

Schriften zum Genossenschaftswesen
und zur Öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von
Prof. Dr. W. W. Engelhardt, Köln und Prof. Dr. Th. Thiemeyer, Bochum

Band 14/I

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung

Aufsätze und Abhandlungen

Von

Prof. Dr. Helmut Jenkis



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

HELMUT JENKIS

**Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft
zwischen Markt und Sozialbindung**

**Schriften zum Genossenschaftswesen
und zur Öffentlichen Wirtschaft**

Herausgegeben von
Prof. Dr. W. W. Engelhardt, Köln und Prof. Dr. Th. Thiemeyer, Bochum

Band 14/I

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung

Aufsätze und Abhandlungen

Von

Prof. Dr. Helmut Jenkis



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Jenkis, Helmut W.:

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt
und Sozialbindung: Aufsätze u. Abh. / von Helmut
Jenkis. — Berlin: Duncker und Humblot

(Schriften zum Genossenschaftswesen und zur
öffentlichen Wirtschaft; Bd. 14)

ISBN 3-428-05759-7

NE: GT

Bd. 1 (1985)

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05759-7

Vorwort

Die gegenwärtige wohnungswirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland hat uns als Herausgeber der „Schriftenreihe für genossenschaftliche und öffentliche Unternehmen“ veranlaßt, an Professor Helmut Jenkis mit der Anregung heranzutreten, den Teil seiner Veröffentlichungen, der über die tagespolitische Situation hinaus für die Geschichte, die Entwicklung und das theoretische und politische Verständnis der aktuellen Probleme heutiger Wohnungswirtschaft von Bedeutung ist, gesammelt der Öffentlichkeit vorzulegen.

Helmut Jenkis ist einer der in der wohnungswirtschaftlichen Diskussion leider selten gewordenen Autoren, die Kenntnisse der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion mit praktischer Erfahrung in der Wohnungswirtschaft verbinden können. Er kann darüber hinaus — und darum legen wir Wert darauf, Jenkis als Autor gerade dieser Schriftenreihe gewinnen zu können — als Vertreter einer Theorie der gemeinwirtschaftlichen (gemeinnützigen) Unternehmen gelten, der diese Theorie nicht nur (aufgrund seiner Kenntnisse) sinnvoller Kritik zu unterziehen, sondern für die Wohnungspolitik der Gegenwart sinnvoll fruchtbar zu machen weiß. Sicherlich wird nicht jeder den Auffassungen über wohnungswirtschaftliche gemeinnützige Aufgaben, wie sie Jenkis formuliert, folgen wollen. Auch wir Herausgeber vermögen nicht jeder wertenden Formulierung unseres Autors zu folgen. Wichtig ist, daß seine Thesen für die Theorie der gemeinnützigen Unternehmen, vor allem aber für die Praxis dieser Unternehmen selbst und für die wirtschaftspolitische Praxis, die sich dieser Unternehmen als wohnungswirtschaftlicher Instrumente bedient oder bedienen könnte, Denkanstöße bieten.

Die vorliegende Sammlung von Veröffentlichungen stellt nicht nur auf Gegenwartsprobleme der Wohnungswirtschaft ab, sondern sieht diese Probleme in historischer Perspektive. Wenn man gegenwärtig von einer „Krise der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ als etwas Neuem spricht, so machen die in den vorliegenden Bänden veröffentlichten geschichtlichen Rückblicke auf die Entwicklungsphasen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft deutlich, daß sich die Unternehmen eigentlich von Anfang an in permanenten „Krisen“ befunden haben, wenn man darunter — wie eben auch in dieser Gegenwart — das geistige, wirtschaftstheoretische und (verbands-) politische Ringen um Sinn und

Möglichkeiten, um das Selbstverständnis gemeinnützigen Wirtschaftens in der Gesellschaftswirtschaft versteht.

