



Jan Kuhnert:

Genossenschaften als Träger für den Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen?

**Stellungnahme zur Anhörung der Enquetekommission I
„Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 26. Oktober 2012**

Übersicht

Zur Themenstellung

Bisherige Erfahrungen mit Wohnungsgenossenschaften

- beim Erwerb von vernachlässigten Häusern
- bei der Übernahme größerer Wohnungsbestände

Organisationsvarianten zum Erwerb von Wohnimmobilien durch Genossenschaften

- Variante 1: Kauf durch neu gegründete Wohnungsgenossenschaft
- Variante 2: Erwerb durch eine bestehende Wohnungsgenossenschaft
- Variante 3: Dachgenossenschaften als Zwischenerwerber
- Variante 4: Dachgenossenschaften als dauerhafter Eigentümer

Mischmodelle mit genossenschaftlichen Einrichtungen für die Übernahme großer Wohnungsbestände

- Variante 5: Kommunale Zweckverbände mit PPP-Exitgesellschaften unter Beteiligung genossenschaftlicher Einrichtungen als treuhänderischer Zwischenerwerber
- Variante 6: Kommunale Zweckverbände PPP-Exitgesellschaften unter Beteiligung genossenschaftlicher Einrichtungen als dauerhafter Eigentümer

Schlussbemerkung

Zur Themenstellung

Mit Schreiben vom 20.09.12 wurde der Unterzeichner¹ gebeten, eine Stellungnahme zum Stichwort „Genossenschaften“ abzugeben, die im Fragenkatalog unter Block III „Förderinstrumente“ behandelt werden soll².

Die thematisch sehr breit aufgespannte Fragestellung der Kommission, in welcher Weise Genossenschaften einen Beitrag für die von der Kommission zu behandelnden Probleme leisten können, wurde seitens der Kommission nachträglich noch um das Themenfeld „(Bürger-)Stiftungen“ erweitert³. Diese Fragestellung kann im Rahmen dieser Stellungnahme nur (noch) cursorisch aufgegriffen werden.

Der von der Enquetekommission zu behandelnde Themenkomplex, wie auf die beginnende oder drohende Vernachlässigung einer Vielzahl von Wohnanlagen in RW zu reagieren sei, ist sehr umfassend. Die Fragestellung, ob es „Auffanglösungen“ oder Erwerbsstrategien für die von neuen Finanzinvestoren gehaltenen Wohnungsbestände bzw. für die diese Bestände haltenden Gesellschaften geben kann, ist in dem hier zu untersuchenden Umfang neu. Die Kommission hat die Fragestellung dahingehend eingegrenzt, dass Ansatzpunkte dargestellt werden sollen, durch die „Akteure der Stadtentwicklung bei der Beseitigung von Instandhaltungs- und Modernisierungsdefiziten von vernachlässigten bzw. verwahrlosten Wohnungsbeständen und bei der Mobilisierung von Problemimmobilien“⁴ unterstützt werden könnten.

Ein Vorschlag, der auf die bisher in der Wohnungswirtschaft nicht gekannte quantitative und qualitative Dimension des Problems eine Antwort geben möchte, muss auf neue Konzepte und Instrumente zugreifen, die bisher in diesem Zusammenhang noch nicht entwickelt oder eingesetzt wurden. Allerdings kann in dieser Stellungnahme deshalb nicht jedes Detail abschließend geklärt werden, es werden vielmehr auch Vorschläge unterbreitet, die für eine Umsetzung zum Teil erst eine Änderung bestehende gesetzlicher sowie finanzieller Regelungen auf Landes- oder Bundesebene zur Voraussetzung haben.

¹ Der Autor dieser Stellungnahme war und ist in verschiedenen Funktionen mit dem Thema Bestandserwerb durch Wohnungsgenossenschaften befasst: Seit 1987 tätig in der Beratung von Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen als geschäftsführender Gesellschafter der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH; zwischenzeitlich von 1997 bis 2002 kaufmännischer Geschäftsführer des städtischen Wohnungsunternehmens Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH); ehrenamtlich seit 2000 als Vorsitzender des Bundesvereins zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V. tätig.

² Anlage (Ablaufplanung Stand 12.09.2012, S. 4) zum Schreiben der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

³ Vgl. „Verteiler (Ablaufplanung)“ zur Anhörung am 26.10.12 S. 4 (Anhang zur Einladung E 16/62 der Kommissionvorsitzenden vom 24.10.12), Eingang beim Verfasser am 1.10.12.

⁴ Fragenkatalog zur Anhörung der Enquetekommission I am 26.10.12, S. 8.

Die von der Enquetekommission unter Block III „Förderinstrumente“ formulierte Fragestellung, soll nach der von der Kommission vorgeschlagenen Differenzierung wie folgt bearbeitet werden:

1. Gegenwärtiger Sachstand
2. Bisherige Erfahrungen
3. Notwendige Änderungen zur Erhöhung der Wirksamkeit
4. Konkretisierung für die Landesebene und Einschätzung von Erfolg und Zeitdauer.

Diese Fragen werden in dieser Stellungnahme nicht als Gliederungsvorschlag verwendet sondern durch Darstellung bisheriger Erfahrungen und deren Auswertung hinsichtlich ihres Beitrags für die Beantwortung der Fragestellung der Enquetekommission integriert bearbeitet. Anschließend werden die konkreten Vorschläge zu bisher noch nicht realisierten Konzepten mit Hinweisen zu eventuell erforderlichen Änderungen bestehender Regelungen entwickelt.

Die nachstehenden Ausführungen behandeln sowohl die Fragestellung,

- a) ob einzelne Objekte oder Siedlungen, deren Bestände gefährdet sind, in neue Trägerschaften übernommen werden können und welche Rolle hierbei Genossenschaften spielen können, aber auch,
- b) ob immobilienhaltende Gesellschaften der Finanzinvestoren bzw. deren in NRW gelegenen Betriebsteile (Objektgesellschaften) oder Bestände (Teilportfolios) durch neu zu gründende Unternehmen mit Unterstützung von Genossenschaften erworben werden können.

Diese Stellungnahme konzentriert also die Schilderung des Beitrags, den Genossenschaften und Stiftungen für die von der Enquetekommission beschriebenen Fragestellung leisten können im Wesentlichen auf das Kernthema, ob hier Instrumente zu mobilisieren oder neu zu schaffen sind, die die beschriebenen vernachlässigten Bestände verantwortlich übernehmen, also kaufen können. Bei der Fragestellung, die soeben unter b) beschrieben wurde, handelt es sich bei einem anstehenden Ankauf etwa eines ganzen Wohnungsbestandes eines Finanzinvestors um Größenklassen von bis zu 100.000 Wohnungen, die bisher selten verkauft wurden, erst recht nicht im genossenschaftlichen Umfeld⁵.

Bisherige Erfahrungen bei Übernahme von vernachlässigten Häusern durch Wohnungsgenossenschaften

Kauf von einzelnen Gebäuden oder kleineren Portfolios

In diesem Abschnitt der Stellungnahme wird auf Erfahrungen mit dem direkten Erwerb vernachlässigter Wohnungsbestände durch Wohnungsgenossenschaften eingegangen,

⁵ So beträgt der Bestand DAIG ca. 100.000 in NRW, die GAGFAH hält etwa 20.000 Wohnungen aus NRW in ihrem Besitz, der Bestand der LEG NRW (Whitehall) ist etwa 90.000 Wohnungen groß und FDL/Immeo haben ca. 42.000 Wohnungen; alle Angaben nach Stefan Kofner in seinem Gutachten für die Enquetekommission.

wobei hier der Erwerb durch bereits bestehende Wohnungsgenossenschaften ebenso wie der durch (noch) neu zu gründende Wohnungsgenossenschaften angesprochen wird. Die Gründungsinitiative ging bisher in der Regel von den vom Verkauf oder Abriss ihrer Wohnungen bedrohten Mieterinnen und Mieter. Konstruktionen, in denen erst andere Träger quasi treuhänderisch solche Objekte erwerben und dann an (Bewohner-)Genossenschaften übertragen werden, werden in einem späteren Kapitel dieser Stellungnahme dargelegt werden.

In der Geschichte der Bundesrepublik ist bereits in früheren Jahren die Übernahme von kleineren vernachlässigten Wohnungsbeständen durch neugegründete Wohnungsgenossenschaften diskutiert worden. Erste Ansätze wurden im Zusammenhang mit Hausbesetzungen Anfang der 1980er Jahre in (West-)Berlin und später in Hamburg entwickelt. AktivistInnen gründeten kleine Vereine, um einzelne Wohnhäuser zu übernehmen. Ergänzend wurden in wenigen Städten eine Dachgenossenschaft für einen (professionelleren) Verbund über die einzelnen Hausprojekte hinaus gegründet, die für Verwaltung und gegenseitige Unterstützung der Projekte (z. B. in Berlin: Luisenstadt eG und in Hamburg: Schanze eG) genutzt wurde und wird. Viele diese Projekte wurden durch professionelle Berater und Beratungsfirmen unterstützt. Für die Gründungsberatung gab es auf in einzelnen Ländern eine spezielle Zuschussförderung.

Grundlage der damaligen Aktivität waren i.d.R. Bemühungen zur Übernahme einzelner Häuser oder von nahe bei einander liegenden Objekten bzw. kleineren Siedlungen, da diese als z.B. in Sanierungsgebieten als Treuhandvermögen für späteren Abriss erworben waren und anschließend vernachlässigt wurden. Die Erfahrung mit diesen neuen Wohnungsgenossenschaften, zu denen auch jene Neugründungen zählen, die als Gemeinschaftsprojekte Neubauten errichtet haben, belegen, dass solche Unternehmen als Partner für die „Mobilisierung von Problemimmobilien“ (Fragestellung der Enquetekommission) gewonnen werden können, falls einzelne Gebäude oder kleinere Wohnanlagen auf Basis der Initiative von Bewohnerinnen und Bewohnern in eine neue Trägerschaft übernommen werden sollen, um eine behutsame Modernisierung der vernachlässigten Bestände von Finanzinvestoren durchzuführen und künftig eine solide Verwaltung und Instandhaltung zu gewährleisten.

Derartige Initiativen werden – wegen des Initiatorenkreises – „Mietergenossenschaften“ genannt, obwohl es sich nach erfolgreicher Objektübernahme um Wohnungsgenossenschaften handelt, die den bisherigen Mietern die Objekte zur Wohnnutzung zur Verfügung stellt. Die bestehenden Mietverträge werden übernommen und fortgeführt, eine Mitgliedschaft in der Wohnungsgenossenschaft ist zur Fortsetzung des Mietvertrages nicht erforderlich. Allerdings können die genossenschaftlichen Mitentscheidungsrechte nur als Genossenschaftsmitglied ausgeübt werden. In der Regel wird bei Gründung vereinbart, dass neu einziehende Haushalte Mitglied bei der Genossenschaft werden müssen. Solche bewohnergetragenen (neuen) Wohnungsgenossenschaften können von einzelnen Mehrfamilienmiethäusern oder einem Ensemble von Gebäuden bis hin zu größeren Siedlungen mit mehreren Hundert Wohnungen gehen. Dieser Kreis von Wohnungsgenossenschaften, der sich in den letzten drei Jahrzehnten gegründet hat, hat einen enormen organisatori-

schen und finanziellen Aufwand bei der Gründung bewältigen müssen. Die empirisch belegte Erfahrung hat gezeigt, „dass die Neugründung von Wohnungsgenossenschaften in der Regel nicht ohne staatliche Unterstützung zu realisieren ist.“⁶ Darüber hinaus ist bei diesen Genossenschaften, auch wegen der erst teilweisen Tilgung der Ankaufskredite, eine relative Eigenkapitalschwäche zu verzeichnen, die eine Mobilisierung solcher kleineren Wohnungsgenossenschaften für weitere Bestandsankäufe von vernachlässigten Wohngebäuden erschwert.

