden somit nicht nur die in der Regel hohen Faktorkosten einer durch ihren geringen Rationalisierungsgrad ausgezeichneten Bauwirtschaft sowie Bodenrente und Fremdkapitalzinsen aufgelastet, die Wohnungsbauproduktion selbst war damit gleichzeitig einer unübersehbaren Konjunkturreagibilität ausgesetzt. Die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten im Wohnungswesen der Weimarer Republik mußten

55 Verband Berliner Wohnungsbaugenossenschaften (wie Anm. 36), S. 105.

56 Pribram, Sozialisierungsbestrebungen im Wohnungswesen, in: Gerhard Albrecht u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 656; Wiethoff, Soziale Baubetriebe, in: Albrecht, Handwörterbuch, S. 642ff.

57 Hellmut Wollmann, Entwicklungslinien kommunaler Wohnungspolitik – eine wohnungspolitiksgeschichtliche Skizze –, in: Adalbert Evers/Hans-Georg Lange/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel, Boston, Stuttgart 1983, S. 99.

deshalb gerade in der Phase des rapiden Konjunkturerinbruches gegen Ende der 20er Jahre überdeutlich werden. Unmittelbar hatte die Einbindung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in die kommunale Wohnungspolitik die Stetigkeit gemeinnütziger Bauleistungen der Unsicherheit politischer, zumal haushaltspolitischer Entscheidungen ausgesetzt. Der Fortfall öffentlicher Förderungshilfen – induziert durch die in Auswirkung der konjunkturell bedingten Finanzkrise vollzogene Aufhebung der Teilzweckbindung der Hauszinssteuermittel – sowie das gleichzeitige Versiegen von Finanzierungsquellen im Bereich der organisierten Kreditgeber schlugen sich in einer Leistungsminderung für 1932 um 70,5 % des Vorjahresergebnisses nieder. Der Schrumpfung des Wohnungsbaus konnten auch die seit 1929 kontinuierlich sinkenden Baukosten – der Baukostenindex war von 1929 mit 180 (1913 = 100) auf 155 Mitte 1931 und sogar 125 bis Ende 1932 abgefallen – nicht entgegenwirken.

Ähnlich wie bei den gesamten öffentlichen Investoren⁵⁸ wirkte das Verhalten der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen damit in der Weltwirtschaftskrise prozyklisch. So plausibel das Szenario einer alternativen Krisenpolitik unter Einbeziehung des beschäftigungspolitisch unbestritten bedeutsamen Wohnungssektors erscheint⁵⁹, bleibt zumindest fragwürdig, inwieweit die politischen Voraussetzungen zur Durchführung einer solchen alternativen Krisenstrategie tatsächlich gegeben waren⁶⁰.

VII.

Der Versuch der öffentlichen Hand, im Rahmen ihres breit angelegten wohlfahrtsstaatlichen Instrumentariums auch die Struktur der Wohnungsanbieter zu beeinflussen, wirft abschließend die Frage nach möglichen Konfliktlinien einer solchen Politik auf. Ein Konfliktfeld liegt nahe. Für eine wirtschaftsliberale Position mußte der politische Eingriff in das Wohnungswesen den als optimal angenommenen Allokationsmechanismus des Marktes außer Kraft setzen und zur Kapitalverschwendung führen. In der wohnungswirtschaftlichen Auseinandersetzung ist diese Position damals u.a. von Friedrich von Hayek⁶¹ vertreten worden. Auch extrem manchester-liberale Auf-

58 Ambrosius, Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik (wie Anm. 6), S. 196.

59 Frank Schulz, Finanzierungspotentiale öffentlicher Wohnungspolitik im Kontext ökonomischer Stagnation – Kompensatorische Finanzpolitik: Ihre Notwendigkeit und ihre Möglichkeiten, in: Nory, Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie (wie Anm. 7), S. 97–151.

