

Herausforderungen der Stadtentwicklung: Wohnungsgenossenschaften und die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände

Barbara König

1 Das neue Interesse an der Wohnungsgenossenschaft

Die deutschen Wohnungsgenossenschaften sind aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht. Nach einer Zeit der Stagnation seit den 1980er Jahren haben die Genossenschaften in den letzten Jahren die Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt und die Notwendigkeit einer Reaktion darauf realisiert. Sie haben sich – manche in weiser Antizipation, manche erst nach einem unsanften Erwachen – nicht nur den wohnungswirtschaftlichen Anforderungen gestellt.¹ Die meisten Wohnungsgenossenschaften in Deutschland haben heute dazu auch ihre Rolle als Akteure in der Stadt erkannt. Ihre Handlungsbereitschaft hat die Genossenschaft wieder zu einem Begriff in der Stadtentwicklung gemacht.

In den letzten Jahren ist auch das öffentliche Interesse an den Wohnungsgenossenschaften erstarkt. Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitiker entdecken die Genossenschaft als Zwischenwesen auf dem Wohnungsmarkt wieder, dessen Eigenschaften vortrefflich zu den Anliegen der Zeit passen: Wohnungsgenossenschaften bilden privates Eigentum; ihr vorrangiges Interesse liegt aber nicht im Maximalprofit, sondern in der guten Wohnungsversorgung ihrer Mitglieder. Mit diesem Ziel ähneln sie dem Einzeleigentümer im Einfamilienhaus oder in der Eigentumswohnung. Im Gegensatz zu diesem bieten Genossenschaften im Stadtteil jedoch Organisationsstrukturen, die für übergreifende Maßnahmen im Wohnumfeld ansprechbar sind, zumal sie sich hier häufig genug selbst in der Verantwortung sehen. Wohnungsgenossenschaften bemühen sich aktiv um ein positives Image – nicht selten mit Erfolg. An dieses positive Image anzuknüpfen und die Potenziale der Genossenschaften für die Stadtentwicklung auszubauen, scheint als politisches Ziel breite Zustimmung zu erfahren.

Hierzu wurden vor allem auf Bundesebene ausführliche Betrachtungen angestellt. 2002 rief das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine hochkarätig besetzte „Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften“ ins Leben, die zwei Jahre lang die Zukunft der Wohnungsgenossenschaften sowie mögliche Handlungsempfehlungen erörterte. Der umfangreiche Ergebnisbericht der Kommission² mündete unmittelbar in ein Forschungsfeld – „Modelle genossenschaftlichen Wohnens“ – im Rahmen des Ressortforschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Mit diesem wurden zwei weitere Jahre lang in insgesamt 21 Modellvorhaben die Handlungsempfehlungen und vorgeschlagenen Innovationen der Kommission erprobt und analysiert.³

In den Modellvorhaben wurden unter anderem stärkende Ansätze verfolgt und Neuerungen in der Praxis der Wohnungsgenossenschaften in die Wege geleitet, und es wurde Starthilfe für vielversprechende genossenschaftliche Projekte gewährt. Wenn sich auch zwei Jahre in den meisten Fällen als zu kurz erwiesen, um zu abschließenden, verallgemeinerbaren Ergebnissen zu führen, so reichte die Zeit doch, um das Bild der Potenziale, die in Genossenschaften stecken, facettenreich auszumalen. Neben sehr praktischen Ansätzen war ein Teil der Modellvorhaben vor allem als Versuch zu werten, der Wohnungsgenossenschaft heute wieder mehr Präsenz zu verschaffen.

Ein breites Thema des Forschungsfelds war die Verbindung von genossenschaftlicher Wohnraumversorgung mit Angeboten der Altersvorsorge, die zur Stärkung und Stabilisierung bestehender Genossenschaften beitragen könnten.⁴ Ziel ist zunächst, den Mitgliedern verschiedene Altersvorsorgemöglichkeiten anzubieten; daneben bestehen für die Genossenschaften Möglichkeiten, weiteres Kapital zu akquirieren.⁵

Dr. Barbara König
Wohnungsbaugenossenschaft
„Bremer Höhe“ eG
Schönhauser Allee 59b
10437 Berlin
E-Mail: barbara.koenig
@bremer-hoehe.de

Eine mögliche Einbindung in die Riester-Rente ist allerdings zurzeit noch offen. Aber auch Neugründungen und deren Voraussetzungen wurden vielseitig diskutiert. Ansätze zur Belebung der Gemeinschaft in neuen Genossenschaften, zur Ausprägung der Identifikation und zur Integration von Randgruppen im Rahmen genossenschaftlicher Vorhaben wurden ausgiebig durchleuchtet.

Parallel setzte die Bundesregierung die Änderung bzw. Ergänzung des Genossenschaftsgesetzes (GenG) um, die ebenfalls eine stärkere Präsenz der Genossenschaft als Rechtsform zum Ziel hatte: Die Gründung von Genossenschaften wurde erleichtert, der finanzielle Aufwand für kleine Genossenschaften reduziert und die Zielstellungen möglicher neuer Genossenschaften wurden erweitert.