Fast alle fundamentalen Auseinandersetzungen seit den frühen Anfängen im 19. Jahrhundert haben bis heute über das dogmengeschichtliche Interesse hinaus aktuelle Aspekte: Zunächst die Grundsatzfrage, ob der freie Markt an sich die „Arbeiterwohnungsfrage“ lösen kann (wie das Manchestertum Mitte des 19. Jahrhunderts meinte) oder ob es der staatlichen oder freigemeinnützigen Aktivität bedürfe. Ferner die Frage des Nebeneinander von gemeinnütziger Kapitalgesellschaft einerseits und Genossenschaft andererseits; innerhalb der Genossenschaften der Richtungsstreit zwischen Mietgenossenschaften und Genossenschaften, die Einzeleigentum schaffen wollen. Die für das Genossenschaftswesen zentrale und auch heute umstrittene Frage, ob sie primär Sozialgebilde oder primär Wirtschaftsgebilde seien, wie Traditionsbewußtsein und moderne betriebswirtschaftliche Leistungsprinzipien miteinander zu vereinbaren seien, hat — wie Jenkis zeigt — für die Wohnungswirtschaft ihre besonderen Aspekte.

Den preistheoretisch und preispolitisch Interessierten wird vor allem die breite Debatte um die Prinzipien der Preis- bzw. Mietpreisbildung faszinieren: Die Argumente für und gegen die Kostenmiete, für und gegen Unternehmens- (Einheits-) und Objektmiete, Vertragsmiete und Kostenmiete, Wohnwertmiete, Staffelmiete werden sowohl sachkundig als auch engagiert vorgetragen: Gerade hier erweist es sich als Vorzug, daß die Beiträge unverändert wiedergegeben werden, wodurch auch politische Rahmenbedingungen und verbandspolitische Stimmungen der jeweils hohen Zeit dieser Debatten festgehalten, die Darstellung durch später gewonnene Einsichten und Erfahrungen nicht relativiert wird.

Enttäuscht werden allerdings solche Leser sein, die einfache preispolitische Rezepturen und kurzschlüssige (wenn auch publikumswirksame) Übertragungen preis- und wettbewerbspolitischer Prinzipien, die sich auf anderen Märkten als zielführend erwiesen haben, auf die Wohnungswirtschaft erwarten. Simplifikateure, die in Politik und Praxis zuweilen nicht ungern gehört werden, finden bei Jenkis keine Stützen ihrer Position: Das breite Für und Wider der Argumente und die abwägenden Vorbehalte werden ihnen zu lästig sein.

Das gilt unter anderem auch für die Stellungnahme von Jenkis zu der modischen Debatte um Subjektförderung versus Objektförderung, die Diskussion um die tatsächlichen oder vermeintlichen Privilegien der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die Wirkungen der Fördertechniken.

Jenkis wendet sich gegen die These, daß die Unterschiede zwischen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und privatwirtschaftlichen Erwerbsunternehmen der Wohnungswirtschaft zunehmend eingeebnet würden („Einebnungsthese“, „Konvergenzthese“), eine These, die zumal durch die Tatsache gestützt werden könnte, daß seit etwa 1973 zum ersten Mal — sieht man von der Weltwirtschaftskrise 1929 ab — die Kostenmiete über der Marktmiete liegt. Er analysiert ferner die Probleme, die sich aus dem Hineinwachsen des sozialen Wohnungsbaues in städtebauliche Großaufgaben und aus der Gewichtsverlagerung von der Neubau- zur Bestandserhaltung ergeben. Er behandelt schließlich die gegenwärtig tagespolitischen Probleme der Unter- bzw. Fehlbelegung und der Mietenverzerrung.