60 Dietmar Petzina, Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977, S. 107.

61 Friedrich von Hayek, Das Mieterschutzproblem. Nationalökonomische Betrachtungen, Wien 1928 und ders., Wirkungen der Mietzinsbeschränkungen, Referat, in: Franz Boese (Hrsg.), Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Königsberg 1930, Leipzig 1931, S. 153ff.

fassungen waren in den 20er Jahren anzutreffen. Der Bankpolitiker Lansburgh (Herausgeber der Zeitschrift „Die Bank“) vertrat 1923, einem Jahr, in dem die Wohnungsnot nach allgemeiner Ansicht einen Höhepunkt erreicht hatte, folgende Meinung⁶²: „Die Gemeinden können sich einen Luxus irgendwelcher Art heute nicht gestatten, als solch ein Luxus muß heute u.a. auch das ganze Wohnbau- und Siedlungsprogramm angesehen werden. Denn es gibt keine Wohnungsnot mehr, sobald die heutige Wohnungspolitik abgebaut ist und der steigende Mietpreis die Bevölkerung zwingt, so eng zusammenzurücken, wie es der nationale Wohlstandsminderung entspricht“.

Vom wirtschaftsliberalen Standpunkt aus mußten auch die den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eingeräumten Steuervorteile als ungerechtfertigte Subventionierung eines Unternehmenszweiges mit wettbewerbsverzerrenden Wirkungen erscheinen, ein Vorwurf, der aus den Reihen der privaten Wirtschaft angesichts der Vorlage des Gemeinnützigkeitsentwurfs erhoben wurde⁶³. Wie hier kamen in vielen Stellungnahmen zu Fragen der zeitgenössischen Wohnungspolitik nicht zuletzt die unterschiedlichen Interessen gesellschaftlicher Gruppen und wirtschaftlicher Verbände zum Ausdruck⁶⁴.

Tabelle 5: Wohnungsbauinvestitionen und gemeinnützige Bautätigkeit 1927–1934

	Öffentl. Mittel (hierunter Hauszinsst.)		Mittel organi- sierter Kre- ditgeber	Son- stige	Wohnungsbau- tätigkeit gem. Bau- vereine ¹
	in Mill. RM			in Mill. RM	
1927	1340	(780)	945	315	
1928	1340	(775)	1325	135	+ 15,9
1929	1230	(765)	1240	430	+ 20,1
1930	1010	(695)	1235	155	+ 11,2
1931	445	(325)	645	110	– 23,7
1932	150	(50)	175	475	– 70,5
1933	185		145	570	– 28,4
1934	275 ²		375	830	+ 54,0

1 Wachstum gegenüber dem Vorjahr in v.H.

2 Neben Reichsbau Darlehen u.a. Sonderaktionen der Länder u. Gemeinden sowie Rückflüsse früherer Hauszinssteuendarlehen

Quelle: Walter Fey, Leistungen und Aufgaben, S. 14 und S. 19.

62 Zitiert nach Gitermann (wie Anm. 1), S. 146.

63 Hermann Schluckebier, Gemeinnütziger Wohnungsbau vom Standpunkt der freien Wirtschaft unter Berücksichtigung des zur Beratung stehenden Gemeinnützigkeitsgesetzentwurfes, in: Bauwirtschaft und Baurecht, 64. Jg., 1930, Nr. 1, S. 1–5 sowie A. Heymann, Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau, in: Die Bank, 23. Jg., 1930, Nr. 12, S. 447–452.