2 Widerspruch öffentlicher Interessen

Diesen vielseitigen Bemühungen, der Genossenschaft auf dem Wohnungsmarkt wieder mehr Gewicht oder zumindest mehr Gehör zu verschaffen, stand die Abschaffung öffentlicher Fördermöglichkeiten für Genossenschaften gegenüber. Mit Abschluss der ExWoSt-Projekte Ende 2006 wurde jegliche monetäre staatliche Förderung für Wohnungsgenossenschaften eingestellt. Zwar besteht weiterhin auch für Genossenschaften die Möglichkeit, Bauvorhaben über die subventionierten Programme der KfW zu finanzieren. Die erheblichen Anfangshürden, die bei der Gründung einer Genossenschaft oder der Entwicklung eines genossenschaftlichen Vorhabens stehen, können hierdurch aber nicht überwunden werden.

In den meisten Bundesländern, in denen um die Jahrhundertwende kleinere eigene Förderprogramme zur Förderung von Genossenschaftsgründungen aufgelegt worden waren, sind diese sang- und klanglos wieder aus dem Förderangebot verschwunden (mit Ausnahme von Hamburg, Schleswig Holstein, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg). Zuletzt wurde zusammen mit der Abschaffung der Eigenheimzulage Ende 2005 auch die daran geknüpfte Mitgliederförderung in neuen Genossenschaften ersatzlos gestrichen. Die 2006 eingeführten KfW-Darlehen für Genossenschaftsmitglieder sind wenig attraktiv.

Für viele der alten Genossenschaften bedeutet diese Einstellung der Förderung keinen Verlust. Sie propagieren schon seit Jahrzehnten die Unabhängigkeit von öffentlichen Geldern, da diese in der Regel an Bedingungen wie Belegungsbindungen geknüpft waren, die mit den Zielen der Genossenschaft nur schlecht vereinbar schienen. Viele der im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds in bestehenden Genossenschaften durchgeführten Modellvorhaben zielten gerade darauf ab, soziale oder den Wohnwert steigernde Maßnahmen zu installieren, die langfristig auf wirtschaftlich eigenen Beinen stehen – unabhängig von öffentlichen Geldern.

Hinzu kommt, dass die Anbindung der Genossenschaftsförderung an die Eigenheimzulage des Bundes sowie ihre Beschränkung auf neue Genossenschaften von jeher unglücklich war. Hier waren in ein Förderprogramm zwei Ziele mit gegensätzlichen Effekten gepackt worden: Während die Eigenheimzulage überwiegend (und in weit größerem Umfang) den Eigenheimbau auf der grünen Wiese beförderte, unterstützte die Genossenschaftsförderung des § 17 Eigenheimzulagengesetz vornehmlich Genossenschaftsprojekte in der Stadt, vielfach im Bestand. Die Einstellung der Eigenheimförderung war stadtentwicklungspolitisch durchaus anzuraten – die Zersiedelung des Umlands wird vermindert, die Stadtkerne als Lebensort sowie Alternativen zum Eigenheim werden wieder verstärkt nachgefragt, wovon vielfach auch die Wohnungsgenossenschaften profitieren.

Der damit verbundene Wegfall der Genossenschaftsförderung steht dennoch im komplementären Widerspruch zu dem erstarkten Interesse an genossenschaftlichen Potenzialen. Es war und ist eine Illusion, dass genossenschaftliche Projekte ohne öffentliche Unterstützung wie andere, finanzstarke Akteure auf dem Wohnungsmarkt handeln können. Genossenschaften richten sich von jeher gerade an Personenkreise, denen das nötige Startkapital oder auch nur die ausreichende Bonität für das Einzeleigentum fehlt. Solche Projekte sind per se eigenkapitalschwach und haben kaum eine Chance, einen Kredit für ihre Investitionen zu erhalten. Ihnen fehlen zudem die Abschreibungsmöglichkeiten, die sie für andere Geldgeber attraktiv machten. Solche Projekte kommen auf dem freien Im-

(1) Beetz, Stephan: Mitgliederbeziehungen in Wohnungsgenossenschaften: Gestaltungsmöglichkeiten zwischen Unternehmertum, Partizipation und Nachbarschaft. – Berlin 2005; GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Wohnungsgenossenschaften und wohnungswirtschaftliche Innovationen: Vorbildliche Projekte deutscher Wohnungsgenossenschaften. – Berlin 2000. = GdW Schriften 50

(2) Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Wohnungsgenossenschaften: Potenziale und Perspektiven – Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften. – Berlin 2004

(3) Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Genossenschaftspotenziale: Modelle genossenschaftlichen Wohnens. – Berlin 2006

(4) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: Damit das Wohnen im Alter bezahlbar bleibt. – Hamburg 2006

(5) Ebda.

mobilienmarkt ohne öffentliche Förderung nicht zum Zuge. Auch in bestehenden Genossenschaften lassen sich neue Vorhaben unter den vorhandenen Mitgliedern kaum durchsetzen, wenn sie eine übermäßige Belastung für die gesamte Genossenschaft bedeuten.