Eine Nutzung solcher Wohnungsgenossenschaften als Partner bei der Mobilisierung von Problemimmobilien setzt aus Sicht des Verfassers eine aktive Unterstützung durch Einrichtungen des Landes sowie die Bereitstellung von entsprechenden Fördermitteln voraus. Auf diese Fragestellung wird noch an späterer Stelle eingegangen. Auch die Darstellung von Reichweite und Struktur dieses Ansatzes für die Beantwortung der Fragestellung der Enquetekommission wird noch in einem Übersichtsraaster an späterer Stelle erfolgen.

Einen fördernden Beitrag zur Gründung von derartigen neuen Wohnungsgenossenschaften können Bürgerstiftungen leisten, wenn sie in der betreffenden Kommune bereits aktiv sind. In ihnen wird bürgerschaftliches Engagement gebündelt und gepflegt. Die Bertelsmann-Stiftung hat dies so definiert: „Eine Bürgerstiftung erbringt ihre Leistungen sowohl durch die Vergabe von Fördermitteln für vorhandene gemeinnützige Einrichtungen und Organisationen als auch operativ durch eigenständige Projektarbeit.“⁷ Sie sind örtlich recht unterschiedlich aufgestellt und gehen von Förderung externer Projekte über die Verwaltung von privaten Stiftungen⁸ und über die Verbesserung der Chancen vor allem jüngerer Menschen⁹ bis zur Förderung einzelner Personen. Bürgerstiftungen können sowohl die Gründung neuer Wohnungsgenossenschaften durch finanzielle Zuwendungen fördern, aber auch ihre in der Regel guten Beziehungen zur städtischen Öffentlichkeit einsetzen, um zum Beispiel fördernde Mitglieder für die Genossenschaft einzuwerben.

Deutlich geeigneter für die Mobilisierung als Partner bei der Übernahme gefährdeter Wohnungsbestände sind die „traditionellen“ Wohnungsgenossenschaften in NRW. Allerdings sind die rund 300 Wohnungsgenossenschaften sehr unterschiedlich aufgestellt: 125 Wohnungsgenossenschaften bewirtschaften unter 500 eigene Wohnungen, sind also nur für die Übernahme einzelner in ihrer Nachbarschaft liegender Gebäude ansprechbar. Als Partner für die Unterstützung von Initiativen zum Erwerb von größeren Beständen aus dem Besitz von Finanzinvestoren können eher die finanzkräftigen großen Wohnungsge-

⁶ Wohnungsgenossenschaften – Potentiale und Perspektiven, Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, Berlin 2004, S. 663.

⁷ Quelle <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/321.htm>. 1996 wurde von Reinhard Mohn, dem Gründer der Bertelsmann-Stiftung, zusammen mit der Stadt Gütersloh die erste Bürgerstiftung in Deutschland gegründet.

⁸ So z.B. die Bürgerstiftung in Hannover auch über eine „Stiftungszentrum Hannover GmbH“ unter <http://www.buergerstiftung-hannover.de/>

⁹ Die BürgerStiftung Hamburg versteht dies derzeit als ihre Hauptaufgabe (<http://www.buergerstiftung-hamburg.de/home/>)

nossenschaften gewonnen werden, wobei in NRW nur sieben Wohnungsgenossenschaften mehr als 5.000 Wohnungen haben.¹⁰

Bestehende Wohnungsgenossenschaften können dann als Partner gewonnen werden, wenn:

- die in Frage kommenden Gebäude im Umfeld von Siedlungen liegen, die bereits von der Genossenschaft verwaltet werden
- die Genossenschaft hinsichtlich der Ausstattung mit Eigenkapital über ein ausreichendes Polster verfügen kann, weil z. B. Altbestände ausfinanziert sind und relativ wenig Neubau in den vergangenen Jahren betrieben wurde.
- Eine Bereitschaft der bereits nutzenden Mitglieder der Wohnungsgenossenschaft gegeben ist oder geschaffen werden kann, sich für – noch nicht – der Genossenschaft angehörende Bewohner der vernachlässigten Bestände durch Bereitstellung von genossenschaftlichem Kapital zu engagieren.

Das Ziel des genossenschaftlichen Unternehmens ist die nach § 1 (1) des Genossenschaftsgesetzes die wirtschaftliche Förderung der Genossenschaftsmitglieder, bei Wohnungsgenossenschaften durch die Bereitstellung sicheren und preiswerten Wohnens. Dabei ist die zentrale Aufgabe des wirtschaftlichen Erhalts des genossenschaftlichen Unternehmens, u.a. durch die Erwirtschaftung von Überschüssen und Rücklagen mit dem Ziel abzugleichen, auch soziale und kulturelle Leistungen für die Mitglieder anzubieten. Dies wird in nachfolgendem Schaubild¹¹ verdeutlicht:



Die Mobilisierung von bereits langjährig bestehenden Wohnungsgenossenschaften für die Übernahme von vernachlässigten Wohnungsbeständen muss also an die Bereitschaft der jetzigen Mitglieder appellieren, möglicherweise zu Gunsten von künftigen Mitgliedern auf

¹⁰ Verbandsdirektor Burghard Schneider, vdw Rheinland Westfalen e.V.: Perspektiven für Genossenschaften, Vortrag in Münster 11.11.2003

¹¹ Quelle: Analyse & Konzepte GmbH, in: Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, a.a.O., S. 54.

eine schon geplante Modernisierung zu verzichten, um Überschüsse vergangener Jahre für die Finanzierung eines solchen Ankaufs zu investieren. Dies wäre die Verfolgung sozialer Ziele der Genossenschaft, von denen aber (zunächst) nicht bisherige Mitglieder profitieren. In Wohnungsgenossenschaften, die eine aktive Kommunikation der Mitglieder unter einander und mit dem Vorstand pflegen, also den genossenschaftlichen „Gedanken“ aktiv leben, wird es sicherlich für den Vorstand leichter sein, in den genossenschaftlichen Gremien (Aufsichtsrat und Vertreter- oder Generalversammlung) eine Mehrheit für einen Ankauf zu erreichen, als bei Wohnungsgenossenschaften, bei denen die Kommunikation nur zwischen den Vertretern auf der Vertreterversammlung und dem Vorstand stattfindet.

Auch hier können Bürgerstiftungen einen mobilisierenden Faktor darstellen, wenn sie sich unterstützend in diese Kommunikation mit den Mitgliedern zur Werbung für den geplanten Ankauf von vernachlässigten Wohngebäuden einschalten.

Schwierig wird es allerdings für Wohnungsgenossenschaften, Bestände zu erwerben, die außerhalb ihres örtlichen Geschäftskreises liegen. Die meisten Wohnungsgenossenschaften in Deutschland haben einen relativ eng begrenzten Wirkungskreis, der sich in der Regel auf das Gebiet der einzelnen Stadt bzw. Gemeinde oder vereinzelt auch eines Kreises bezieht¹². Auch die Bürgerstiftungen sind nur im Bereich der Stadt tätig, in denen sie ihren Sitz haben und für diese sie sich gegründet haben.

Für den Erwerb vernachlässigter Siedlungen wird eine Wohnungsgenossenschaft allerdings nie den Preis eines konkurrierenden Bieters zahlen können, wenn dieser nach Ankauf auf eine „Privatisierung“ durch Umwandlung in Wohneigentum und Einzelverkauf der Wohnung setzt. Die Genossenschaft erwirbt – dies ist die Vorgabe aus ihrer Satzung – die Wohnungen, um darin die jetzigen Mieter weiter mit Wohnraum zu versorgen, allerdings mit dem Ziel, dass diese Miete (wie auch die später hinzuziehenden) Mitglieder der Genossenschaft werden und so wieder das durch den Kauf reduzierte Eigenkapital durch neue Genossenschaftsanteile nachträglich wieder aufzufüllen.

Unter der Voraussetzung, dass die Wohnungsgenossenschaft über genug einsetzbares Eigenkapital verfügt, wird sie einen Kaufpreis definieren, der auf der Basis der derzeitigen Miete kalkuliert ist und die nachzuholenden Instandhaltungsmaßnahmen oder eventuellen Modernisierungsaufwendungen als Kaufpreisminderung ansetzt. Ein Investor, der die Bestände ohne nachholende Instandsetzung bewirtschaften will, kann daher – auch ohne das Ziel späteren Einzelvertriebs als Wohnungseigentum – ein höheres Kaufangebot unterbreiten als dies einer Genossenschaft möglich ist, da diese auch wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes aller Mitglieder die anzukaufenden Wohnungen wieder in einen „normalen“ Zustand versetzen muss. Welche noch zu schaffenden ergänzenden Instrumente hier eingesetzt werden könnten, um diesen konstitutionell bedingten Wettbewerbsnachteil der sozial verpflichteten Wohnungsgenossenschaften auszugleichen, soll im späteren Abschnitt dieser Stellungnahme dargestellt werden.

¹² Nur vereinzelt sind Wohnungsgenossenschaften mit einem überregionalen Bezug tätig, so z.B. die Wandkendorfer Baugenossenschaft für Schleswig-Holstein eG aus Kiel.

Erfahrungen bei der Übernahme größerer Wohnungsbestände

Die Debatte um die Neue Heimat

Bereits im Zusammenhang mit der Krise der Neuen Heimat Anfang der 1980er Jahre wurden erstmals Konzepte für eine Übernahme von Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus durch von den Mietern neu gegründete Wohnungsgenossenschaften diskutiert.¹³

Diesen Überlegungen lag der Verkauf 1986 durch den DGB bzw. die BGAG an einen nach einhelliger öffentlicher Einschätzung fachlich nicht handlungsfähigen Käufer zu Grunde, bei dem die erwerbende Schiesser-Gruppe auch die Bildung einer „Genossenschaft für Vermögensbildung“ ins Gespräch brachte.¹⁴ In Reaktion auf diesen – nach massiver öffentlicher Kritik rückabgewickelten – „Panikverkauf“ wurde seitens der Mehrzahl der (west-)deutschen Bundesländer eine Ankaufsstrategie entwickelt und über wirtschaftlich tragbare Kaufpreise mit dem DGB als Besitzer der Neuen Heimat (NH) verhandelt¹⁵ und eine Reihe von Bundesländern kauften die regionalen Bestände der NH, so übernimmt auch das Land NRW im Dezember 1987 über die Landesentwicklungsgesellschaft LEG zum Betrag von 1 DM die 37.000 Wohnungen der Neuen Heimat NRW.

Die seit 1984 intensiv laufenden Verhandlungen über die Zukunft der Neuen Heimat waren auf der Grundlage des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG)¹⁶ geführt worden, das u.a. vorsah, dass ein Verkäufer eines vom WGG erfassten Wohnungsunternehmens nur seine Kapitaleinlage und nicht die aktuelle Marktwerte des Anlagevermögens erhalten konnte (sog. generationsübergreifendes Wohnungsvermögen) und die Veräußerung wegen der gewährten Steuerbefreiungen eigentlich nur an ein anderes Unternehmen im Geltungsbereich des WGG erfolgen konnte. Diese gesetzlichen Schutzregeln bedeuteten, dass die in attraktiven Lagen höheren Vermögenswerte nicht realisiert werden konnten und somit auch die Kaufpreise bzw. Mieten sich in Grenzen hielten. Darüber hinaus sah das WGG auch nach Auslaufen von Bindungen aus der Förderung von Sozialwohnungen, eine nur kostendeckende Miete vor, die eine mögliche Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals auf vier Prozent beschränkte und so als „Kostenmiete“ eine schnelle Mieterhöhung nach Verkauf faktisch ausschloss und insgesamt sich dämpfend auf die Entwicklung von Mieten auswirkte.

