

## Policy Paper 1/2020

04.04.2020

# Rolle und Beitrag von Wohnungsgenossenschaften zur Wohnraumsicherung in Stadt und Land

von Prof. Dr. Winfried Kluth/Maik Wöhlert

### I. Wohnungsgenossenschaften – einige Basisinformationen

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren 2018 von den knapp 37 Millionen bewohnten Wohnungen in Deutschland (ohne Wohnheime und ohne Wohnungen in Gebäuden, die überwiegend gewerblich genutzt werden) mehr als die Hälfte (53,5 %) vermietet. Eigentümer dieser Mietwohnungen waren zu 58 % private Vermieter und zu 23 % Wohnungsgenossenschaften. 15 % der Mietwohnungen waren im Besitz von privaten Wohnungsunternehmen und 4 % der Mietwohnungen gehörten öffentlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen.<sup>1</sup>

An diesen Zahlen wird deutlich, dass die Wohnungsgenossenschaften als Akteur der Wohnungswirtschaft in ihrer Bedeutung deutlich vor den Kommunen und auch den sonstigen Unternehmen der gewerblichen Wohnungswirtschaft rangieren.

Bei der Mehrzahl der rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften handelt es sich um kleine Unternehmen. Zwei Drittel der Wohnungsgenossenschaften haben unter 1.000 Wohnungen. Die nur 13% der Wohnungsgenossenschaften mit 2.500 und mehr Wohnungen verfügen dagegen über

mehr als die Hälfte des genossenschaftlichen Wohnungsbestandes.

Rund 1.100 (61%) der Wohnungsgenossenschaften haben ihren Sitz in den alten und 700 (39%) in den neuen Ländern. Die Bestände sind dagegen fast genau hälftig auf Ost und West verteilt. Fast drei Viertel der größten Genossenschaften mit 7.500 und mehr Wohnungen befinden sich in Ostdeutschland. In den alten Ländern überwiegen dagegen die kleineren Wohnungsgenossenschaften, etwa zwei Drittel aller Wohnungsgenossenschaften mit bis zu 1.000 Wohneinheiten befinden sich im Westen.

In den letzten Jahren ist ein neues Interesse am der Genossenschaftsidee und ihrer Verwirklichung im Bereich des Wohnungswesens zu beobachten. Das betrifft einerseits die Aktivitäten bereits bestehender Genossenschaften, andererseits aber auch die Entwicklung neuer Konzepte, indem der Genossenschaftsgedanke nicht nur auf die Bereitstellung von Wohnraum beschränkt, sondern mit weiteren Dienstleistungen verbunden wird, die eng mit dem Wohnen verbunden sind und für Genossenschaftsmitglieder in bestimmten Lebenslagen bzw. mit bestimmten Lebenskonzepten von besonderer Bedeutung sind.

<sup>1</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19\\_N001\\_129.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N001_129.html)

Exemplarisch kann dies am Beispiel von Aktivitäten der Wohnungsgenossenschaft Freiheit eG mit Sitz in Halle verdeutlicht werden. Diese hat mit dem sog. Königsviertel in Halle nicht nur die größte Wohnungsbaumaßnahme der letzten Jahre im Land Sachsen-Anhalt realisiert<sup>2</sup>, sondern zugleich ihre Dienstleistungen unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der dort lebenden Menschen erweitert. Dazu gehören die Entwicklung einer spezifischen Ausgestaltung der Wohnungen für demente Personen in Zusammenarbeit mit der Pflegewissenschaft, der AOK und der Telekom<sup>3</sup>, die Bereitstellung von Kinderbetreuung für Familien sowie die Entwicklung von sozialen Konzepten im Rahmen eines Neubauvorhabens, das in einem sozialen Brennpunkt der Stadt realisiert werden soll. Damit ist der spezifische soziale Umfeldbezug angesprochen, der für Genossenschaften von Beginn an prägend war.<sup>4</sup>

Nachfolgend soll vor diesem Hintergrund knapp skizziert werden, welche Gestaltungspotenziale vor diesem Hintergrund mit dem Genossenschaftsmodell verbunden sein können und wie die Kommunen dies fördern können und sollten.