Keine der Wohnungsgenossenschaftsneugründungen des letzten Jahrzehnts ist ohne öffentliche Förderung ausgekommen. Insbesondere die Förderung der Genossenschaftsmitglieder im Rahmen des Eigenheimzulagengesetzes war für viele davon über Jahre hinweg essenziell. Mit der Abschaffung dieser Förderung durch die Bundesregierung entfiel nunmehr die finanzielle Rückenstärkung für neue genossenschaftliche Projekte, und es stellt sich die Frage, wie viele der wegweisenden Modellvorhaben in diesem Bereich in Zukunft Nachfolger finden werden. Dabei konnte sich die Bundesregierung mit dem ExWoSt-Forschungsfeld im Ergebnis einmal mehr davon überzeugen, dass die Rechtsform Genossenschaft flexibel auf Entwicklungen des Wohnungsmarkts reagieren und unerwünschte Effekte der Stadtentwicklung zwar nicht verhindern, aber abmildern kann.

3 Genossenschaften als Idealfall: Privatisierung

Besonders deutlich wird der Widerspruch zwischen den Ansprüchen an genossenschaftliche Potenziale und der wirtschaftlichen Realität solcher Projekte im Bereich der Privatisierung öffentlicher Wohnbestände. Während die Bundes- und die Landesregierungen sich mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ bemühen, dem sozialen Absinken ganzer Stadtteile entgegenzuwirken, forcieren die Immobilienverwalter des Bundes und der Länder sowie die Kämmerer der Kommunen den Verkauf der öffentlichen Wohnbestände und tragen so weiter zur Polarisierung der Wohnungsmärkte bei.

In vielen Städten nicht nur im Osten Deutschlands suggerieren die absoluten Zahlen der Wohnungsleerstände einen entspannten Wohnungsmarkt. Die reinen Leerstandszahlen spiegeln jedoch nicht wider, dass die Wohnungsmärkte zunehmend segmentiert sind. Den Leerständen in unattraktiven Lagen oder der hohen Fluktuation in sozial belasteten Gebieten auf der einen

Seite stehen meist eine hohe Nachfrage in zentralen Wohngebieten und ein Mangel an erschwinglichen oder für Familien geeigneten Wohnungen gegenüber. Dennoch dient der Verweis auf den positiven Saldo der absoluten Zahlen an Wohnungen vielen Stadt- und Landespolitikern als hinreichendes Argument für den Verkauf der öffentlichen Wohnungsbestände, deren Ertrag die kommunalen oder Landeshaushalte sanieren soll.

Die Privatisierung ihrer Wohnungen an die Mieter der städtischen Wohnanlagen wurde in Ostdeutschland schon nach der Wiedervereinigung mit den Regelungen des Altschuldenhilfegesetzes angestrebt. Trotz der verhältnismäßig geringen Erfolge dieser Bemühungen verfolgten seit den späten 1990er Jahren auch viele westdeutsche Städte den Privatisierungsansatz, der gleichzeitig verhielt, den Wasserkopf der öffentlichen Verwaltung zu verkleinern und dringend benötigtes Geld in die Stadtkassen fließen zu lassen. Bis heute wird der Verkauf an die Mieter vielerorts als besonders erstrebenswert propagiert.⁶ Einzelprivatisierungen wirken sich aber in der Realität häufig problematisch aus. Sie sind in der Regel nur lückenhaft – nur die guten Wohnungen in besseren Lagen oder mit höherem Ausstattungsstandard werden verkauft. In den Wohnanlagen entsteht ein Flickennmuster, das Instandhaltung oder Modernisierung schwierig macht. Hinzu kommt, dass viele der Einzelkäufer mit dem Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsaufwand, den sie beim Kauf nur laienhaft überschauen konnten, technisch und finanziell überfordert sein werden. Ein Instandhaltungsstau ist vorprogrammiert.

Gravierender sind die Auswirkungen jedoch im Fall der Privatisierung an große Investorengesellschaften. Während der bewohnerorientierte Verkauf an einzelne Mieter, Mietergruppen oder andere Wohnprojekte für kaum mehr als ein paar hundert Wohnungen realisiert wird, wurden in den letzten Jahren an große Kapitalgesellschaften bis zu 500 000 öffentliche Wohnungen verkauft; der Verkauf weiterer 100 000 Wohneinheiten steht aktuell in Nordrhein-Westfalen zur Debatte. Kaum eine deutsche Großstadt hat noch nicht nach diesem Mittel gegriffen, im Fall Dresden wurde Anfang 2006 der gesamte öffentliche Wohnungsbestand mit 47 500 Wohnungen an