64 Heinel, Unser Wohnungsbau im Tagesstreit der Meinungen, in: Deutsche Bauzeitung, 64. Jg., 1930, Nr. 21, S. 62ff.

Eine in unserem Zusammenhang interessante Konfliktlinie, die nicht allein im Gegensatz von wohlfahrtsstaatsinterventionistischer und wirtschaftsliberaler Position aufgeht, ergibt sich aus dem traditionell spannungsgeladenen Verhältnis von Staat und Genossenschaft. Vom genossenschaftlichen Standpunkt aus können staatliche Interventionen und Reglementierungen die genossenschaftliche Selbstverwaltung beeinträchtigen⁶⁵. Tatsächlich lief die Zusammenarbeit zwischen Genossenschaften und öffentlichen Körperschaften in den 20er Jahren nicht ohne Konflikte auf beiden Seiten ab. Einzelne Genossenschaftsvertreter sprachen von einer „Herabwürdigung der Baugenossenschaften zu Organen behördlicher Stellen“ und kritisierten vor allem die Versuche einzelner Behörden, Einfluß auf die Gestaltung der Bauwerke sowie die Auswahl der Bewohner zu gewinnen; dies sei die Folge finanzieller Abhängigkeit vom „Staatssäckel“. Der preußische Minister für Volkswohlfahrt, Hirtsiefer, lobte – umgekehrt – zwar die vorteilhaften Beziehungen zwischen Baugenossenschaften und Wohnungsfürsorgegesellschaften, beklagte jedoch, daß „die Genossenschaften häufig die Bedeutung und den Wert der treuhänderischen Arbeit der Wohnungsfürsorgegesellschaften verkennen und glauben, daß ihnen durch diese halbstaatlichen Wohnungsreformwerkzeuge Abbruch getan wird“⁶⁶. Die sich aus dem Spannungsverhältnis von wohlfahrtsstaatlicher Intervention einerseits und genossenschaftlicher Selbstverwaltung andererseits ergebende Konfliktlinie trat angesichts des Erlasses der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 noch einmal hervor. Obgleich von den Bauvereinen selbst, namentlich vom Hauptverband Deutscher Baugenossenschaften eine reichseinheitliche Regelung der Gemeinnützigkeit gefordert worden war⁶⁷, stieß die dann im Rahmen der Notverordnung, unter Ausschluß des Parlamentes erlassene Gemeinnützigkeitsregelung nicht auf die uneingeschränkte Zustimmung bei allen Vertretern der Baugenossenschaften. Vor allem der Nestor der Baugenossenschaftsbewegung, Albrecht⁶⁸, wandte sich entschieden gegen die Verordnung. Seiner Meinung nach war sie „der offenkundigste Ausdruck für die Verkenning des Verhältnisses zwischen Baugenossenschaften und Staat. Sie ist, statt

65 Siehe W. Krebs, Staatshilfe, in: V. Totomianz (Hrsg.), Internationales Handwörterbuch des Genossenschaftswesens, Bd. 2, Berlin 1928, S. 857ff. Vgl. hierzu auch die neuere Kontroverse zwischen Boettcher und Neumann zur Frage der Vereinbarkeit der im Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz verankerten Baupflicht und dem in Anlehnung an die Schulze-Delitzsche Tradition betonten mitgliederbezogenen Förderungsauftrag der Wohnungsbaugenossenschaften: Manfred Neumann, Der genossenschaftliche Förderungsauftrag und die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen im System der sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, Heft 6, 1983, S. 269ff. und Erik Boettcher, Genossenschaftlicher Förderungsauftrag und Wohnungsgemeinnützigkeit – Stellungnahme zu einem Vortrag von Prof. Dr. M. Neumann, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, Heft 11, 1983, S. 573ff.

66 Hirtsiefer (wie Anm. 15), S. 517f.

67 Heinrich Albrecht, Der Entwurf zu einem Gesetz über die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen, in: Zeitschrift für Wohnungswesen, 27. Bd., 1929, H. 20, S. 257ff.