## II. Was unterscheidet Wohnungsgenossenschaften von gewerblichen und kommunalen Wohnraumangeboten

### 1. Genossenschaft als Unternehmensrechtsform

Die eingetragene Genossenschaft ist eine kooperative und mitgliederorientierte Unternehmensrechtsform.<sup>5</sup> Sie wird in letzter Zeit irrtümlich mit spezifisch sozialen Zwecken und dem Non-Profit-Gedanken verbunden. Das ist so nicht richtig, denn das soziale der Genossenschaft besteht in der solidarischen Verfolgung von eigenen wirtschaftlichen und sonstigen Zwecken auf der Basis von effizientem Wirtschaften, weshalb es auch eine ökonomisch strenge Gründungsprüfung gibt (§§ 11 Abs. 2 Nr. 3, 53 ff. GenG). Genossenschaften sind auch für sozial ausgerichtete Unternehmenszwecke geeignet<sup>6</sup>, aber nicht auf diese beschränkt.<sup>7</sup>

Von besonderer, die Genossenschaft von den Kapitalgesellschaften unterscheidender Besonderheiten sind die internen Governancemerkmale. Mit ihnen und ihrer Bedeutung für den Wohnungsmarkt hat sich im Jahr 2004 im Auftrag der Bundesregierung eine Expertenkommission befasst<sup>8</sup> deren zentrale Ergebnisse nach wie vor hochaktuell und bedeutsam sind, weshalb sie an dieser Stelle mit einigen

<sup>2</sup> <https://www.wgfreiheit.de/wohnungen/koenigsviertel/>

<sup>3</sup> <https://www.wgfreiheit.de/wohnungen/weissenfelsen-strasse-49/>

<sup>4</sup> Dazu Kluth, ZfgG 2019, S. 117 (120 ff.).

<sup>5</sup> Zu den Merkmalen der spezifischen Governance von Genossenschaften näher Kluth, ZRP 2017, 108 ff.; ausführlich Picker, Genossenschaftsidee und Governance, 2019.

<sup>6</sup> Siehe Schmale/Blome-Drees (Hrsg.), Genossenschaft innovativ, 2017; Flieger (Hrsg.), Sozialgenossenschaften, 2003.

<sup>7</sup> Siehe vertiefend Theurl, in: Brazda/von Husen/Röbl (Hrsg.), Perspektiven für die Genossenschaftsidee, 2015, 305 ff.

<sup>8</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Wohnungsgenossenschaften - Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungswesen 2004. Die nachfolgenden Zitate sind der Zusammenfassung entnommen, die auch unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/bericht-expertenkommission-wohnungsgenossenschaften.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/bericht-expertenkommission-wohnungsgenossenschaften.pdf?__blob=publicationFile&v=2) abrufbar ist.

knappen Auszügen ins Gedächtnis gerufen werden sollen.

„Im Gegensatz zu Mietern sind Genossenschaftsmitglieder wirtschaftliche Miteigentümer des genossenschaftlichen Gemeinschaftseigentums und erfahren aus dem genossenschaftlichen Förderprinzip Mietsicherheit und ein Dauernutzungsrecht, welches nur an die Einhaltung der Bedingungen des Nutzungsvertrages gebunden ist.

Das genossenschaftliche Wohnen gewährleistet einen Schutz vor Verdrängung und Kündigung, der über die allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen hinaus geht und zur individuellen Existenzsicherung beiträgt. Insofern handelt es sich um bestandssicheren Wohnraum, der in dieser Hinsicht mit dem individuellen Wohneigentum nahezu vergleichbar ist.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Mitgliederförderung eine Orientierung an den Bedürfnissen der Mitglieder bedingt und Wohnungsgenossenschaften veranlasst, auf sich verändernde Anforderungen an das Wohnen zu reagieren und eine hohe Wohnqualität sicher zu stellen. Da der Kunde als Mitglied mitentscheidet, können individuelle Interessen eher als bei anderen Eigentümergruppen eingebracht und gruppenspezifische Wohnbedürfnisse umgesetzt werden.

Nicht zuletzt sind die demokratischen Prinzipien zu nennen. Die Aufbauorganisation und Unternehmensführung ist auf die Selbstverwaltung durch die Mitglieder ausgerichtet. Die Mitglieder sind direkt oder indirekt an der Willensbildung und Kontrolle des genossenschaftlichen Geschäftsbetriebes beteiligt. Das oberste Entscheidungsgremium in der Wohnungsgenossenschaft ist die General- oder Vertreterversammlung, von der auch der Aufsichtsrat gewählt wird.“

Fasst man diese besonderen Merkmale in prägnanten Schlagworten zusammen, so ist eine Wohnungsgenossenschaft – jedenfalls potenziell – durch Nachhaltigkeit, Mitgliederorientierung und eine demokratische Binnenverfassung gekennzeichnet. Diese Merkmale können, wenn sie mit Leben erfüllt werden, bedeutsame soziale Umfeldwirkungen erzeugen, auf die der Kommissionsbericht anschließend ebenfalls eingeht:

„Insofern erfüllen Wohnungsgenossenschaften idealtypisch, von ihrem Anspruch und von ihren Potenzialen her, die Anforderungen, die ein moderner Staat an Organisationen der Bürgergesellschaft stellt. Sie unterstützen die Eigenorganisation und produzieren langfristige Sicherheit. Wohnungsgenossenschaften können positive Funktionen für

eine bürgergesellschaftliche Entwicklung haben, wenn sie in geeigneter Weise ein ‚öffentliches Gut‘ produzieren, das heißt wenn sie nachweislich einen integrativen Beitrag leisten, der über die individuellen Interessen der einzelnen Mitglieder hinausgeht. Dieser Beitrag kann bestehen in der Gewährleistung von Sicherheit und Qualität des Wohnens; in der Organisation sozialer Einbettung und Interaktion von Bewohnern, die ansonsten auf staatliche Leistungen angewiesen wären; in Experimenten mit neuen Wohnformen, die den gewandelten Wohnvorstellungen Raum bieten; in der Verwirklichung lokaler, gemeinschaftlicher Integration von ethnischen Minderheiten oder sozial isolierten Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Alleinerziehende, ältere Menschen, Behinderte und Bedürftige); der Zusammenarbeit mit den Kommunen bei der Pflege und Stabilisierung von Nachbarschaften über den eigenen Wohnungsbestand hinaus.“

In der Tat lassen sich für alle diese idealtypischen Möglichkeiten auch Praxisbeispiele finden, doch ist zu beachten, dass es sich nicht um einen Automatismus handelt, sondern dass jeweils vor Ort der Wille und die Energie vorhanden sein müssen, um von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

## 2. *Finanzierungsrahmenbedingungen von Wohnungsgenossenschaften*

Wohnungsbau setzt umfangreiche Anfangsinvestitionen voraus, die für junge Genossenschaften in der Regel nicht alleine stemmen können. Die Expertenkommission weist deshalb zutreffend darauf hin, dass die großen Gründungswellen in West und Ost mit staatlichen Fördermaßnahmen verbunden waren. Mit dem Wegfall der staatlichen Förderung ging auch die Zahl der Neugründungen und auch die Bautätigkeit zurück.

Heute gibt es aber durchaus neue und andere Perspektiven. Zunächst gibt es in vielen Teilen des Landes erfolgreiche Wohnungsgenossenschaften, die große Neuprojekte umsetzen können, wie das Beispiel aus Halle zeigt. Weiter sind auch die finanziellen Möglichkeiten der interessierten Bürgerinnen und Bürger vor dem Hintergrund einer lange anhaltenden erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung

heute sehr viel besser als etwa in der Nachkriegszeit. Vor allem aber stellen in Zeiten eine Null-Zins-Politik Investitionen in Wohnungsgenossenschaften jedenfalls dort, wo es eine hohe Wohnraumnachfrage gibt, eine sichere und lohnende Investition dar, so dass insoweit Fördergelder in einem weit verstandenen leichter als in früheren Zeiten zu mobilisieren sind. So sind z.B. auch kommunale und sonstige Versorgungseinrichtungen an derartigen Investitionen durchaus interessiert.

### III. Einsatzformen des Wohnungsgenossenschaftsmodells vor dem Hintergrund neuer wohnungsmarktpolitischer und gesellschaftlicher Herausforderungen

#### 1. Aktueller Handlungsbedarf und begrenzte Reichweite vorhandener Instrumente

Die Bedeutung der Bereitstellung von Wohnraum zu angemessenen Kosten für die gesellschaftliche Entwicklung ist in den letzten Jahren gewissermaßen neu entdeckt worden und zwar im Gestalt der unerfreulichen Spätfolgen einer unterlassenen Wohnungspolitik.

Derzeit wird nun aufwändig versucht, die Fehlentwicklungen durch Preisregulierungen<sup>9</sup> zu korrigieren, die aber eine geringe Wirksamkeit, zahlreiche Rechtsstreitigkei-

ten und Kollateralschäden mit sich bringen.<sup>10</sup> Umso wichtiger erscheint es, überall dort, wo es weiterhin einen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum gibt<sup>11</sup>, auch die Potenziale des Genossenschaftsmodells zu nutzen.