Die Herausgeber sehen es als einen Erfolg an, wenn die vorliegende Veröffentlichung der wohnungspolitischen Diskussion wieder mehr theoretische Substanz geben und zur Rückbesinnung auf die Unentbehrlichkeit gemeinnützigen Wirtschaftens gerade auch im Rahmen einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Gesamtordnung beitragen würde.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
------------------	----

Erster Band

I. Der Ursprung	17
A. Die geistigen Grundlagen	17
1. Victor Aimé Huber als Wegbereiter	17
B. Die Gründung der ersten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	62
2. Die Berliner Lösungsversuche	62
3. Die Hamburger Lösungsversuche	78
4. Einige Schlußfolgerungen	87
C. Die Gründung der ersten Wohnungsbaugenossenschaften	89
5. Die erste Baugenossenschaft in Hamburg-Steinwärder (1862)	89
6. Die Allgemeine Deutsche Schiffszimmerer-Genossenschaft in Hamburg (1875)	94
7. Der Spar- und Bauverein Hannover (1885)	99
D. Die Herausbildung des Wirtschaftszweiges „gemeinnützige Wohnungswirtschaft“	108
8. Die unterschiedliche Entwicklung der Baugesellschaften und Baugenossenschaften	108
9. Der „Prinzipienstreit“ in der Baugenossenschaftsbewegung	115
10. Die soziologische Struktur der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	126
II. Die Charakteristika	143
A. Die Kodifizierung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen ...	143
11. Der Beginn der steuerlichen Begünstigungen	144
12. Entwicklung und Kodifizierung der Wohnungsgemeinnützigkeit	148
13. Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen dem WGG und der allgemeinen Gemeinnützigkeit	155
14. „Gemeinnützigkeit“ — was ist das?	164
B. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen — privilegierte Unternehmen?	198
15. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen — privilegierte und subventionierte Unternehmen?	198
16. Die Abwägung zwischen den Steuerbegünstigungen und den Bindungen	214

III. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Spannungsfeld von Markt und Bindung	229
A. Liegen in der Wohnungswirtschaft Branchen-Besonderheiten vor?	231
17. Der Staatseinfluß auf die Wohnungswirtschaft	232
18. Die Sonderstellung des Gutes Wohnung	237
B. Die unterschiedliche Stellung der gemeinnützigen Kapitalgesellschaften und Baugenossenschaften im Markt	248
19. Die „Domestikation“ der gemeinnützigen Kapitalgesellschaften	248
20. Die konvergierenden und divergierenden Stilelemente	254
C. Die Miete als wohnungswirtschaftliches Zentralproblem	259
21. Die Mietenpolitik zwischen Ökonomie und Ideologie	260
22. Die Miete — ein politischer Preis?	315
23. Klärung des Begriffes „Unternehmensmiete“	324
24. Vorschlag für eine Nomenklatur	342
25. Die Mischmiete als Mietenzerrungsinstrument	346
26. Die Mischmiete als Finanzierungsinstrument	367
27. Die Wohnwertmiete	395
28. Ein Mietenvergleich zwischen Ost- und Westdeutschland ..	417
D. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Teil der Gesamtwirtschaft	428
29. Die Wohnungswirtschaft vor einer Kurskorrektur?	429
30. Neue Lösungsansätze zur Wohnungspolitik?	462
31. Eigentumsbildung — eine gemeinnützige Aufgabe?	490
E. Über den künftigen Wohnungsbedarf	522
32. Der „objektive“ und „subjektive“ Wohnungsbedarf	522
33. Über die Möglichkeit und Unmöglichkeit von Prognosen	552
F. Die Wohnungswirtschaft in beiden deutschen Staaten	577
34. Der genossenschaftliche Wohnungsbau in der DDR	577
35. Die Wohnraumversorgung in beiden deutschen Staaten	609
36. Der DDR-Wohnungsbau im internationalen Vergleich	639

Zweiter Band

IV. Die Strukturprobleme	645
A. Das Betriebsgrößenproblem	645
37. Optimale oder minimale Betriebsgröße?	645
38. Bauleistungsunterschiede in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	696
B. Die Aktivierung der Baugenossenschaften	729
39. Die Wohnungsbaugenossenschaften in der Konkurrenzsituation	730
40. Aktivierung der Wohnungsbaugenossenschaften	762