¹³ Vgl. zum Beispiel die einschlägigen Beiträge auf dem 3. Internationalen Wohnbund-Kongress 1985 in Münster (in Joachim Brech (Hg.): Konzepte zur Wohnraumerhaltung, Darmstadt 1986)

¹⁴ An die Schiesser-Gruppe (GeSchi-Brot) in Berlin zu einem symbolischen Kaufpreis von 1,00 DM bei Übernahme der Schulden der Berliner Bestände der Neuen Heimat, dabei wurde auch eine „Genossenschaft für Vermögensbildung“ als „attraktive Anlagealternative des vermögenswirksamen Sparens [936.- DM]“ von der Schiesser-Gruppe ins Gespräch gebracht (Vgl. Vermerk von Herrn Tigges BGAG vom 28.05.1986 und Schreiben von Herrn Schiesser vom 03.06.1986 in Andreas Kunz (Hg.): Die Akte Neue Heimat, Frankfurt 2003, S. 718f. Der Verkauf wurde im November 1986 gegen Ausgleichszahlungen rückgängig gemacht.

¹⁵ An den entsprechenden Verhandlungen des Landes Hessen über den Erwerb der Neuen Heimat Südwest war der Verfasser beteiligt, der Kauf wurde im September 1986 abgeschlossen.

¹⁶ Diese Regelungen waren im „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ letzter Stand vom 08.12.1986 und der „Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes“ letzter Stand vom 18.04.1975 enthalten.

Diese Schutzwirkung der Regelungen über die Wohnungsgemeinnützigkeit, für die den Unternehmen im Gegenzug weitgehende Befreiung von verschiedenen Steuern gewährt wurde, waren im Gefolge der Diskussion über die Neue Heimat mit dem Argument einer ungerechtfertigten steuerlichen Subvention angegriffen und im Jahr 1988 abgeschafft¹⁷ worden. Dadurch sind erst die im letzten Jahrzehnt erzielten hohen Kaufpreise für ehemals gebundene Wohnungsbestände möglich geworden. Inwieweit wieder einzelne Regelungen aus der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit im Zuge einer gesetzlichen Neuregelung für die Übernahme insolvenzbedrohter Wohnungsunternehmen eingeführt werden sollten, ist an späterer Stelle dieser Stellungnahme zu thematisieren.

Die Veräußerung der in NRW gelegenen Wohnungen der Neuen Heimat durch das Land NRW 20 Jahre später an Whitehall, Fondsgesellschaft der Investmentbank Goldman Sachs, hat schließlich die ursprüngliche Schutzwirkung des Erwerbs von der Neuen Heimat zu Nichte gemacht und mit zur Themenstellung dieser Enquetekommission beigetragen.

Im Zuge der „Neuen-Heimat-Krise“ sind bereits erste größere Genossenschaftsprojekte gestartet worden, um von der Neuen Heimat kleinere Bestände zu erwerben. So gründeten 1985 Mieterinnen und Mieter der „Heimatsiedlung“ in Frankfurt¹⁸ eine bewohnergetragene Genossenschaft, um ihre Siedlung zu erwerben, die die Neue Heimat vorab vor dem Ankauf der Regionalgesellschaft durch das Land Hessen an ein privates Immobilienunternehmen verkauft hatte. Die Übernahme scheiterte an der Bedingung, dass Dreiviertel der Bewohner dies befürworten sollten, die erzielte einfache Mehrheit reichte nicht¹⁹.

Mietergenossenschaften als „Privatisierung“ nach dem Altschuldenhilfegesetz

Zu einer (Wieder-)Belebung der Diskussion über Mietergenossenschaften zur Übernahme von bewohnten Häusern kam es insbesondere im Gefolge der Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) von 1993 in den neuen Bundesländern, wodurch die neugeschaffenen kommunalen Wohnungsgesellschaften aber auch Wohnungsgenossenschaften, wenn sie die Entlastung durch dieses Gesetz in Anspruch nehmen wollten, 15 % ihres Wohnungsbestandes vorrangig an ihre Mieter verkaufen („privatisieren“) mussten.²⁰ Da nur eine geringe Zahl von Mietern ein Kaufinteresse bekundete wurde ab 1995 in einem

¹⁷ Durch Artikel 21 des „Steuerreformgesetzes 1990“ vom 25.07.1988. Kurz vor Beginn der parlamentarischen Beratungen über die Aufhebung des WGG hatte der Autor dieser Stellungnahme für die Bundestagsfraktion der GRÜNEN einen in die Ausschussberatungen eingebrachten Gesetzentwurf („Entwurf eines Gesetzes zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnungsunternehmen (FGW) - Bundestagsdrucksache Nr. 11/2199 vom 25.04.1988) entwickelt, mit dem negative Entwicklungen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen durch eine Novelle des WGG korrigiert werden sollten.

¹⁸ Die von Ernst May städtebaulich entworfene Siedlung umfasst ca. 1.100 Wohnungen und liegt in Frankfurt-Sachsenhausen, die Genossenschaft wurde durch den Autor 1991 bis 1993 beraten und für die Gründung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt.

¹⁹ Vgl. u.a. Hannelore Schneider: Neue Heimat und alte Genossenschaften. Städtische Nachbarschaft in der Heimatsiedlung heute. In: Walter Prigge u.a. (Hg.): Das neue Frankfurt. Frankfurt/M. 1988

²⁰ Bis Ende 2001 wurden deshalb 277.000 Wohnungen in den neuen Bundesländern verkauft; siehe http://www.kfw.de/kfw/de/KfWKonzern/Unternehmen/Auftrag/Sonderaufgaben/Altschuldenhilfe_fuer_ost_deutsche_Wohnungsunternehmen_.jsp.

Erlass des zuständigen Ministeriums auch die Veräußerung an neu gegründete Wohnungsgenossenschaften oder an sog. Zwischenerwerber (Aufteiler) auch als „Privatisierung“ anerkannt²¹.

Die in den neuen Bundesländern damals zur „Privatisierung“ anstehenden Wohngebäude, deren Verkauf / Übernahme durch eine noch zu gründende Wohnungsgenossenschaft geprüft wurde, waren als sehr stark vernachlässigt einzuordnen. Somit wäre die damalige Situation durchaus mit dem dieser Stellungnahme zugrundeliegenden (befürchteten) Szenario im Wohnungsmarkt von Nordrhein-Westfalen zu vergleichen. Es hat sich allerdings herausgestellt, dass als gelungene Übernahmen von ehemaligen Werkswohnungen früherer DDR-Industriebetriebe, die nach der Wende durch die Treuhand veräußert wurden, nicht wirtschaftlich dauerhaft tragfähig waren. Unter Berücksichtigung des Instandhaltungszustandes bzw. der Kosten zur Beseitigung des jahrzehntelangen Instandhaltungszustaus waren die von der öffentlichen Hand, vertreten durch die TLG, verlangten Kaufpreise für diese 10 neu gegründeten sog. „TLG-Genossenschaften“ eindeutig zu hoch gewesen²². Es mussten mit erheblichem Aufwand Rettungskonzepte erarbeitet werden, u.a. in denen die langjährig bestehende Wohnungsgenossenschaften schließlich die Wohnungen übernahmen²³.

²¹ Vgl. <http://www.stadtumbau-im-konsens.de/finanzierung3.cfm> und das KfW- Merkblatt vom Dezember 1995 "Zur Mieterprivatisierung, miaternahen Privatisierungsformen und subsidiärem Drittverkauf"

²² Vgl. die Debatte im Bundestag am 25.01.2001 (146. Sitzung) dazu

²³ Die insolvente Lößnig eG wurde nach zwei Jahren von der WBG Kontakt eG in Leipzig übernommen, die Wohnungen der Lausitzer Bergarbeitergenossenschaft hat auch eine Bestandsgenossenschaft übernommen.

Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen dargelegt, werden nachdem voranstehend bisherige Erfahrungen dargelegt wurden nun die Ansatzpunkte untersucht, die „Akteure der Stadtentwicklung bei der Beseitigung von Instandhaltungs- und Modernisierungsdefiziten von vernachlässigten bzw. verwaorlosten Wohnungsbeständen und bei der Mobilisierung von Problemimmobilien“²⁴ unterstützen könnten.

Übersicht von Varianten des Bestandserwerbs

Variante	Größe des Erwerbs	Kaufpreis	Finanzierung
1. Neugründung	Häuser, Siedlungen	Ertragswert abzügl. Instandhaltungsstau	Hohe Geno-Anteile, Förderdarlehen, Zuschüsse
2. Bestandsgenossenschaft	Siedlungen, ggf. stadtweite Bestände	Ertragswert abzügl. Instandhaltungsstau evtl. zuzügl. Ertrag aus Bestandsoptimierung	Niedrige Geno-Anteile, Förderdarlehen, Zuschüsse, ggf. Bürgerstiftung
3. Dachgenossenschaft als Zwischenerwerberin	örtliche und regionale Bestände	Kaufpreisberechnung durch die ,end' erwerbenden Genossenschaften (siehe Variante 2)	EK-Anteile der beteiligten Genossenschaften (Finanzierung durch ,end' erwerbende Genossenschaft)
4. Dachgenossenschaft als Dauerunternehmen	örtliche und regionale Bestände	Kaufpreis mit Paketabschlag	Geno-Anteile, Förderdarlehen, Zuschüsse Land
5. Kommunale Zweckverbände (PPP-Träger) als Zwischenerwerber	Überregionale Bestände	Erwerb der Fremdkapitalfinanzierung mit Abschlag	Darstellung weiter unten
6. Kommunale Zweckverbände (PPP-Träger) als Dauerunternehmen	Überregionale Bestände auf Regionalgebietsebene	Erwerb der Fremdkapitalfinanzierung mit deutlichem Abschlag	Darstellung weiter unten

²⁴ Fragenkatalog zur Anhörung der Enquetekommission I am 26.10.12, S. 8.

Genossenschaften als Käufer von größeren Wohnungsbeständen

Variante 1: Erwerb durch neugegründete Wohnungsgenossenschaften

In den vergangenen Jahren ist mehrfach über die Möglichkeit diskutiert worden, ob - von Bewohnerinnen und Bewohnern initiierte - neu gegründete oder bereits bestehende Wohnungsgenossenschaften geeignete Käufer von kommunalen Wohnungsunternehmen sein könnten,²⁵ und ob hierdurch eine breitere politische Akzeptanz von derartigen Verkäufen erreicht werden könnte²⁶. Diese Diskussion beschränkte sich im Wesentlichen allerdings auf Modelle, die den Erwerb von im Prinzip 'normal' instandgehaltenen Beständen zum Ziel hatte²⁷.