Neben der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnung stellt aber auch die Entwicklung der sozialen Strukturen eine zunehmende Herausforderung dar (Stichwort Gentrifizierung).<sup>12</sup> Das Bauplanungsrecht aktiviert unter der Überschrift Soziale Stadt (§ 171e BauGB) klassische Instrumente der Entwicklung von Planungsbereichen, um das öffentliche Leben in Stadtteilen zu beleben.<sup>13</sup> Die praktischen Wirkungen sind aber eher gering.<sup>14</sup>

Auch die Reichweite der bodenpolitischen Instrumente ist begrenzt und in der Regel für die Kommunen auch kostspielig, wenn sie davon konsequent Gebrauch machen wollen.<sup>15</sup>

Insgesamt gibt es derzeit kaum wirksame Instrumente, um einer ethnischen oder sozialen Segregation ordnungspolitisch entgegenzuwirken.<sup>16</sup>

#### 2. Beispiele für die Aktivierung von Wohnungsgenossenschaften

Wie unter Bezugnahme auf den Bericht der Expertenkommission gezeigt wurde, kann auch durch Wohnungsgenossenschaften eine nachhaltige Entwicklung so-

<sup>9</sup> Zu verschiedenen Formen der Mietpreisbremse *Häublein*, ZfPW 2020, 1 ff. Dazu aus grundsätzlicher Sicht *Gsell*, NZM 2017, 305 ff.

<sup>10</sup> So betreffen die Regelungen teilweise auch Wohnungsgenossenschaften, obwohl die Mietpreise dort von den Mitgliedern bestimmt werden und gefährden deren Finanzierungsmodell.

<sup>11</sup> Dieser besteht vor allem in den Ballungsräumen und führt dort zu weiteren Verdichtungen, denen der Bundesgesetzgeber durch die neue Gebietsart der Urbanen Gebiete (§ 6a BauNVO) Rechnung getragen hat.

<sup>12</sup> S. *Ramsauer*, Steuerung ethnischer und sozialer Segregation durch planungsrechtliche Steuerungsinstrumente, 2018-

<sup>13</sup> Dazu BeckOK BauGB/*Schink*, 48. Ed. 1.8.2019, BauGB § 171e, Rn 4 ff.

<sup>14</sup> Zu den Erfahrungen mit den Förderprogrammen siehe BT-Drs. 14/7459.

<sup>15</sup> Dazu im Überblick *Burgi*, NVwZ 2020, 257 ff.; siehe zu weiteren Instrumenten auch *Weigelt*, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht, 2016.

<sup>16</sup> So auch der Befund bei *Ramsauer*, o. Fn. 12.

zialer Strukturen anknüpfend an das Wohnen gefördert werden. Derzeit liegen die Schwerpunkte im Bereich von Themenfeldern, die mit dem demografischen Übergang und nachhaltigen Lebensformen verbunden sind. Aber auch für die Integration von Migranten und die soziale Entwicklung können – wie historische Beispiele zeigen – Genossenschaften einen wertvollen Beitrag leisten. Das soll an dieser Stelle nicht vertieft werden, sondern allgemein aufgezeigt werden, wie Kommunen entsprechende Initiativen vor Ort fördern können.

#### **IV. Mögliche Strategien der Förderung von Wohnungsgenossenschaften durch Länder und Kommunen**

##### *1. Förderklauseln in den Landesverfassungen*

Bevor auf die kommunale Ebene eingegangen wird, sollte zunächst in Erinnerung gerufen werden, dass mehrere Landesverfassungen, anders als das Grundgesetz, die Förderung des Genossenschaftsmodells ausdrücklich thematisieren und damit auch eine Rechtfertigung für entsprechende Maßnahmen auf kommunaler Ebene begründen.<sup>17</sup> In der Zusammenschau mit den ebenfalls in vielen Landesverfassungen anzutreffenden Staatszielbestimmungen zur Versorgung mit Wohnraum liefert das Landesverfassungsrecht insoweit ein deutliches Mandat für entsprechende Fördermaßnahmen. Ob und inwieweit dieses auch eine privilegierte Förderung von Wohnungsgenossenschaft trägt, soll an dieser Stelle auch deshalb dahinstehen, weil Genossenschaften ohnehin nicht auf eine solche Privilegierung abzielen und es sich derzeit eher umgekehrt so verhält, dass die Genossenschaften bei

der Formulierung von Förderkonzepten vergessen und deshalb häufig unwissentlich ausgeschlossen oder benachteiligt werden.

##### *2. Fördermöglichkeiten*

Derzeit gibt es auf der Ebene von Bund und Ländern eine Reihe von Fördermaßnahmen, die die Gründung von Sozialgenossenschaften unterstützen.<sup>18</sup> Dabei werden aber in der Regel nur die Verfahrenskosten gedeckt, während die eigentlichen Investitionskosten durch die Mitglieder finanziert werden.