(6)
Vgl. Borgböhmer, Gabriele:
Privatisierung von Beständen.
BundesBauBlatt 11/2006,
S. 30–33

die amerikanische Beteiligungsgesellschaft Fortress veräußert. Die Hauptakteure bei den Verkäufen der öffentlichen Hand sind auf dem internationalen Immobilienmarkt agierende Gesellschaften, deren Ziel nicht mehr die Unterhaltung von, sondern der Handel mit Wohnungen ist. Oberste Priorität hat hierbei die Gewinnmaximierung für die Investoren. Die Handlungsstrategien dieser Gesellschaften sind durchschaubar. Attraktive Bestände werden weiterverkauft, in rentablen Beständen werden die Mietsteigerungspotenziale ausgeschöpft, während in den unrentablen Bereichen mit dem Verzicht auf Investition in die Bestände ebenfalls noch eine Zeit lang Profit erwirtschaftet wird – spätere Insolvenz einer übernehmenden Tochterfirma nicht ausgeschlossen. Soziale Sicherheitsgurte, die sich die verkaufende öffentliche Hand in Form von Zusatzverträgen zum Schutz ihrer Mieter ausbittet, könnten langfristig unterhöhlt werden.

Und dennoch scheint gerade für die überschuldeten und überforderten Kommunen die Privatisierung häufig der einzige Weg aus der Finanzmisere – auch wenn Mieterverbände und Stadtentwicklungsforscher unisono vor den sozialen Folgen für die Stadt warnen⁷: Den Städten verbleiben nur noch wenige Wohnungen, in denen sie jene an den Rand gedrängten Haushalte unterbringen können, die selbst auf dem Wohnungsmarkt keine Wohnung mehr finden. Diese werden in den verbliebenen kommunalen Beständen konzentriert, häufig dort, wo die Wohnanlagen aufgrund ihrer schlechten Lage oder einer schon problematischen Sozialstruktur unverkäuflich waren. Die Abwertung dieser Wohngebiete beschleunigt sich, ähnlich wie in jenen verkauften Beständen, in denen sich eine Investition für die profitorientierten Käufer nicht mehr lohnt. Der Abwärtsspirale in diesen „Restbeständen“ hat die Stadt mangels eigener Wohnungen und aufgrund vermehrt auslaufender Belegungsbindungen nichts mehr entgegenzuhalten. Auf der anderen Seite werden einkommensschwache Haushalte zu den Wohnungen der verkauften rentablen Bestände in Zukunft keinen Zutritt mehr haben. Die Polarisierung der Wohnungsmärkte sowie die Herausbildung von sozialen Problemquartieren werden durch diese Entwicklung weiter verstärkt.

In diesem Dilemma scheinen Wohnungsgenossenschaften als Gegenmodell interessant. In den Diskussionen der Expertenkommission wie auch in den Ergebnissen der ExWoSt-Modellvorhaben wurde mehrfach die Möglichkeit hervorgehoben, mit genossenschaftlichen Ansätzen eine mieterfreundliche Privatisierung zu realisieren – nach dem Motto: Wenn schon verkauft werden muss, dann bitte an Genossenschaften. Argumentiert wird mit den stabilisierenden Effekten, die ein Verkauf an eine Mietergenossenschaft mit sich bringt.⁸ In der Genossenschaft als Gemeinschaftseigentümerin steht nicht der Profit, sondern das Wohl des Mitglieds im Vordergrund. Sein Wohl sucht ein Mitglied in der Wohnungsgenossenschaft in gutem, günstigem und sicherem Wohnen.

Durch die genossenschaftliche Lösung erhält der einzelne Bewohner eine ähnliche Wohnsicherheit wie im Einzeleigentum, gleichzeitig wird sein persönliches Risiko minimiert, da dieses die Genossenschaft trägt. Für die Stadtentwicklung bedeutet die Mitgliederorientierung der Genossenschaft in der Regel, dass der Weiterverkauf der Wohnung und eine damit verbundene Spekulation genauso ausgeschlossen sind wie das übermäßige Ansteigen der Mieten. Die Fluktuation ist in Genossenschaften nachweislich geringer als in anderen Wohnungsbeständen.⁹ Die Privatisierung kommunaler Bestände an eine Genossenschaft lässt die Stabilisierung der Nachbarschaft somit weitaus eher erwarten als jede andere Privatisierungsvariante.

Was die Genossenschaft von anderen Käufern wesentlich unterscheidet, ist neben ihrer Mitgliederorientierung die Gemeinschaft, die daraus entsteht. Deren gemeinsames Interesse ist nicht eine Optimierung der Rendite, sondern das gute Zusammenleben. Es ist keine anonyme Gemeinschaft, sondern eine sehr eng geknüpfte, soziale Gemeinschaft, in der die gemeinsamen Belange sehr vielfältig sind, angefangen bei den Außenanlagen über die Schulen für die Kinder oder die Verkehrsentwicklung im Quartier. In der Genossenschaft haben die Interessen der Gemeinschaft einen hohen Stellenwert, und die Gemeinschaft interpretiert ihren Förderauftrag häufig weiter als die reine Wohnungsversorgung des einzelnen Mitglieds. Diese Ausrichtung, deren Ziele mit denen der lokalen Stadtentwick-