V. Kritik und Reformvorschläge	779
A. Die Kritik an der bestehenden Wohnungsgemeinnützigkeit	779
41. Die marxistische und neo-marxistische Kritik	780
42. Die Haltung der Sozialdemokratie	805
43. Die Einebnungsthesen	816
44. Die Gemeinnützigkeit — ein überholtes und ungerechtes Gesetz?	864
B. Die Reformvorschläge	884
45. Die objektbezogene Gemeinnützigkeit — eine Fortentwick- lung der Wohnungsgemeinnützigkeit?	884
46. Die funktionsgebundene Wohnungsgemeinnützigkeit — Kri- tische Prüfung eines Vorschlages	917
47. Die bisherige Kritik und die Reformvorschläge — mit Leer- formeln behaftet	960
C. Die Prüfungsverbände	966
48. Die ‚Doppelnatur‘ der genossenschaftlichen und gemeinnüt- zigkeitsrechtlichen Prüfungsverbände	966
49. Die Pflichtprüfung der gemeinnützigen Wohnungsunterneh- men — keine Besonderheit?	988
VI. Die Zukunftsaussichten	1009
50. Hat die gemeinnützige Wohnungswirtschaft noch eine Zu- kunft?	1009
51. Kann auf die wohnungswirtschaftliche Gemeinnützigkeit in der Gegenwart verzichtet werden? — Eine Antwort	1035
Nachwort	1039

Einleitung

Die Herausgabe von früher, aus verschiedenen Anlässen geschriebenen Abhandlungen und Aufsätzen ist nicht frei von Problemen:

Manche Aufsätze wurden aus bestimmten (zeitgebundenen) Anlässen geschrieben, anderen Veröffentlichungen lagen Vorträge zu Grunde, bei deren Veröffentlichung die Diktion der Rede erhalten bleiben sollte. Selbst dann, wenn Abschnitte oder Kapitel aus Büchern wieder abgedruckt werden, erfolgt ein Herauslösen aus dem Gesamtzusammenhang. Auch wenn diese Unzulänglichkeiten überbrückt werden könnten, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß sich im Zeitablauf nicht nur der Sprech- und Schreibstil, sondern sich auch die Einsichten und Aussagen geändert haben. Wenn man diese und weitere Einwände gegen die Herausgabe von früheren Aufsätzen und Abhandlungen ernst nimmt, dann müßte man auf ein solches Sammelwerk verzichten.

Trotz dieser Bedenken habe ich mich zur Herausgabe dieses Sammelbandes entschlossen. Hierbei ließ ich mich von den folgenden Überlegungen leiten:

Den Vorschlag, einen Teil meiner früheren Veröffentlichungen in einem Sammelband zusammenzufassen, haben die Herausgeber der „Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft“, die Herren Professoren Werner W. Engelhardt (Universität zu Köln) und Theo Thiemeyer (Ruhr-Universität Bochum) gemacht, denn sie sind der Auffassung, daß in der deutschsprachigen Fachliteratur kein Überblick über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft vorhanden ist. Um diese Lücke zu schließen, sollten meine früheren Schriften herangezogen werden. Entsprechend diesem Vorschlag habe ich diesen Sammelband als Lehrbuch bzw. Handbuch konzipiert, d. h., es ging mir nicht darum, einen umfassenden Überblick über meine bisherigen Veröffentlichungen zu geben, sondern aus diesen Schriften diejenigen Abschnitte und Aufsätze auszuwählen, die für ein Lehrbuch geeignet erscheinen. Daß diese Form der Auswahl erhebliche Nachteile gegenüber einem speziell geschriebenen Lehrbuch hat, ist mir bei der Auswahl und Zusammenstellung der einzelnen Kapitel besonders deutlich geworden. So zum Beispiel lassen sich Wiederholungen, aber auch gewisse Widersprüche zwischen den einzelnen Aussagen nicht ganz vermeiden. Auch der Stil ist — wie bereits angemerkt — unterschiedlich, denn neben den