Eine substantielle Förderung kann aber durch eine Mitgliedschaft einer Kommune eine stille, rein finanzielle Teilhabe erfolgen, wobei letzteres auch als Geldanlage etwa von Versorgungseinrichtungen erfolgen kann.

Beteiligt sich die Kommune z.B. dadurch, dass sie ein Grundstück oder einen Wohnungsbestand einbringt, so handelt es sich in der Sache um eine Form der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft allerdings mit der Besonderheit, dass der Partner kein Unternehmen ist, sondern Bürgerinnen und Bürger, die Wohnraum suchen und je nach Konzept der Wohnungsgenossenschaft auch zu einem damit verbundenen Engagement bereit sind.

Vor allem dort, wo mit der Bereitstellung von Wohnraum weitere Dienstleistungen durch die Wohnungsgenossenschaften oder von getragene weitere Dienstleistungsgenossenschaften erbracht werden (etwas Pflege- und Betreuungsdienste) wird der Bezug zu Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge erweitert und damit auch das kommunale Engagement gerechtfertigt, da es zur Entlastung der alleine von der Kommune getragenen Einrichtungen kommt.

<sup>17</sup> Vgl. zur „Förderung genossenschaftlicher Selbsthilfe“ Art. 153 S. 2 BayVerf., Präambel HambVerf., Art. 43 II HessVerf., Art. 28 S. 2 NRW Verf., Art. 65 II Rh-PfVerf. Zur Förderung des Genossenschaftswesen Art. 40 II BremVerf.; Präambel HambVerf.; Art. 28

S. 2 NRW Verf.; Art. 43, 44 HessVerf.; Art. 65 III Rh-PfVerf.

<sup>18</sup> Siehe dazu die Bestandaufnahme unter [www.infrastrukturgenossenschaften.de](http://www.infrastrukturgenossenschaften.de)

### 3. *Spill-over-Effekte*

Damit sind auch die sozialen Effekte angesprochen, die durch entsprechende Fördermaßen auf kommunaler Ebene erreicht und als nachhaltiges bürgerschaftliches Engagement bezeichnet werden können.<sup>19</sup> Sie verstärken und ergänzen die durch das Konzept der Sozialen Stadt verfolgten Ziele, haben aber zugleich einen deutlich weiteren Anwendungsbereich, da moderne Wohnungsgenossenschaften nicht auf soziale Brennpunkte beschränkt sind, sondern ganz allgemein dazu beitragen können, dass gesellschaftliches Engagement im Zusammenhang mit dem Wohnort gefördert und neue Modelle des nachhaltigen Zusammenlebens dezentral entwickelt werden.

### V. **Ausblick: Paul Colliers Modell eines sozialen Kapitalismus**

Das Genossenschaftsmodell ist kein Anti-Modell, das sich gegen Kapitalismus, Wettbewerb oder Marktwirtschaft richtet. Es zielt vielmehr darauf ab, kooperative und soziale Formen des Wirtschaftens in einer Wettbewerbswirtschaft zu ermöglichen und denjenigen, die daran interessiert sind, ihre Leben und Wirtschaften selbstbestimmt und nachhaltig zu gestalten. Das ist auch ein genuin kommunales Interesse, weshalb die Förderung von Genossenschaft vor Ort und in der Region auch im Interesse der Bürgerschaft erfolgt. In welchen größeren gesellschaftlichen und ökonomischen Zusammenhängen der Genossenschaftsgedanke einen Beitrag zur Entwicklung unserer Lebensordnung leisten kann, hat *Paul Collier* in seinem Werk „Sozialer Kapitalismus“<sup>20</sup> aufgezeigt, das in diesen Tagen einer drohenden Verunsicherung besonders lesenswert ist. Seine dort formulierten Vorschläge hat *Collier* auch in einem knappen Manifest

zusammengefasst<sup>21</sup>, aus dem abschließend kurz zitiert werden soll: „Wir brauchen einen aktiven Staat, der sich aber mit einer bescheideneren Rolle begnügt; wir brauchen den Markt, aber gezähmt durch ein ethisch wohlfundiertes Bewusstsein der Verantwortung für das Gemeinwohl.“

<sup>19</sup> Zu diesem Aspekt *Kluth*, in: ders./Smeddinck (Hrsg.), Bürgerpartizipation – neu gedacht, 2019, S. 135 ff.

<sup>20</sup> *Collier*, Sozialer Kapitalismus, 2019.

<sup>21</sup> Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 13.3.2019.