Es gibt auch das Beispiel der Neugründung einer Bewohnergenossenschaft, um durch Erwerb von Wohngebäuden des kommunalen Wohnungsunternehmens die monopolartige Stellung dieses Wohnungsunternehmens in einer Großsiedlungen aufzubrechen und eine aktivere (Teil-)Mieterschaft für die Weiterentwicklung des Quartiers über eine eigene Wohnungsgenossenschaft zu mobilisieren und ihr die Modernisierung und Pflege des verkauften Siedlungsteils zu übergeben.²⁸

Andere Genossenschaftsneugründungen hatten das Ziel, sich gegen den drohenden Verkauf ihre (kommunalen) Wohnungen an private Investoren zu wehren. Mit diesem Zweck wurde beispielsweise in Berlin im Jahr 2000 die Genossenschaft Bremer Höhe eG gegründet, um beim anstehenden Verkauf eines Teils der kommunalen WIP im (Ost-)Berliner Bezirk Prenzlauer Berg als handlungsfähiger Partner auftreten zu können. Dieses Beispiel ist einschlägiger im Sinne der Fragestellung der Enquetekommission als die zuvor dargestellten Beispiele, da es sich bei den zum Verkauf an private Investoren anstehenden Häusern um eine Siedlung mit 520 Wohnungen handelte, die sehr stark zu DDR-Zeiten vernachlässigt war und von denen rund 130 Wohnungen deshalb leer standen²⁹. Die Genossenschaft erhielt für den Ankauf günstige Kredite von der landeseigenen IBB Investitionsbank Berlin und weitere öffentliche Zuschüsse zur Sanierung des Bestandes. Es wurden in drei Jahren nach Kauf 466 Wohnungen denkmalgerecht saniert und über 90 % der Mieter sind nach Sanierung wieder eingezogen³⁰. Allerdings ist auch bei diesem Fallbeispiel festzuhalten,

²⁵ Vgl. Jan Kuhnert: Wohnungsgenossenschaften – Alternative zum Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen? Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, Hannover 2006.

²⁶ So z. B. in dem Artikel von Rolf Böhme (ehem. OB in Freiburg und Gegner des Verkaufs städtischer Wohnungen) im Vorwärts vom 11.12.07 und in den „Werbeunterlagen“ des Flensburger SBV eG unter <http://www.strategieergebnisse.com/downloads/Wohnungsgenossenschaft.pdf>

²⁷ Vgl. den Wohnbund-Kongress 2006 in München: „Ausverkauf der Wohnungswirtschaft – Konsequenzen und Strategien für die Kommunen“; Wohnbund-Informationen Heft III+IV/06, insb. den Eröffnungsbeitrag von OB Christian Ude und den Beitrag von Reiner Schendel: Verkauf kommunaler Wohnungsbestände.

²⁸ Die Wohnungsgenossenschaft Vahrenheide-Sahlkamp eG (VASA) in Hannover ist aus einer gemeinsamen Initiative von Stadtteilpolitikern, kommunaler Sozialarbeit und dem städtischen Wohnungsunternehmen GBH (unter Mitwirkung des Autors als GBH-Geschäftsführer) im Jahr 2000 gegründet worden, die 78 Wohnungen zum Ertragswert gekauft hatte. DIFU (Hg.): Die Soziale Stadt – Eine erste Bilanz, Berlin 2002 S. 157.

²⁹ Die Ausführungen zur Bremer Höhe basieren auf der Broschüre „Die ‚Bremer Höhe‘ – Geschichte - Genossenschaft – Sanierung, Berlin 2003.

³⁰ Mit einem Aufwand von durchschnittlich 785 € je m².

dass ohne öffentliche Förderung diese Bestandsübernahme sowie der Abbau des Instandhaltungstaus nicht möglich gewesen wären.

Entscheidend bei allen Überlegungen zur Frage, ob Wohnungsgenossenschaften als "Mitbieter" beim Verkauf von (kommunalen oder anderen) Wohnungsunternehmen in Frage kommen, sind im Wesen einer Genossenschaft liegenden Begrenzungen beim Kaufpreis, den eine Genossenschaft anbieten kann. Da das Ziel der Neugründung der Kauf der Gebäude als dauerhaften Mietwohnraum ist, wird in der Regel die Umwandlung in Wohnungseigentum ausgeschlossen³¹. Der Kaufpreis kann sich also nur am Konzept der Fortführung des Unternehmens orientieren und nicht am sog. „Zerschlagungswert“, der durch Umwandlung der Wohnungen nach WEG und eventuellem späteren Einzelverkauf als Eigentumswohnungen zu erzielen wäre. Bei den im Rahmen dieser Stellungnahme für die Enquetekommission zu betrachtenden Wohngebäude handelt es sich in der Regel um erheblich vernachlässigte Objekte, daher sind gleichzeitig mit dem Kauf die Kosten der nachholenden Investition der unterlassenen Instandhaltung bzw. einer Sanierung zu kalkulieren, da sich der Vorstand der neu gegründeten Genossenschaft zu Recht den Forderungen seiner Mitglieder bzw. der in dem Wohnungen wohnenden (noch nicht Mitglied seenden) Mieter gegenüber sieht, nun endlich die jahrelang vermisste ‚Herrichtung‘ der Wohnungen vorzunehmen. Dies bedeutet, dass große finanzielle Aufwendungen gerade am Anfang der Genossenschaft zu bewerkstelligen sind, wobei die Neugründung – im Gegensatz zu Bestandsgenossenschaften – keine Ertragsrücklage hat bilden können. Daher werden bei den neu gegründeten Wohnungsgenossenschaften oft relativ hohe Genossenschaftsanteile gefordert, die zumeist nach Größe der Wohnung, also den anteiligen Anschaffungskosten, differenziert werden.

Eine Reihe von genossenschaftlichen Projekten hat auch schon vor der förmlichen Zulassung von „investierenden Mitgliedern“ nach § 8 Abs. 2 GenG (Novelle von 2006) nicht nutzende Mitglieder als „wartende“ Mitglieder aufgenommen und dies durchaus auch im größeren Umfang, um über deren Pflichtanteile und freiwilligen Anteile eine Eigenkapitalstärkung zu erreichen³². Je nach Genossenschaftstyp kann dieser Finanzbeitrag sogar gut ein Drittel des genossenschaftlichen Eigenkapitals aus Geschäftsanteilen erreichen³³.

Für die Mobilisierung von sog. investierenden Mitgliedern kann – neben noch zu schaffenden Förderprogrammen – auch über eine Mindestverzinsung von z.B. 4% (wenn ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde) eingeworben werden. Das folgende Schaubild verdeutlicht diesen „Finanzkreislauf“:

³¹ Im Zuge des Altschuldenhilfegesetzes wurden 1995 auch „eigentumsorientierte Wohnungsgenossenschaften“ zugelassen und gefördert, die quasi als Zwischenträger Gebäude werben und den dort wohnenden Genossenschaftsmitgliedern eine Erwerbsoption an der von ihnen bewohnten Wohnung einräumt, sofern die Mehrheit der Gebäudebewohner dies wünschen (Definition nach Ziff. 2.1 der Richtlinie zur Förderung eigentumsorientierter Wohnungsgenossenschaften in Berlin vom 25.05.1999.

³² Vgl. das Beispiel der WOGENO in München, die bei 250 Wohnungen 1.250 Mitglieder hat, von denen eine kleinerer Teil auch „Solidarmitglieder und Anleger“ sind, die keine Wohnung bei der Genossenschaft suchen.

³³ Bei der WOGENO haben die „freiwilligen Anteile anderer [nicht wohnender – J.K.] Mitglieder“ die Höhe von 5,6 Mio. € erreicht, was rd. 37 % des Eigenkapitals entspricht.

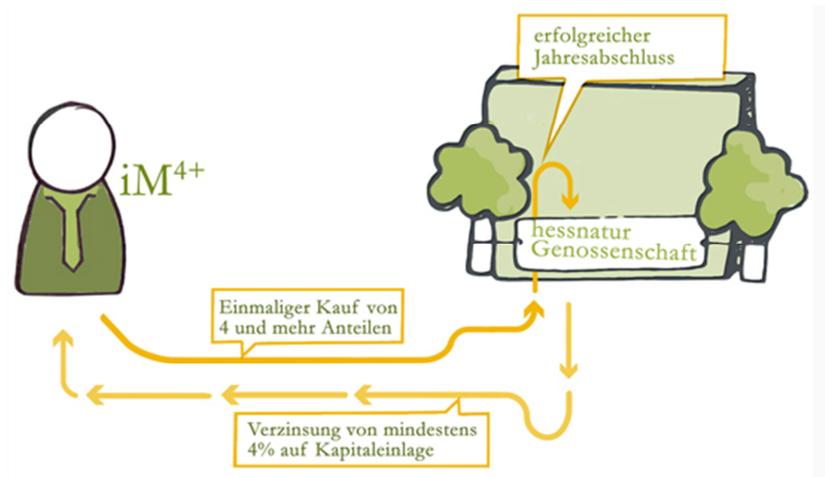


Abbildung: Investierende Mitglieder bei hnGeno³⁴

Anregung: Es könnte für neugegründete bestandserwerbende Genossenschaften sinnvoll sein, ein an der früheren „Genossenschaftszulage“ nach § 17 des damaligen Eigenheimzulagengesetzes orientiertes neues begrenztes Förderprogramm des Landes NRW für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen aufzulegen. Bedingung wäre hierbei – nach den Erfahrungen mit den sog. eigentumsorientierten Wohnungsgenossenschaften – dass zur Ein-sammlung von Solidarkapital durch fördernde aber nicht selbstnutzende Mitglieder³⁵ die damalige Bindung der Anteilsförderung an die Selbstnutzung der Wohnung aufgehoben wird. Dabei könnte eine Unterscheidung bei der Förderhöhe zwischen den – meist finanz-schwachen – selbstnutzenden Bewohnern und den von außen kommenden investierenden Mitgliedern eine sozial adäquate Fokussierung der öffentlichen Mittel bewirken.

Es könnte an das KfW-Wohnungseigentumsprogramm, Programmtyp 134 für Genossen-schaftsanteile, angeknüpft werden, in dem ein zinsgünstiges Darlehen zur (Vor-) Finanzie-rung von Genossenschaftsanteilen unter dem Slogan „So günstig geht Genossenschaft“ angeboten wird³⁶. Es hat aber nur die Funktion einer kostengünstigen Vorfinanzierung des Genossenschaftsanteils, weshalb das Darlehen auch ganz oder teilweise ohne Vorfällig-keitsentschädigung vorzeitig zurückgezahlt werden kann. Da – wie bei fast allen KfW-Programmen – hier das „Hausbankverfahren“ angewandt wird, wonach der Kreditinteres-sent seinen Antrag vorher über die Hausbank einreichen muss, wäre seitens des Landes ein ergänzendes Bürgschaftsprogramm sinnvoll, um die Kreditgewährung für die Genos-senschaftsanteile auch für Haushalte mit geringem Einkommen zu ermöglichen, da sie die geforderten „banküblichen Sicherheiten“ nicht immer bieten können. Ergänzt werden soll-te aber ein neues Landesprogramm auch um eine Zuschussvariante zum Kauf von Genos-

³⁴ hnGeno ist eine Genossenschaft, die gegründet wurde, um den Erwerb des aus dem früheren Karstadt-Quelle-Konzerns stammenden wirtschaftlich soliden Naturwarenversand „hessnatur“ an einen renditeori-entierten Finanzinvestor zu verhindern. Hierfür wurde Solidarkapital von investierenden Mitgliedern einge-sammelt. Vgl. <http://www.hnGeno.de/mitglied-werden/investierende-mitglieder/>

³⁵ Seit der Genossenschaftsnovelle 2006 wird dieser Personenkreis investierende Mitglieder genannt.