(7) Häußermann, Hartmut: Global, lokal, sozial: Von der Unteilbarkeit der Stadt. In: Soziale Stadt: Zwischenbilanzen. Hrsg.: Walther, Uwe-Jens. – Opladen 2002, S. 76; Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. – Berlin, Oldenburg 2001; Kiehle, Wolfgang: Dauerhafte Sicherung statt Schlussverkauf: Ein Plädoyer gegen den Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen. Alternative Kommunalpolitik 5/1998, S. 56–59

(8) König, Petra: Privatisierung von kommunalem Wohnungseigentum. – Stuttgart 1999

(9) Analyse und Konzepte: Aktuelle Situation und Perspektiven der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland. – Hamburg 1997

lungspolitik in den Quartieren in der Regel übereinstimmen, bedeutet bei einem Verkauf an eine Genossenschaft nicht nur den Schutz der Bewohnerschaft, sondern vielfach auch direkte Aufwertungsmaßnahmen für das Quartier.

Hierfür ist vor allem die Organisationsstruktur der Genossenschaft von Nutzen; sie kann als Anknüpfungspunkt für weitere Maßnahmen im Wohnumfeld genutzt werden.¹⁰ Dort, wo Bewohner bereits für ihre Wohnungsversorgung gemeinschaftlich organisiert sind, lassen sich ihre Interessen leicht auf breitere Themen als das Wohnen sowie auf ein breiteres Umfeld ausdehnen. Auf der Grundlage des Engagements, auf dem die Genossenschaft basiert, lässt sich weiteres Engagement mobilisieren. Das haben nicht nur viele der ExWoSt-Modellvorhaben gezeigt, zum gleichen Ergebnis kommen auch einige der in diesem Heft vorgestellten Beispiele. Mit Maßnahmen wie Stadtteilzentren, Integrationsförderung oder sozialen Dienstleistungen verfolgen die Wohnungsgenossenschaften zwar stets auch einen Eigenzweck, verknüpfen diesen jedoch mit allgemeinen Interessen. Wohnungswirtschaftliche Ziele, Mitgliederförderung und die Aufwertung des Stadtteils gehen hier Hand in Hand. Aus der Gemeinschaftsorientierung der Wohnungsgenossenschaft kann sich eine Gemeinwohlorientierung¹¹ entwickeln, deren Ergebnis Stabilität und Attraktivität für das gesamte Wohnumfeld sein kann. So zumindest lässt sich das Ideal beschreiben, vor dem Politiker, Verbände und betroffene Bewohner den Verkauf öffentlicher Bestände an Wohnungsgenossenschaften fordern.

4 Diskrepanz zwischen Ideal und Wirklichkeit

Die Realität nähert sich jedoch nur mit Mühen diesem Ideal. Wohnungsgenossenschaften sind vorrangig Wirtschaftsunternehmen, zwar am Wohl ihrer Mitglieder orientiert, aber dennoch wie alle anderen Anbieter den Zwängen des Wohnungsmarkts unterworfen. Bei einem Kauf von Wohnungsbeständen müssen Genossenschaften zuallererst die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens belegen. Dabei müssen sie mit denselben Kosten wie andere Immobilienunternehmen kalkulieren; der Kaufpreis, der Instandhaltungs- und Sanierungsauf-

wand muss von den zu erzielenden Mieten gegenfinanziert werden. Der Verzicht auf große Gewinnspannen wird zumeist durch fehlende steuerliche Gestaltungsspielräume kompensiert, so dass die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Genossenschaften kaum zu günstigeren Ergebnissen kommen als die anderer Akteure auf dem Immobilienmarkt.

Im Gegenteil ist der Aufwand bei einem Kauf bestehender Bestände für Genossenschaften häufig sogar wesentlich höher als für andere Interessenten, gerade wenn sie ihren Förderauftrag ernst nehmen. Der bewusste Verzicht auf Investitionen kommt für eine Genossenschaft nicht in Frage, da die Genossenschaft im Interesse ihrer Mitglieder den langen Bestand und die gute Qualität ihrer Wohnungen und Wohnanlagen zum Ziel hat. Ihre Investitionen sind auf Nachhaltigkeit ausgelegt und fallen dementsprechend häufig umfangreicher aus als bei anderen Unternehmen.

Hinzu kommt ein weiteres Problem, vor dem gerade Genossenschaften als Käufer von Mietwohnungsbeständen stehen: Eine Genossenschaft besteht aus ihren Mitgliedern. Diese stellen nicht nur das finanzielle Eigenkapital, sie begründen auch inhaltlich die Existenz der Genossenschaft. Bei Privatisierungen besteht für Genossenschaften die Schwierigkeit, dass sie mit den Wohnungsbeständen auch eine vorhandene Mieterschaft übernehmen, von der in der Regel ein gewisser Teil nicht willens oder finanziell in der Lage ist, Mitglied der Genossenschaft zu werden. Mietrechtlich besteht für die kaufende Genossenschaft keinerlei Handhabe, vorhandene Mieter zum Eintritt in die Genossenschaft zu zwingen, vielmehr müssen diese mit den Vorzügen der Genossenschaft geworben werden. Bei bestehenden Mietverhältnissen beschränken sich diese Vorzüge jedoch auf ideelle Werte wie Mitbestimmung, Selbstverantwortung und Gemeinschaftsgefühl. Diesen stehen auf der anderen Seite ganz handfeste Genossenschaftsanteile gegenüber, die von neuen Mitgliedern zu zahlen sind. Dementsprechend sind die aufwändigen Werbungsversuche, die einen erheblichen personellen und finanziellen Einsatz erfordern, bei vielen „Altmietern“ der übernommenen Bestände erfolglos.