68 Gerhard Albrecht, Baugenossenschaftsbewegung und Gemeinnützigkeitsverordnung, in: Zeitschrift für Wohnungswesen, 29. Bd., 1931, H. 16, S. 207ff.

lediglich die Merkmale des Begriffes der Gemeinnützigkeit klar festzulegen, benutzt worden, um bestimmte Grundsätze einer zeitbestimmten Wohnungspolitik aufzustellen und in die eigenen inneren Angelegenheiten der Baugenossenschaften einzugreifen, sie behördlicher Aufsicht zu unterstellen“. Ziel sei es offensichtlich, „die ganze Wohnungswirtschaft, soweit sie im Dienste des Baues von Klein- und Mittelwohnungen steht, unter staatliche Kontrolle zu stellen oder mehr oder weniger fest in die Hand des Staates zu nehmen“⁶⁹. Diese Äußerungen Albrechts, von denen sich die Herausgeber der Zeitschrift für Wohnungswesen, zugleich Organ des Hauptverbandes Deutscher Baugenossenschaften, distanzieren, spiegeln letztlich die gewandelte Stellung der Baugenossenschaften wider, die ihnen im Wohnungswesen der Weimarer Republik zukam. Wohnungsbaugenossenschaften waren nicht mehr, wie noch in den ersten 50 Jahren ihrer Entstehungsgeschichte, die überwiegend von sozialgesinnten Bürgern angeregten und unterstützten Selbsthilfeinitiativen; ihre Bedeutung als Instrumente zur Realisierung öffentlicher Aufgaben in der Wohnungswirtschaft – wenn auch primär im unmittelbaren Dienste nicht-staatlicher Gruppen – war vielmehr im Rahmen der neu entfaltenen wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand bewußt aufgegriffen und gefördert worden. Die für Wohnungsbaugenossenschaften typische „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurde in finanzieller Hinsicht zu einem beträchtlichen Anteil von öffentlichen Stellen übernommen. Durch diese Hilfe sowie die weiteren staatlichen Maßnahmen zur Beeinflussung der wohnungswirtschaftlichen Angebotsstruktur wurden freilich nicht nur die beachtliche Leistungsentfaltung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erst ermöglicht, sondern auch in ihrer „innerstrukturellen“ Entwicklung neue Akzente gesetzt: gefragt war nun weniger die oft als unsolide und leistungsschwach geltende Kleingenossenschaft, gefördert wurde zunehmend mehr das professionelle Wohnungsunternehmen. Die Gemeinnützigkeitsverordnung war in diesem Zusammenhang eher der rechtlich-institutionelle Niederschlag einer mit der aktiven staatlichen Wohnungspolitik eingeleiteten und von einem überwiegenden Teil der Baugenossenschaften selbst maßgeblich mitgetragenen wohnungswirtschaftlichen Entwicklung.

Die Bedeutung leistungsstarker Wohnungsunternehmen war auch in der Gemeinwirtschaftsbewegung der freien Gewerkschaften erkannt worden. Dort hatte man – wie oben skizziert – den Weg der Funktionstrennung zwischen professioneller gemeinnütziger Großgesellschaft und bestandsorientierter Kleingenossenschaft beschritten. Hiermit bot sich eine – wenn auch damals angesichts geringer Resonanz bei den Wohnungsbaugenossenschaften nur in kleinem Maßstab umgesetzte – reformpraktische Möglichkeit an, die betriebswirtschaftliche Erkenntnis der Größenvorteile („economies of scale“) mit den sozialen und wohnkulturellen Vorteilen der ehrenamtlich geleiteten Kleingenossenschaft zu verknüpfen. Die nach 1933 einsetzende

69 Ebenda, S. 209.

nationalsozialistische Konzentrations- und Gleichschaltungspolitik⁷⁰, namentlich der Zwangszusammenschluß von Genossenschaften sowie die verschärft praktizierte Bedürfnisprüfung und Baupflicht, haben indessen nicht nur den noch in den 20er Jahren anzutreffenden Typus der bestandsverwaltenden Kleingenossenschaft faktisch verunmöglicht, sondern auch jenen Prozeß eingeleitet, der die in der Wohnungsreformbewegung diskutierten und in Ansätzen praktizierten Reformvorschläge zu „verschütteten Formen der Gegenökonomie“ hat werden lassen⁷¹. Gerade auf der Eröffnung neuer reformpolitischer Spielräume, vor allem aber auf der Förderung des gemeinnützig-genossenschaftlichen Reformwohnungsbaus mit seinen sozialpolitisch, städtebaulich und wohnkulturell beachtlichen Ergebnissen, hatte nicht zuletzt der Erfolg wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen im Wohnungswesen der Weimarer Republik beruht.