³⁶ Vgl. Programmbeschreibung und Merkblatt unter www.kfw.de

senschaftsanteilen für diejenigen Haushalte ergänzt werden, deren Haushaltseinkommen im Wesentlichen aus staatlichen Transferleistungen besteht. Sofern der betreffende Haushalt durch Kündigung die Wohnungsgenossenschaft verlässt, kann der an ihn gewährte Zuschuss bei der Rückzahlung der Genossenschaftsanteile zuzüglich Ertragsanteile (sog. Auseinandersetzungsguthaben) mit künftigen Transferleistungen verrechnet werden, so dass der Zuschuss wieder zurückgeführt wird.

Variante 2: Erwerb durch eine bestehende Wohnungsgenossenschaft

Gegenüber einer neu zu gründenden Genossenschaft ist eine Bestandsgenossenschaft eher in der Lage, einen etwas höheren Kaufpreis anzubieten als eine Neugründung, da ihr ‚Altbestand‘ an bisher verwalteten Wohnungen mit in die Bonitätsprüfung eingeht und ggf. sogar bereits schuldenfreie Grundstücke aus dem ‚Altbestand‘ für die Besicherung des Kaufpreises mitgenutzt werden könnten; Letzteres kann die absolute Höhe der Hypothek deutlich steigern und so die Beanspruchung von Eigenmitteln reduzieren.

Ein bundesweit beachtetes, bisher nicht nachgeahmtes Modell zur Übernahme einer kommunalen Wohnungsgesellschaft durch eine Genossenschaft, ist das sog. "Pinneberger Modell". Von dem hoch verschuldeten Landkreis wurde eine ihm und kreisangehörigen Gemeinden gehörende Gesellschaft, die GeWoGe, auf dem Markt zum Verkauf angeboten³⁷. Mit aktiver Unterstützung des Wohnungsbauministeriums des Landes Schleswig-Holstein und der Einwerbung von staatlichen Fördermitteln konnte eine neugegründete Wohnungsgenossenschaft „Neue GeWoGe Wohnungsbaugenossenschaft eG“ die Gesellschaftsanteile der ‚alten‘ GeWoGe des Kreises erwerben, also wurde praktisch die kommunale Gesellschaft mit 2.223 Wohnungen in eine Genossenschaft umgewandelt und hierbei ein tragbarer Preis verhandelt, der sich an einer langfristigen Erhaltung des Mietwohnungsbestandes und einer soliden Bewirtschaftung und dem Abbau von Instandhaltungsmängeln orientierte³⁸. Für den Kaufpreis von 47 Mio. € erhielt die Genossenschaft eine „Genossenschaftsförderung durch das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch die Investitionsbank“ in Höhe von ca. 9 Mio. €, was gut 19 % des Kaufpreises entspricht. Auch die anschließende Sanierung des Wohnungsbestandes wurde – neben KfW-Mitteln – vom Land Schleswig-Holstein mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung unterstützt, so dass der Gesamtaufwand von Kauf und Modernisierung zu 25 % aus Landesmitteln getragen wurde³⁹.

Einen anderen Weg ging – etwa zur selben Zeit – die Stadt Flensburg, die ihren Bestand der städtischen Gesellschaft WoBau Flensburg mit 4.800 Wohnungen an die ‚alte‘ örtliche

³⁷ Vgl. Eckart Güldenber: Ausverkauf städtischer Wohnungen und Gegenstrategien aus Kieler Sicht, in: Wohnbund-Kongress 2006 a.a.O., S 21 ff.

³⁸ Vgl. die ausführliche Darstellung in der Broschüre der Investitionsbank Schleswig-Holstein: Wandel mit Verantwortung – Vom Wohnungsunternehmen unter öffentlicher Trägerschaft zu einer Genossenschaft: Die „Neue“ Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft eG Pinneberg, Kiel 2006.

³⁹ ExWoSt-Informationen 28/3: Modelle genossenschaftlichen Wohnens – Genossenschaftliche Lösungen beim Verkauf von Wohnungsbeständen, Bonn 2006, S. 15 und 18.

Wohnungsgenossenschaft Selbsthilfe-Bauverein eG, die zuvor nur 2.200 eigene Wohnungen hatte, verkaufte⁴⁰. Auch dieses Beispiel hat faktisch keine „Nachahmer“ gefunden, auch wenn der Flensburger SBV seine Erfahrungen gerne anderen Kommunen zur Verfügung stellt und sich für den Verkaufsprozess kommunaler Wohnungen an eine Genossenschaft als erfahrener Berater anbietet⁴¹. Vergleichbare Projekte hat es vielleicht auch deshalb nicht gegeben, weil in den letzten Jahren der Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen zum Erliegen gekommen ist, wohl bedingt auch durch sich dagegen erhebenden Protest und erfolgreiche gegen den Verkauf städtischer Wohnungen gerichtete Bürgerbegehren (etwa in Freiburg).

Es ist auf die Probleme der innergenossenschaftlichen Willensbildung beim Ankauf durch eine bereits bestehende Wohnungsgenossenschaft hinzuweisen, da über Jahrzehnte gebildetes Eigenkapital für den Ankauf eingesetzt werden muss. Der daraus resultierenden mittelfristigen Belastung der Genossenschaft stehen allerdings auch die mit der Ausweitung des Bestandes einhergehenden Chancen gegenüber, wie z.B. effizientere Verwaltungsstrukturen, günstigerer Einkauf von Bau- und Dienstleistungen durch größere Nachfragemacht u.a.m. Entscheidend für den Einsatz von Eigenkapital ist jedoch auch, dass es dem Vorstand und den aktiven Mitgliedern gelingt, möglichst viele der bisherigen Mieter des zu erwerbenden Wohnungsbestandes nach dem Kauf als Mitglieder der Genossenschaft zu gewinnen. Je mehr dies gelingt, umso eher stehen wieder zusätzliche Eigenkapitalrücklagen für die Erneuerung und Weiterentwicklung der Wohnungsbestände zur Verfügung. Erfahrungen zeigen jedoch, dass bei größeren Ankäufen von Bestandwohnungen durch Genossenschaften in der ersten Zeit der Anteil der beitragswilligen bisherigen Mieter kaum 20 % überschreitet und dass der Mitgliederstamm nach 2 bis 3 Jahren stärker durch Fluktuation als durch Beitritte bisheriger Mieter steigt⁴².

Eine spürbare Einschränkung der Mobilisierungsfähigkeit von bestehenden Wohnungsgenossenschaften für die Übernahme vernachlässigter Wohnungsbestände liegt in der Bereitstellung von Eigenkapital. Im Unterschied zu neu sich gründenden Genossenschaften, die durchaus Genossenschaftsanteile in der Höhe von mehreren Tausend Euro einsammeln (müssen), beträgt die Höhe der Genossenschaftsanteile im Durchschnitt aller Wohnungsgenossenschaften nur knapp 1.100 € je Mitglied⁴³. Auch die Werbung um freiwillige Anteile hat nur begrenzten Erfolg, er liegt bei etwa 6 % der Summe der Genossenschaftsanteile⁴⁴. Entscheidend für eine gelungene Einwerbung von zusätzlichen freiwilligen Anteile

⁴⁰ Infos unter www.sbv-flensburg.de und in Güldenberg a.a.O. und einen aktuellen Statusbericht von Dieter Hanisch: Auf dem ‚Flensburger Weg‘, in: Neues Deutschland vom 16.07.12 (<http://www.neues-deutschland.de/artikel/232664.auf-dem-flensburger-weg.html>)

⁴¹ Über die Firma „S/E/Strategie und Ergebnisse aus Düsseldorf, vgl. die Präsentation mit dem ehem. Flensburger Bürgermeister und dem Vorstandsvorsitzenden des SBV Flensburg unter <http://www.strategieergebnisse.com/downloads/Wohnungsgenossenschaft.pdf>

⁴² Bei kleineren siedlungsbezogenen Genossenschaftsneugründungen sind deutlich höhere Beitrittsquoten erzielt worden.

⁴³ Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften a.a.O., S. 180 (1.066 € zum Stand vom 13.12.2000)

⁴⁴ A&K-Wohnungsgenossenschaftsbefragung 2003, in: Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften a.a.O., S. 186.

len ist die „Gegenleistung in Form einer Dividende“, wobei in den alten Bundesländern rund die Hälfte der Wohnungsgenossenschaften eine Dividende von 4 % ausschütten⁴⁵.

Zusammenfassend ist also zu betonen, dass die Eigenkapitalausstattung über Genossenschaftsanteile von langjährig bestehenden Genossenschaften relativ begrenzt ist und es nur größeren Wohnungsgenossenschaften gelingen wird, einen so hohen Eigenkapitalanteil aufzubringen, um für den Bestandsankauf die heute üblichen Anforderungen der Banken mit deutlich mehr als 20 % Eigenkapitalstellung für den Kaufpreis erfüllen zu können. Auch eine mittelfristige Ansammlung von Eigenkapital durch (versteuerte) Gewinnrücklagen stößt auf rechtsformbedingte Einschränkungen bei Genossenschaften. Die „Fähigkeit der Genossenschaften, Gewinne zu thesaurieren, (ist) erheblich eingeschränkt. Eine Einstellung der Gewinne in die Rücklagen wird oftmals wegen der Mitgliederforderungen ausscheiden, welche die erwirtschafteten Gewinne entweder sofort in höhere Dividenden transformiert sehen wollen oder aber diese zum Anlass nehmen, die Verbesserung der Stellung der Mitglieder als Kunden der Genossenschaft zu erreichen“⁴⁶, z.B. in dem Verbesserungen in den Wohnungen ohne Erhöhung der Nutzungsentgelte oder höhere Dividendenzahlungen verlangt und durchgesetzt werden.

Zu prüfen wäre, ob für Wohnungsgenossenschaften – ähnlich wie für Kommunen im Rahmen des BauGB – ein gesetzliches Vorkaufsrecht in Abänderung von § 577 BGB (Mieter-vorkaufsrecht bei Umwandlung in Eigentumswohnungen) eingeräumt werden sollte, wie dies die Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften der Politik empfohlen hat.⁴⁷ Hierbei kann an Erfahrungen aus Dänemark angeknüpft werden und die Ausübung des Vorkaufsrechts sollte mit einer ausreichend langen Frist verbunden sein, damit eine Initiative die Chance hat, sich zu bilden und Entscheidungen über Kaufpreis etc. vorzubereiten. Diese Frist könnte ähnlich der vom Land Hamburg praktizierten Anhandgabe von Grundstücken für Baugemeinschaften ausgestaltet werden.⁴⁸

Ein weitere mögliches Instrument, um Wohnungsgenossenschaften, vor allem Neugründungen, für die Übernahme von gefährdeten Bestandsobjekten zu motivieren, ist die Gründung einer landesweit tätigen Agentur zur Beratung von Wohnungsgenossenschaften bzw. von entsprechenden Gründungsinitiativen. Hierbei kann auf ein bereits bestehendes Netz an Beratern und Büros in NRW zurückgegriffen werden, die in diese Agentur einzubeziehen sind. Für die Umsetzung entsprechender Beratungen, die bei den hier in Rede stehenden Beständen und den damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken kompetent und umfangreich durchgeführt werden müssen, ist seitens des Landes ein eigenes Förderprogramm zu entwickeln, das auch die Gründung der anderen in dieser Stellungnahme dargelegten genossenschaftliche Einrichtungen unterstützt.