Aber gerade die Eigenkapitalbasis ist die Grundlage der Finanzierung des gesamten

(10) König, Barbara: Stadtgemeinschaften: Das Potenzial der Wohnungsgenossenschaften für die soziale Stadtentwicklung. – Berlin 2004

(11) Münkler, Herfried; Fischer, Karsten: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn: Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Hrsg.: Münkler, Herfried; Fischer, Karsten. – Berlin 2002

Vorhabens. Hier stehen nicht nur neu zu gründende Wohnungsgenossenschaften vor großen Realisierungsproblemen, auch bestehende können nicht ohne weiteres das ausreichende Kapital für ein solches risikoreiches Vorhaben aktivieren. Selbst wenn alte Genossenschaften in ihrer Gesamtbilanz eine hohe Eigenkapitalquote aufweisen, lässt sich der Einsatz von hohen Summen für ein Kaufvorhaben, von dem nur verhältnismäßig wenig (neue) Mitglieder profitieren, in der Versammlung der bestehenden Mitglieder nur schwer durchsetzen. Genossenschaften sind nicht altruistisch, sondern vorrangig am Wohl ihrer (vorhandenen) Mitglieder orientiert. Aus deren Blickwinkel ist es nicht erstaunlich, dass sich im letzten Jahrzehnt kaum eine bestehende Wohnungsgenossenschaft durch den Zukauf öffentlicher Bestände erweitert hat.

Die wenigen realisierten Privatisierungen an Genossenschaften waren in der Regel Neu- oder Ausgründungen aus bestehenden Genossenschaften. Aber insbesondere neue Genossenschaften leiden unter einer immanenten Eigenkapitalschwäche. In der Regel entstehen Genossenschaften dort, wo Bewohner nicht eigenständig in der Lage sind, Eigentum zu bilden. Gerade für die Zielgruppen neuer Genossenschaftsvorhaben stellen erforderliche Genossenschaftsanteile in Höhe von mehreren 10 000 € häufig eine unüberwindliche Hürde dar. In der durch die Anforderungen der EU härter gewordenen Bankenwelt erfordert die Finanzierung eines Bau- oder Kaufvorhabens Startkapital oder Sicherheiten in Höhen, die von einem neuen Genossenschaftsprojekt kaum zu leisten sind. Bei der Bildung einer neuen Genossenschaft im Rahmen einer Privatisierung potenziert sich dieses Problem noch: Je weniger Mitglieder in den übernommenen Beständen gewonnen werden können, desto höher sind die Anforderungen an jene wenigen, die als Mitglieder die Genossenschaft tragen. Die Finanzierung eines Kaufs erweist sich unter diesen Voraussetzungen in den meisten Fällen als aussichtslos.

Insgesamt haben Wohnungsgenossenschaften gegen finanzstarke Mitbieter auf dem freien Immobilienmarkt kaum eine Chance. Von den wenigen Beispielen, in denen Genossenschaften in den letzten Jahren öffentliche Bestände übernommen haben, kämpfen einige noch heute mit erheblichen

wirtschaftlichen Problemen, die jede weitere Aktivitäten im Rahmen einer sozialen Stadtentwicklung illusorisch machen. In diesen schwierigen Fällen bleiben die vielgepriesenen genossenschaftlichen Potenziale für die Stadtentwicklung auf lange Sicht ungenutzt. Aber auch auf die wenigen erfolgreich realisierten Privatisierungsgenossenschaften trifft zu, dass sie nur aufgrund politischer Motive und besonderer Bedingungen möglich waren – sei es, dass die Altschuldenhilferegelungen Genossenschaften als Käufer bevorzugte, sei es, dass mit dem Verkauf an eine Genossenschaft die Bewohner vor Verdrängung geschützt werden sollten. In jedem Fall konnte der Verkauf an eine Genossenschaft nur mit erheblicher öffentlicher Unterstützung realisiert werden. Auf dem inzwischen von börsennotierten Investorengesellschaften als Käufer dominierten Wohnungsmarkt, auf dem öffentliche Wohnungen in Zehntausender-Paketen veräußert werden, sind Genossenschaften keine ernst zu nehmende Konkurrenz.

5 Variationen der Unterstützung

Sollen die Potenziale genossenschaftlicher Modelle im Ausverkauf der öffentlichen Wohnungen gegen alle diese Widersprüche dennoch genutzt werden, sind hierfür ganz konkrete öffentliche Hilfen notwendig. Alles andere ist Augenwischerei. Aber öffentliche Unterstützung muss nicht immer ausschließlich monetärer Art sein. Verschiedene Formen der Förderung sind denkbar und werden an vielen Stellen – im In- und Ausland – angewandt.