in der Diktion der Rede wiederabgedruckten Aufsätzen stehen Auszüge aus Büchern, die einen ganz anderen Stil aufweisen. Diesem Nachteil mag man aber entgegenhalten, daß ein Handbuch nur selten insgesamt — wie ein Roman — gelesen wird, denn in der Regel werden nur bestimmte Kapitel und Abschnitte herangezogen. Es bestand die Möglichkeit, die einzelnen Beiträge zu überarbeiten bzw. zu aktualisieren, sie inhaltlich und stilistisch zu homogenisieren. Dieses hätte zur Verfälschung der ursprünglichen Aussage geführt. In bestimmten Fällen kann es auch ganz interessant sein nachzulesen, welche Argumente zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgetragen wurden. Um gewisse Vorbehalte und Einschränkungen gegenüber den früheren Aussagen kundzutun, habe ich einleitende Vorbemerkungen zu den einzelnen Kapiteln vorausgeschickt. Hierdurch soll der Ursprung gewahrt und zugleich die Aktualität herbeigeführt werden.

Die Herausgabe eines derartigen Sammelbandes wäre ohne ein Mitwirken Vieler nicht möglich:

Mein Dank gilt den beiden Herausgebern, den Kollegen Engelhardt und Thiemeyer, die den Vorschlag zur Herausgabe machten und sich bereit erklärten, es in der von ihnen herausgegebenen Schriftenreihe aufzunehmen. Ein derartiger Sammelband mag als Spezialliteratur bei Fachleuten oder Studenten und Nachwuchskräften auf Interesse stoßen, dürfte aber nicht zu einem literarischen Bestseller werden. Daher war es unerlässlich, Kostenzuschüsse zu erhalten. Die Stiftung Rheinische Hypothekenbank sowie die Deutsche Bau- und Bodenbank AG, beide in Frankfurt, haben sich freundlicherweise bereiterklärt, jeweils einen namhaften Druckkostenzuschuß zu gewähren. Daher gebührt beiden Instituten ein besonders herzlicher Dank, zumal es sich um eine Veröffentlichung handelt, die nicht in ihrem unmittelbaren Interessenbereich liegt.

Die Verlage haben ohne zu zögern die Erlaubnis erteilt, aus früher erschienenen Büchern Teile zu entnehmen bzw. Aufsätze abzdrukken. Dank dieser Bereitwilligkeit war es möglich, den Inhalt als ein Lehrbuch zu gestalten.

In diesem Sammelband sind Aufsätze und Auszüge aus den beiden letzten Jahrzehnten enthalten, d. h., einem Zeitabschnitt, den ich mit meiner Frau gemeinsam zurückgelegt habe. Ohne ihr Verständnis und ohne ihre Nachsicht wäre es nicht möglich gewesen, die Abhandlungen zu schreiben und diese nunmehr in geschlossener Form vorzulegen. Aus diesem Grunde gebührt ihr mein besonderer Dank.

Wenn dieser Sammelband trotz zahlreicher Unzulänglichkeiten der einzelnen Beiträge insbesondere von den Studenten und Nachwuchs-

kräften als ein Ersatz für das noch fehlende Lehrbuch über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft angesehen werden sollte, dann wäre es gerechtfertigt, die eingangs genannten Bedenken gegen den Wiederabdruck zurückgestellt zu haben. Auch und gerade dann, wenn die kritischen Leser mit einzelnen — zumal noch zeitgebundenen — Aussagen nicht übereinstimmen sollten, so möge doch dieser Sammelband dazu anregen, über den Ursprung, die Entwicklung und die Leistungen, aber auch über die Stellung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung nachzudenken.

In diesem Sinne übergebe ich den Sammelband „Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung“ der Öffentlichkeit.

Hannover-Garbsen, Anfang Januar 1984

Helmut W. Jenkis