⁴⁵ Ebd. S. 188 und 190.

⁴⁶ Anja Herzberg: Eigen- und Fremdkapitalbeschaffung für eingetragene Genossenschaften. Forschungsinstitut für Deutsches & Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin (<http://iwgr.htw-berlin.de/index.php/publikationen/27/172-eigen-und-fremdkapitalbeschaffung-fuer-eingetragene-genossenschaften>)

⁴⁷ Bericht Expertenkommission a.a.O. S. 681.

⁴⁸ Vgl. ebd. Kapitel 5.5.3.3

Variante 3 und 4: Dachgenossenschaften als Käufer von Wohnungsbeständen

Eine weitere Möglichkeit, Wohnungsgenossenschaften als Partner bei der Mobilisierung von gefährdeten vernachlässigten Wohnungsbeständen zu gewinnen, ist das Konzept der Gründung von Dachgenossenschaften aus den bereits bestehenden Wohnungsgenossenschaften, deren regionaler Tätigkeitsbereich im Gebiet der durch die Enquetekommission untersuchten gefährdeten Bestände von Finanzinvestoren liegt. Durch eine solche Dachgenossenschaft, in der die bestehenden Wohnungsgenossenschaften jeweils ihrer Größe entsprechende Genossenschaftsanteile übernehmen, kann Eigenkapital für die Übernahme größerer Bestände gesammelt werden, auch die betroffenen Kommunen können sich - nach den neuen Regelungen des Genossenschaftsgesetzes⁴⁹ - mit entsprechend hohen Anteilen als sog. investierende Mitglieder an einer solchen Dachgenossenschaft beteiligen.

Ein ähnliches Konzept der Dachgenossenschaft – allerdings nicht genossenschaftlich sondern als GmbH organisiert – ist das in Freiburg gegründete „Mietshäuser Syndikat“, in dem bereits länger arbeitende Hausprojekte sich zusammenschließen, um ihre Erfahrungen und auch finanziellen Spielräume (aus der Entschuldung) über einen Solidarfonds für neue Wohnprojekte zur Verfügung zu stellen⁵⁰. Dieser projektübergreifende Träger ist aber nicht als Käufer für gefährdete Wohnungsbestände zu mobilisieren, seine Tätigkeit ist im Wesentlichen auf nachbarschaftlich organisierte Wohnprojekte konzentriert. Das Mietshäuser Syndikat wurde am internationalen Tag der Genossenschaft, den 7. Juli 2012, mit dem vom Solinger Bau- und Sparverein eG gestifteten Klaus-Novy-Preis ausgezeichnet, weil „die Verbindung des Organisationsmodells des Mietshäuser Syndikats mit dem ideengeschichtlichen Hintergrund der Wohngenossenschaftsbewegung ... insbesondere auch die neue/alte Idee der kleinen, nicht wachsenden Bewohnervereine/-Genossenschaften, die in einen gemeinsamen Solidarfonds zur Unterstützung neuer Projektinitiativen einzahlen“, überzeugte⁵¹.

Bevor auf weitere Überlegungen zu Dachgenossenschaften als Bestandserwerber eingegangen wird, ist aus Sicht des Verfassers auf eine wichtige Einschränkung hinzuweisen: in Deutschland sind die Wohnungsgenossenschaften - bis auf ganz wenige Ausnahmen, im Wesentlichen auf das Gebiet einer Stadt oder eines Kreises beschränkt, viele der kleineren Wohnungsgenossenschaften sind sogar 'nur' stadtteilbezogen oder im Rahmen einer größeren Siedlung tätig.

Auch wenn der Vorschlag zur Bildung von Dachgenossenschaften diese räumliche Beschränkung durch den Zusammenschluss verschiedener bereits bestehender Wohnungsgenossenschaften deutlich erweitert werden könnte, ist eine solche Dachgenossenschaft

⁴⁹ Durch die Novelle des Genossenschaftsgesetzes vom August 2006, die auf Vorschlägen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften (u.a. auch des BzFdG) basiert.

⁵⁰ Informationen unter www.syndikat.org

⁵¹ Pressemitteilung des Häusersyndikats vom 25.07.12 unter http://www.syndikat.org/s/presse/s_pm_2012-07-25_klausnovypreis.pdf

nur für einen begrenzten Einzugsbereich sinnvoll und wohl - nach allen bisherigen Erfahrungen des Autors - nur unter einer solchen Bedingung der räumlichen Betroffenheit durch die örtlichen Wohnungsgenossenschaften zu gründen⁵². Für die in der Enquete-kommission zu betrachtenden Handlungsvorschläge für eine gesicherte Zukunft von derzeit gefährdeten Wohnungsbeständen kommt das Konzept von Dachgenossenschaften daher für große und räumlich weiter verteilte Wohnungsbestände nicht infrage, wie etwa für die derzeit von DIAG, LEG oder GAGFAH oder vergleichbar großen Investoren gehaltenen Bestände.

Die jeweilige Dachgenossenschaft (unterstützt durch kommunale Mitfinanzierung) wäre als "Auffangträger" zu konstruieren, der entsprechende (räumlich begrenzte) Bestände entweder direkt beim bisherigen Eigentümer erwirbt oder im Insolvenzverfahren durch Angebot an die die Versteigerung betreibende Bank zu übernehmen versucht oder ggf. im Versteigerungsverfahren mitzubieten. Hier könnte die von der Bundesregierung geplante Änderung des Baugesetzbuches im § 27a geplante Ausweitung des Vorkaufsrechts der Kommune zu Gunsten Dritter ein besonders geeignetes Instrument sein. Die Kommune kann dann die Dachgenossenschaft als begünstigten Dritten einsetzen und ihr, gemäß § 27a (3) BauGB-E, entsprechende Realisierungsfristen zu setzen. Dabei muss die Stadt die erforderlichen rechtlichen Schritte, wie ggf. erforderliche gebietsausweisende Maßnahmen, vorher unternommen haben. Mit diesem Instrumentarium kann auch eine finanziell stark belastete Kommune eine notwendige Intervention in den Immobilienmarkt dann vornehmen, wenn größere Bestände gefährdet sind und – ggf. durch Unterstützung der Kommune und / oder einer Bürgerstiftung – sich entsprechende Dachgenossenschaften als handlungsfähige Partner gebildet haben. Einem mit jedem Weiterverkauf sonst einhergehendem „downgrading“ der Bestände durch neue ebenfalls nicht investitionsfähige oder -willige Käufer wäre damit vorzubeugen.

Erfahrungen mit dem Instrument einer eigens gegründeten Dachgenossenschaft wurden seit 1993 in München mit der WOGENO München eG gesammelt⁵³. Die WOGENO „versteht sich als Dach (teil-)selbstverwalteter Hausgemeinschaften“, in der Bauträgerleistungen für neue Projekte angeboten werden (Neubau für eine Interessentengruppe unter dem „Dach“ der Genossenschaft) oder dem Ankauf eines „Bestandsgebäudes in Kooperation (Finanzierung) mit den dort wohnenden Mieter/innen, die der Genossenschaft beitreten.“⁵⁴ Dieser Dachgenossenschaft ist es gelungen, soviel genossenschaftliches Eigenkapital unter den wohnenden Mitgliedern (als Pflicht- und freiwillige zusätzliche Anteile) und

⁵² Vgl. die Darstellung der Münchner GIMA: „Die GIMA fragte bei allen Münchner Genossenschaften das Interesse an zum Verkauf stehenden Bestandshäusern ab. Zehn Genossenschaften bekundeten Interesse am Erwerb von Wohnhäusern aus Privatbesitz. Viele Genossenschaften wirken nur in ihren angestammten Stadtbezirken. Da ihre Mitglieder sehr stark in den Stadtvierteln verwurzelt sind, ist der Standort für eine Kaufentscheidung ein wichtiger Faktor.“ Quelle: „November 2005 – 10 Münchner Genossenschaften machen mit!“ unter <http://www.gima-muenchen.de/aktivitaeten/2005.php#>

⁵³ Vgl. die Darstellung in: ExWoSt-Informationen 28/3: Modelle genossenschaftlichen Wohnens – Genossenschaftliche Lösungen beim Verkauf von Wohnungsbeständen, Bonn 2006.

⁵⁴ Heike Skok (Vorstand der WOGENO): Beispiel Dachgenossenschaft – Ein Dach für genossenschaftliche Hausgemeinschaften“ in: KoopGeno Mitteldeutschland (Hg.): Netzwerke und Kooperationen – Chancen für große und kleine Genossenschaften, Dessau und Leipzig, 2006, S. 12

unter „Solidarmitgliedern und Anlegern“ einzusammeln, dass damit 43 % des Anlagevermögens von 43 Mio. EUR finanziert werden konnten⁵⁵.

Um größere Bestände zu erwerben, wurde in München auf Initiative der WOGENO die GIMA gegründet, die „Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG“. In ihr sind derzeit 17 Wohnungsunternehmen mit über 24.000 Wohnungen (Genossenschaften und GmbHs) aus München und Umgebung zusammengeschlossen, um Mehrfamilienhäuser oder größere Wohnanlagen an die GIMA-Mitglieder zu vermitteln, also Verkäufer und gemeinnützig orientierte Käufer zusammenzubringen⁵⁶. Eines der bekannteren Projekte war der gemeinsame Erwerb des „Dankl-Blocks“ mit 134 Wohnungen in München in 2002 durch ein Konsortium von Wohnungsgenossenschaften und einer Gesellschaft⁵⁷.

Kürzlich konnte durch Unterstützung der GIMA die Eisenbahner-Baugenossenschaft München-Ost eG im April 2012 im Bieterverfahren 327 Wohnungen des Bundes erwerben, die so vor dem „Ausverkauf“ geschützt werden, die kaufende Genossenschaft hat damit ihre Wohnungszahl mehr als verdoppelt⁵⁸. Mit der „Schaffung eines Beratungsnetzwerkes und einer Beratungsagentur in Gestalt der GIMA sollen genossenschaftliche Übernahmemodelle in Kooperation mit und unter aktiver Mitwirkung von öffentlichen, halböffentlichen und privaten AkteurlInnen entwickelt und auf ihre Tragfähigkeit als dauerhafte Quartierssicherung geprüft werden. Die GIMA soll die Aktivitäten zur Organisation des Übergangs von Miethausbeständen in genossenschaftliche, bewohnerorientierte Eigentums- und Bewirtschaftungsmodelle bündeln, koordinieren und steuern“ – so die zusammenfassende Darstellung einer Studie im Auftrag des BBSR⁵⁹.

Auch für den 2006 anstehenden, aber wegen eines dagegen initiierten Bürgerentscheids gescheiterten Verkauf der kommunalen Freiburger Stadtbau GmbH (FSB) hatte ein Zusammenschluss von Wohnungsgenossenschaften angekündigt, sich am Bieterverfahren beteiligen zu wollen⁶⁰. Soweit allerdings damals erkennbar, wollte das Konsortium zwar gemeinsam bieten aber getrennte Kaufverträge abschließen; eine ‚Dachgenossenschaft‘ wäre wahrscheinlich nicht zu Stande gekommen.

Angesichts des im Rahmen der Enquetekommission anstehenden Themas, bei dem es sich eventuell um größere zur Sicherung zu übernehmende vernachlässigte Wohnungsbestände handelt, gibt es zwei mögliche Wege des weiteren Umgangs mit den so erworbenen Beständen der Dachgenossenschaft:

⁵⁵ Präsentation „So tickt die WOGENO“ unter <http://www.wogeno.de/wogeno/media/pdf/SoticktdieWOGENO.pdf> S. 6f.