Förderung beginnt bei einer breiten Öffentlichkeitsarbeit für Genossenschaften, wie sie in manchen deutschen Städten in Kooperation mit der Kommune auf „Wohnprojekte-Tagen“ oder ähnlichen Veranstaltungen durchgeführt wird. Auch die Weitergabe von Informationen an Mieter und Interessierte, die Unterstützung neuer Vorhaben mit Know-how, das Einrichten eines Netzwerks von Genossenschaftsprojekten oder eines Portals für Interessierte können zum Gelingen von genossenschaftlichen Vorhaben beitragen.

Den Kommunen kommt eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung genossenschaftlicher Projekte zu, da sie über lokal wirksame Steuerungsinstrumente auf dem Grundstücks-

markt verfügen und zentraler Ansprechpartner für die Belange von Verkäufern und Käufern sind. Die Schaffung einer zentralen Stelle innerhalb der Kommune, die auslotet, in welchen Beständen Genossenschaftsprojekte denkbar wären, die die wichtigsten Voraussetzungen analysiert, die Wirtschaftlichkeit untersucht und die notwendigen Akteure anspricht, wäre die offensivste Form einer nicht investiven Unterstützung. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds neu geschaffene GIMA Genossenschaftliche Immobilien Agentur München, die nicht nur Mietparteien in zu verkaufenden Häusern berät und mit erwerbsinteressierten Genossenschaften zusammenführt, sondern auch Eigentümer auf dem Weg zum sozial verträglichen Verkauf ihrer Immobilien begleitet.

Auch die Kombination von Fördermitteln aus anderen Bereichen wird an einigen Stellen praktiziert. So können Mittel zur Ausbildungsförderung oder zur Integration auf dem Arbeitsmarkt genutzt werden, um die Baukosten für Genossenschaften zu senken. Die Integration öffentlicher Infrastruktur oder Dienstleistungen in die Bestände der Genossenschaft vermindert deren Vermietungsrisiko. Diese und andere denkbare Maßnahmen im Rahmen der vorhandenen öffentlich geförderten Maßnahmen setzen jedoch die Kooperationsbereitschaft der Kommune voraus.

Wesentlich effektiver für die Förderung genossenschaftlicher Wohnprojekte ist die verbilligte Abgabe öffentlichen Landes bzw. kommunaler Immobilien. Realisierbar ist sie in Form reduzierter Kaufpreise oder langfristiger Verpachtung. Zwar bedeutet diese für die Genossenschaft kostengünstige Vergabe für die Kommune einen Verzicht auf kurzfristige hohe Verkaufserlöse. Dem Verzicht stehen für die Kommune jedoch die Stabilisierung im Quartier und der Zugewinn an sozialen Akteuren gegenüber. In Hamburg wurden mit diesem Mittel in den vergangenen 20 Jahren mehrere innovative Wohnprojekte realisiert, von denen heute viele offen für Engagement in der Stadtteilentwicklung sind. In München wird genossenschaftlichen Projekten in Sanierungsgebieten nach skandinavischem Modell bei Verkäufen ein Vorkaufsrecht gewährt. So wird auf einem sehr angespannten Wohnungsmarkt überhaupt erst eine Nische geschaffen, in der gemeinschaftliche Wohnprojekte aktiv werden können.

Auch die Vergabe öffentlicher Bürgschaften könnte in vielen Fällen die Finanzierung eines Genossenschaftsprojekts erst ermöglichen. Sie würde das Fehlen von Eigenkapital zumindest zum Teil kompensieren. Eine weitere Möglichkeit wären öffentlich subventionierte Kredite. Und nicht zuletzt ist die Vergabe günstiger Darlehen an die Mieter zu verkaufender Wohnungsbestände, damit diese die notwendigen Anteile an einer Genossenschaft finanzieren können, ein geeigneter Weg für die Förderung genossenschaftlicher Vorhaben. Dieser Weg wurde Anfang dieses 21. Jahrhunderts in einigen Bundesländern gegangen – allerdings lediglich zur Vorfinanzierung der Eigenheimzulage. Genau wie letztere besteht diese Form der Förderung heute nicht mehr.

Dieser kurze Abriss von Unterstützungsmöglichkeiten zeigt, dass schon mit unaufwändigen Maßnahmen und der Ausnutzung vorhandener Möglichkeiten eine effektive Unterstützung von Genossenschaften als Akteure auf dem Immobilienmarkt möglich ist. Die Liste der Unterstützungsmöglichkeiten verdeutlicht aber auch, dass die zu erwartende Effektivität mit dem Einsatz öffentlicher Mittel steigt. Erst der Verzicht auf den Maximalerlös z.B. beim Verkauf von öffentlichen Beständen oder der Einsatz von Geldern für Darlehen machen den Kauf öffentlicher Wohnungsbestände durch Genossenschaften wahrscheinlich. Der Entscheidung für Genossenschaften muss die Erkenntnis zugrunde liegen, dass das Optimum nicht zwangsläufig im Maximum liegt.¹² Diese Erkenntnis steht dem Hauptmotiv für die Veräußerung der öffentlichen Bestände jedoch diametral entgegen.