70 Siehe u.a. Rainer *Schmecht*, Strukturwandlungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – dargestellt an der Entwicklung der dem Verband rheinischer Wohnungsunternehmen angeschlossenen Mitgliederunternehmen –, Bonn 1976, S. 76ff.; Albert *Schepers*, Genossenschaften im „Dritten Reich“, in: Klaus *Nory* u.a. (Hrsg.), *Anders leben* (wie Anm. 20), S. 103ff.

71 Klaus *Nory*/Günther *Uhlig*, „Wirtschaftsarchäologische“ Bemühungen zur Vielfalt verschütteter Formen der Gegenökonomie, in: Hans-Jürgen *Wagner* (Hrsg.), *Demokratisierung der Wirtschaft. Möglichkeiten und Grenzen im Kapitalismus*, Frankfurt a.M./New York 1980, S. 166–189.

III. KOOPERATION UND KONFLIKT IN DER INTERESSENPOLITIK

Werner Abelshauser

FREIHEITLICHER KORPORATISMUS IM KAISERREICH UND IN DER WEIMARER REPUBLIK

I.

Das „Jahrhundert des Korporatismus“¹ schien 1945 vorzeitig und unwiderfürlich zu Ende zu gehen. Die ständische Idee, durch den deutschen Nationalsozialismus und faschistische Regime in Ost-, Mittel- und Südeuropa diskreditiert, gehörte unzweifelhaft zur Verlustmasse des Zweiten Weltkrieges. Selbst moderne Varianten korporativer Interessenpolitik, wie der New Deal der Ära Roosevelt², traten nach Kriegsende unter gewandelten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Hintergrund, um Platz für eine Wiederkunft liberaler Grundsätze und Spielregeln in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu machen. Vor allem in Westdeutschland und Italien, beides Länder mit reichen, wenn auch zuletzt schmerzlichen Erfahrungen auf dem Gebiet korporativer Interessenpolitik, wurde diese Tradition unter dem Eindruck einer außerordentlich erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung und hoher gesellschaftlicher Stabilität über drei Jahrzehnte hinweg nahezu völlig aus dem öffentlichen Bewußtsein verdrängt.

Dies konnte auch für die historische Forschung nicht ohne Folgen bleiben. So ist es bis in die unmittelbare Gegenwart hinein weit verbreitet, die erstaunliche Metamorphose des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die Deutschland aus rückständiger Position zur fortgeschrittensten Industrienation Europas machte, an der Elle angelsächsischer Demokratie-Modelle und liberalen Vorstellungen von Interessenrepräsentation und Interessenvermittlung zu messen. Es mußte aus dieser Perspektive tatsächlich wie ein „deutscher Sonderweg“ erscheinen, daß sich in Deutschland zwar ein hochentwickeltes System von Wirtschaftsverbänden und Interessenpolitik herausbildete, die parlamentarische Demokratie und ihre Institutionen aber weit hinter dem zurückblieben, was sich in vergleichbaren Industriegesellschaften zur gleichen Zeit entwickelt hatte. Auch schienen viele der „neuen“ Institutionen, wie Korporationen, Kartelle und Räte, eher der vorindustriellen Ordnungswelt entsprungen als dem Geist des Kapitalismus der Hochindustrialisierungsperiode. Lag es da nicht nahe, die inneren Probleme der deutschen Gesellschaft, an denen es

1 Siehe dazu Mihail *Manoilescu*, *Le siècle du corporatisme* (1934), Paris 1936, S. 7.

2 Siehe dazu Maurizio *Vaudagna*, *Corporativismo e New Deal*, Torino 1981.