6 Hilfe zur Selbsthilfe – nicht nur in, sondern auch für Wohnungsgenossenschaften

Die Erwartung, Genossenschaften könnten im Ausverkauf der öffentlichen Wohnungsbestände als Feigenblatt der Wohnungspolitik erhalten und trotzdem zu maximalem Erlös für die öffentlichen Haushalte führen, ist eine Illusion. Äußerungen von Wohnungspolitikern zu mieterfreundlichen Verkäufen wurden bisher nur selten mit geeigneten Maßnahmen untermauert. In Berlin rief der damalige Senator für Stadtentwicklung, Peter Strieder, im Jahr 2000 das

(12) Münkler, Herfried: Zivilgesellschaft und Bürgertugend: Bedürfen demokratisch verfasste Gemeinwesen einer sozio-moralischen Fundierung? Antrittsvorlesung Humboldt-Universität zu Berlin, 1993

„Millennium der Genossenschaften“ aus. Seither wurden in der Stadt nicht mehr als ca. 2 000 vormals kommunale Wohnungen an neue Genossenschaften veräußert, von denen manche mangels nachhaltiger Unterstützung heute schon nicht mehr existieren. Im gleichen Zeitraum veräußerte Berlin ca. 120 000 städtische Wohnungen an meistbietende, profitorientierte Investoren.

Um dieser Entwicklung entgegenzuhalten, bedarf es nicht nur verbaler, sondern auch finanzieller Unterstützung für die genossenschaftlichen Vorhaben. Wenn die Stadtpolitik genossenschaftliche Lösungen bei der Privatisierung von Wohnraum ernsthaft befördern will, muss sie akzeptieren, dass die sozialen oder mieterorientierten Ansätze, die sie hiervon erwartet, maximalen Profit ausschließen. Lösungen mit den Bewohnern heißen, dass ungewöhnliche Finanzierungslösungen gefunden werden müssen, um auf dem Markt bestehen zu können. Vorreiter sind Schleswig Holstein und Hamburg, wo die Förderung von Wohnprojekten in den letzten Jahren zu einigen beispielhaften Ergebnissen geführt hat. Aber auch in München, wo von einem entspannten Wohnungsmarkt für Mieter keine Rede sein kann, sucht die Stadt inzwischen nach genossenschaftlichen Lösungen.

Die Privatisierung von Wohnungsbeständen, wenn sie sich an den Bewohnern orientieren soll, ist komplex und aufwändig. Genossenschaften als Form der Selbsthilfe der Bewohner brauchen ihrerseits öffentliche Hilfe. Eine neue Mitgliedförderung, die bisher unglücklicherweise mit der Eigenheimzulage verknüpft war und mit dieser untergegangen ist, wäre notwendig, wenn

in Deutschland ähnlich wie im dänischen Beispiel die Bewohner gestärkt werden sollen. Sinnvoll wäre auch eine Anschubfinanzierung, um allein den großen Aufwand aufzufangen, den jedes genossenschaftliche Projekt in der Anfangsphase für alte und neue Genossenschaften bedeutet.

Letztlich müssen Genossenschaftswohnungen im Quartier entstehen können, um auf der Genossenschaftsstruktur weiteres, gemeinwohlorientiertes Engagement zu realisieren. Genossenschaften sind zunächst an der Gemeinschaft orientiert, ihre Gemeinwohlorientierung entsteht erst, wenn die Gemeinschaft entstanden bzw. stabil ist. Hierfür brauchen sie Hilfe zur Selbsthilfe. Sie brauchen Unterstützung von außen, um entstehen zu können und um fortan als Akteure im Quartier, auf dem Wohnungsmarkt, in der Versorgung sozial Schwacher oder in der Integration von Randgruppen aktiv werden zu können. Zwar ist solches Engagement auch in Genossenschaften alles andere als selbstverständlich, jedoch besteht dafür in ihnen eine deutlich größere Chance.¹³

Im Ergebnis können stabilere Quartiere mit geringeren sozialen Folgekosten stehen. Auch die Transferleistungen der öffentlichen Hand für Wohngeld- und Mietzahlungen dürften in genossenschaftlichen Projekten langfristig geringer ausfallen als bei anderen Eigentümern auf dem Wohnungsmarkt. Und nicht zuletzt – das haben die Untersuchungen der letzten Jahre gezeigt – findet die Wohnungs- und Stadtpolitik in den Genossenschaften Ansprechpartner für eine Weiterentwicklung oder gar Neuausrichtung ihrer Stadtentwicklungsziele.

(13)
Mersmann, Arno: Migranten in Wohnungsunternehmen: Wohnungsvergabepaxis und Partizipationsansätze. In: Zuwanderer in der Stadt: Expertisen zum Projekt. Hrsg.: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“. – Darmstadt 2005, S. 175–215