⁵⁶ Vgl. Selbstdarstellung unter <http://www.gima-muenchen.de/index.php>

⁵⁷ <http://www.gima-muenchen.de/aktivitaeten/2005.php#> Nach dem gemeinsamen Angebot wurden getrennte Kaufverträge abgeschlossen und die Bestände – der wirtschaftlichen Leistungskraft und dem Interesse nach – auf die beteiligten Bieter verteilt.

⁵⁸ „April 2012: ebg erwirbt 327 Wohnungen“ unter <http://www.gima-muenchen.de/aktivitaeten/2012.php#>

⁵⁹ ExWoSt-Informationen 28/3: Modelle genossenschaftlichen Wohnens – Genossenschaftliche Lösungen beim Verkauf von Wohnungsbeständen, Bonn 2006.

⁶⁰ Pressemitteilung der Stadt Freiburg vom 03.08.2006.

Variante 3: Die Dachgenossenschaft als Auffangträger mit der Weitergabe der erworbenen Bestände jeweils an diejenige (Mitglieds-)Wohnungsgenossenschaft, in deren örtlichen "Nähe" die angekauften Wohngebäude liegen oder

Variante 4: Transformation der Dachgenossenschaft vom Auffangträger zu einer klassischen örtlichen oder regionalen Wohnungsgenossenschaft.

Bei der Variante 3, dem Erwerb durch eine Dachgenossenschaft und der Übertragung auf beteiligte Wohnungsgenossenschaften, wird dem genossenschaftlichem Prinzip in besonderer Weise Rechnung getragen, da sich "neue" und "alte" Nutzer der genossenschaftlichen Wohnungen dann in einem Betrieb organisieren und ihre Mitentscheidungsrechte gemeinsam ausüben. Es sind allerdings zwei Probleme zu beachten:

- Diese "Weitergabe" der einzelnen von der Dachgenossenschaft erworbenen Siedlungen an die örtlich "zuständige" bereits bestehende Genossenschaft, die ja Mitglied bei der Dachgenossenschaft ist, ist tatsächlich ein Weiterverkauf, der Grunderwerbsteuer auslöst. Dies muss entweder bereits bei der Kaufpreisbildung beachtet werden, damit dies nicht zu höheren Mieten führt, oder es wird für diese speziellen Fälle eine gesetzliche Freistellung von der Grunderwerbsteuer durch den Bundesgesetzgeber beschlossen⁶¹.
- Ein weiteres Problem wird in der innergenossenschaftlichen Willensbildung derjenigen Genossenschaften liegen, die die vernachlässigten Bestände erworben wollen. Neben dem Kauf muss für deren Sanierung auch noch weiteres Eigenkapital der übernehmenden Genossenschaft eingesetzt werden, dass dann für die (vielleicht schon seit Jahren geplante) Modernisierung der bisherigen Wohnungen der Genossenschaft nicht mehr zur Verfügung steht. An diesem Interessenkonflikt kann die Übernahme von "schwierigen" Wohnanlagen durch benachbarte Wohnungsgenossenschaften durchaus scheitern. Die Dachgenossenschaft wird sich hier durch vorherige Beschlussfassung der beteiligten Genossenschaften ‚absichern‘ wollen. Dadurch entsteht allerdings die Notwendigkeit eines zeitlich längeren Vorlaufs vor einer Entscheidung über den Ankauf eines größeren Bestandes aus dem Umfeld der Finanzinvestoren. Diese Zeit kann wahrscheinlich bei einem ‚geordneten‘ Verfahren eingeräumt werden, etwa einem gezielten Ankaufangebot an einen noch nicht insolventen Eigentümer. Falls aber in einem Versteigerungsfall interveniert werden soll, kann diese Entscheidungskette das rechtzeitige Handeln ggf. verhindern.

Im Fall der Variante 4, bei der die Wohnungen dauerhaft bei der Dachgenossenschaft bleiben, sollte intensiv versucht werden, die bisherigen Mieterinnen und Mieter dazu zu be-

⁶¹ Der die Wohnungsgenossenschaften gegenüber der Politik vertretende GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. fordert seit Jahren eine Streichung oder deutliche Reduzierung der Grunderwerbsteuer für den Fall der Verschmelzung kleinerer Wohnungsgenossenschaften, um so zu betriebswirtschaftlich optimaleren Größenklassen der genossenschaftlichen Unternehmen zu kommen (Vergleichbar dem Verschmelzungsprozess bei den genossenschaftlichen Volks- und Raiffeisenbanken).

wegen, sich durch Erwerb von Genossenschaftsanteilen an der Eigenkapitalbeschaffung für die Durchführung der Sanierung der Häuser und Wohnungen wegen vernachlässigter Instandhaltung und einer sehr begrenzten Modernisierung (vorrangig zur Energieeinsparung und Anpassung an das Wohnen im Alter) zu beteiligen. Es wird allerdings gerade in den ersten Jahren kaum möglich sein, schon vor Durchführung von Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen mit einer „Mindestdividende“ zu werben, da dies ja direkt auf höhere Mieten durchschlagen würde. Die bisherigen Erfahrungen mit der Übernahme von Wohngebäuden durch bewohnergetragene Wohnungsgenossenschaften haben gezeigt, dass eine kleinräumige Struktur sehr förderlich ist, um für die Mitgliedschaft der bisherigen Mieterinnen und Mieter in der neuen (oder der übernehmenden) Wohnungsgenossenschaft eine größere Bereitschaft zu finden.

Daher wird für diese Variante 4 vorgeschlagen, dass - wenn die Dachgenossenschaft größere, vielleicht auch noch überörtlich verteilte Bestände erworben hat - zusätzlich sog. Verwaltungsgenossenschaften auf der Ebene von Siedlungen oder Stadtteilen gegründet werden, um eine breitere Beteiligung der bisherigen Mieterschaft zu erreichen und so auch die Bereitschaft zur Mitgliedschaft bei der Dachgenossenschaft zu stärken. Diese Doppelstock-Struktur stellt eine Optimierung bisheriger Strukturen in der Wohnungswirtschaft dar: eine finanziell starke 'Dachebene' führt den Erwerb durch und sichert langfristig auch einen eventuellen Ausgleich von künftig auftretenden Unterschieden der Siedlungen in Punkte Ertragsstärke (Mietniveau und Leerstandsquote) bzw. Objektzustand⁶², während die Verwaltungsgenossenschaften die unmittelbaren Interessen der nutzenden Mitglieder bündeln und deren Selbsthilfepotential verstärken.

Solche Verwaltungsgenossenschaften, die dann im wörtlichen Sinne „Bewohnergenossenschaften“ sind, organisieren die Bewohner auf Siedlungsebene oder im Stadtteil, eventuell auch durch die Wahl von Haussprechern. Dies könnte sicherlich auch durch „Mietervereine“ organisiert werden, da aber auch die Übernahme wirtschaftlicher Verantwortung durch die Bewohner in diesem Konzept angestrebt wird, ist es naheliegend, für die Organisation der gemeinsamen wirtschaftlichen Aktivitäten die Rechtsform der Genossenschaft zu wählen.

Sofern nur eine entscheidende Beteiligung z.B. an den Investitionsentscheidungen der Genossenschaft geplant wäre, könnte auch auf die gute Erfahrung Mitbestimmung durch Mieterräte bei der Wohnbau Gießen GmbH seit 1993, dem Unternehmen der Stadt Gießen zurückgegriffen werden⁶³. Die Wohnbau hat selbst auf ihrer Website die besonderen Leistungen der Mietermitbestimmung wie folgt beschrieben: „Die Wohnbau profitiert von

⁶² Diesem Prinzip des Ausgleichs entspricht auch die individuelle Anpassung der Mieten bei der WOGENO München durch solidarische „Querfinanzierung“, in dem finanzstärkere Haushalte eine leicht höhere Miete zahlen und dadurch die Miete anderer Haushalte reduziert werden kann (Vgl. die Quelle in der vorhergehenden Anmerkung).

⁶³ Die vom Autor mitentwickelte und begleitete Mitbestimmung der Mieterschaft bei der Wohnbau Gießen hat ihren Schwerpunkt bei Mitbestimmungsrechten zur Jahreswirtschaftsplanung des Unternehmens in den Bereichen Wohnungsbauprogramm, Instandhaltungsprogramm, Modernisierungsprogramm und Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen (vgl. <http://www.wohnbau-giessen.de/Top/ueber-uns/Mierrat/473/>).

der erhöhten Identifikation der Bewohner mit ihrem Wohnumfeld. Denn diese führt erkennbar zu einem deutlichen Rückgang von Vandalismusschäden und damit von Instandhaltungskosten. Die Kommunikation zwischen dem Unternehmen und der Bewohnerschaft verbessert sich wesentlich. Die Mitglieder der Mitbestimmungsorgane bemühen sich, Beschwerden der Mieter zu systematisieren und können so dem Unternehmen frühzeitig Hinweise zur Vermeidung von Beschwerden geben bzw. auch direkt um Verständnis für Entscheidungen werben, die im Rahmen der Mitbestimmung getroffen wurden.“⁶⁴

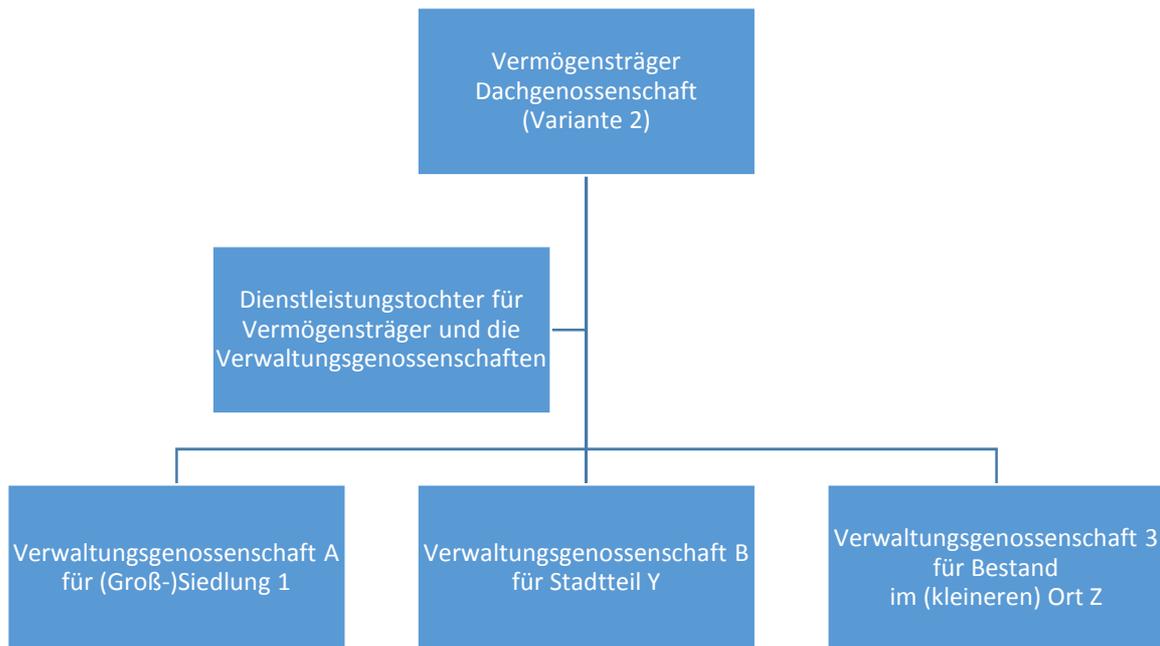
Für die Übernahme von Verantwortung kann ein gestuftes System entwickelt werden, das die unterschiedlichen Fähigkeiten und Bereitschaften der örtliche Verwaltungsgenossenschaften aufgreift⁶⁵:

Stufe	Gegenstand	Kosten
Stufe 1	Organisation der Nachbarschaft, Bündelung der innergenossenschaftlichen Interessenvertretung (z.B. durch Haussprecher, Gebietsvertreter etc.)	Aufwandsentschädigung
Stufe 2	Darüber hinaus: Organisation von Nachbarschaftsfesten, Betreuung von Gemeinschaftseinrichtungen u.ä.	Betreuungshonorare
Stufe 3	Darüber hinaus: Übernahme von Teilleistungen der Verwaltung, etwa Reinigung, Grünpflege, Betrieb der Gemeinschaftseinrichtungen	Überlassung der entsprechenden Anteile an den Mieten
Stufe 4	Darüber hinaus: Entwicklung von Instandhaltungs- und Modernisierungsprogrammen, Begleitung der konkreten Umsetzung (als „Vertreter des Bauherren“)	Honorierung im Rahmen der internen Kostenverrechnung
Stufe 5	Darüber hinaus: Übernahme weiterer Teilleistungen der Hausverwaltung, z. B. Mitwirkung bei Inkasso (incl. Schuldnerberatung), Aufbau von nachbarschaftlichen Betreuungsstrukturen (für ältere Bewohner)	Jährliche Kostenermittlung (mit Personalgestellung)
Stufe ...	Darüber hinaus: ...	
Stufe n	Bis zu: Übernahme der gesamten Hausverwaltung im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages (einschließlich Übernahme des Vermietungsrisikos)	Zahlung von Verwaltungskostenpauschalen, Übernahme von anteiligem Personal

Ziel der hier empfohlenen Doppelstruktur von (regionaler) Dachgenossenschaft und kleinräumigen Verwaltungsgenossenschaften ist es, die Vorteile der „Vor-Ort-Demokratie“ mit starkem Engagement der Bewohnerinnen und Bewohner mit den Verwaltungsgenossenschaften als jeweiligem „Verwaltungsträger“ mit der übergreifenden Sicherung der Bestände durch den „Vermögensträger“ Dachgenossenschaft zu verbinden.

⁶⁴ Siehe ebenda.

⁶⁵ Die Grundzüge eines solchen gestuften Systems der Verantwortungsübertragung wurde entwickelt als „Pyramide des Partizipationskonzepts“ in: Jan Kuhnert: Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Studie für die Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Frankfurt/M., Frankfurt 1994, S. 41.



In vorstehender Strukturübersicht wird erkennbar, dass die Verwaltungsgenossenschaften immer einen örtlichen Bezug haben, jedoch die Anzahl der von ihnen betreuten Wohnungen sehr differieren können. Zur Durchführung von (gemeinsamen) Aufgaben wird eine Dienstleistungstochter des Vermögensträgers gebildet, der die zentralen Serviceaufgaben für die Verwaltungsgenossenschaften übernimmt und dessen Aufwand über Schlüssel der Inanspruchnahme verrechnet wird. An diesen internen Dienstleister sind auch die Personen angebinden, die sich mit der Beratung und Betreuung der Verwaltungsgenossenschaften und der Schulung seiner Organmitglieder befassen.

Für die Unterstützung der einzelnen Verwaltungsgenossenschaften kann – wegen deren örtlichen Bezugs – auch eine eventuell vorhandene örtliche Bürgerstiftung gewonnen werden, die vor allem soziale und nachbarschaftliche Aktivitäten der Verwaltungsgenossenschaften finanziell und beratend unterstützen können. Ein finanzieller Beitrag für den Erwerb von Wohnungsbeständen ist von den Bürgerstiftungen, in ihrer derzeitigen Ausrichtung des sozialen Sponsorings, nicht jedoch zu erwarten.

Mischmodelle mit genossenschaftlichen Einrichtungen für die Übernahme großer Wohnungsbestände – Variante 5: Gesellschaft als Treuhänder und Variante 6 Gesellschaft als neues Wohnungsunternehmen

Die vorstehend dargestellten Varianten 1 bis 4 von genossenschaftlichem Engagement für die Unterstützung der „Akteure der Stadtentwicklung bei der Beseitigung von Instandhaltungs- und Modernisierungsdefiziten von vernachlässigten bzw. verwahrlosten Wohnungsbeständen und bei der Mobilisierung von Problemimmobilien“ (Fragestellung für diese Stellungnahme) sind nach Größe und finanzieller Kraft nicht geeignet, des gesamten in NRW gelegenen Wohnungsbestands eines der größeren Finanzinvestoren zu übernehmen, wenn dies erforderlich werden würde. Bisher war die öffentliche Hand, aber auch

die wohnungspolitische Fachwelt, nach der Krise der Neuen Heimat Mitte der 1980er Jahre nicht mehr mit derartig großen krisenbedingten Übernahmen von Wohnungsbeständen konfrontiert worden. Entsprechend sind hierfür bisher keine ausreichenden Instrumente und Finanzierungskonzepte entwickelt worden.

Im Gegenteil ist mit dem Verkauf der Landesentwicklungsgesellschaft von NRW der quasi selbstverständliche Träger der öffentlichen Hand für derartige komplexe und finanzaufwendige Maßnahmen verloren gegangen. Die naheliegende Idee, einfach wieder eine derartige Gesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen zu gründen, dürfte an der aktuellen Haushaltslage des Landes scheitern. Dies bedeutet nun nicht, dass das Land aus seiner Verantwortung entlassen wird, da es ja mit dem LEG-Verkauf auch zu weiteren von Vernachlässigung oder gar Verwahrlosung bedrohten Wohnungsbeständen beigetragen hat.

Vielmehr wird – gemäß der Fragestellung in dieser Stellungnahme – versucht, durch die Kombination verschiedener Organisationselemente und von bisher getrennten Finanzierungsquellen, auch des Landes NRW, ein integriertes Konzept zur Bewältigung der als möglich angesehenen Katastrophe einer eventuellen Insolvenz eines der größeren Finanzinvestoren auf dem Wohnungsmarkt von NRW anzuregen. Eine solche dramatische Zuspitzung könnte sich ergeben, wenn die zum Kauf der großen Wohnungsunternehmen abgeschlossenen Finanzierungen, vielmehr deren Verbriefungen, auslaufen. Nach einer aktuellen Übersicht werden im Jahr 2013 knapp 10 Mrd. € an Krediten und im Jahr 2016 ca. 8 Mrd. € an Anleihen fällig. Noch scheint der Finanzmarkt die aktuellen Refinanzierungsvolumina anbieten zu können: In 2011 waren nach Angaben von Barclays Capital „59 CMBS-Kredite mit einem Volumen von 4,9 Milliarden Euro allein in Deutschland fällig“ und „2012 (ist) mit einem fälligen Volumen von 5,5 Milliarden Euro“ zu rechnen⁶⁶. Von den zur Finanzierung der Kaufpreise deutscher Wohnimmobilien CMBS-Krediten waren nach derselben Quelle „bisher erst 2,2 Prozent ... refinanziert“ worden⁶⁷. Es besteht seitens der betreffenden Unternehmen einerseits die Befürchtung, dass das historisch niedrige Zinsniveau in nächster Zeit steigen könne und es gleichzeitig durch die verschärften Regulierungsvorschriften der Banken (Basel III) zu einer „Verengung der Finanzierungspipeline auf Seiten der Banken und zu einem Anstieg der Margen“ kommt⁶⁸.

So besteht also möglicherweise eine Situation, in der nicht genügend Finanzvolumen zur Ablösung der verbrieften Kredite zur Verfügung steht. In diesem Fall kann es zur Insolvenz der die Kredite bedienenden Immobiliengesellschaften⁶⁹ kommen, wodurch die Immobilienbestände oder einzelnen Objektgesellschaften kurzfristig von den finanzierenden Einrichtungen als Sicherheit beansprucht werden würden. Ein dann üblicherweise anstehen-

⁶⁶ Angaben von Barclays Capital nach Andreas Segal (Finanzchef von GSW Immobilien): Refinanzierung von Wohnungsunternehmen. In: Verband Deutscher Pfandbriefbanken (Hg.): Immobilien-Banking 2012/2013, Berlin September 2012, S. 35.

⁶⁷ Ebd. S. 36.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Die Insolvenzgefahr betrifft – je nach gewählter Unternehmensstruktur – nicht unbedingt den anfänglich initiativ tätig gewesenen Private Equity Fonds, sofern dieser überhaupt noch im Konzern eingebunden ist und nicht bereits unter Realisierung einer erheblichen Verzinsung sein Eigenkapital aus dem Unternehmen(sgeflecht) herausgezogen hat.

der Schritt ist die Beantragung von Zwangsverwaltung mit dem Ziel der Verwertung der Bestände durch Verkauf oder Versteigerung, um die noch offenen Forderungen zu begleichen. Der Zustand der Zwangsverwaltung wird die Spirale von fehlender Investition und bautechnisch sich verschärfenden Mängeln der Wohnungen und Gebäude dramatisch verschärfen, da bei der Zwangsverwaltung die Bedienung der finanziellen Verpflichtungen im Mittelpunkt der Tätigkeit der Zwangsverwalter steht.

Selbst wenn in den nächsten Monaten noch die Refinanzierung dieser Verbriefungen gelingt⁷⁰, dann wird wahrscheinlich das hierfür akquirierte Kreditvolumen mit höheren Zinsen verbunden sein, was die Wirtschaftlichkeit des Immobilienunternehmens massiv belasten kann, da bereits in den vergangenen Jahren alles unternommen wurde, um den (internen) Kostenaufwand zu reduzieren und somit keine Puffer mehr genutzt werden können, um die finanzierungsbedingten Mehrkosten aufzufangen. Eine Überwälzung auf die Mieterinnen und Mieter durch Mieterhöhungen ist in den entspannteren Wohnungsmärkten des Ruhrgebiets, im Unterschied zur Rheinschiene, nicht ohne weiteres möglich, was ebenfalls zur Insolvenz des kreditbedienenden Immobilienunternehmens führen kann.

Wenn in diesen Fällen Zehntausende von Wohnungen vor weiterer Vernachlässigung geschützt und die Wohnsituation der Mieterinnen und Mieter gesichert werden müssen, dann bedarf es handlungsfähiger Einrichtungen, die als Käufer oder Treuhänder in Frage kommen. In den vorhergehenden Abschnitten dieser Stellungnahme wurde die Leistungsfähigkeit genossenschaftlicher Ansätze für die Übernahme von Wohnungsbeständen dargestellt und deren Bedingungen aber auch Begrenzungen untersucht. Einzelne Wohnungsgenossenschaften, ob neu gegründet oder bereits mehrjährig mit eigenen Wohnungen tätig, sind zum Erwerb größerer Bestandsvolumina nicht geeignet. Auch die – erst noch zu gründenden – Deichgenossenschaften wären von einem so großen Kaufvorgang überfordert. Es muss also eine andere Trägerkonstruktion gebildet werden, die in diese zu befürchtenden Entwicklungen intervenieren kann.

Hierfür wird die Bildung von überregionalen Gesellschaften vorgeschlagen, die nachfolgend in zwei unterschiedlichen Funktionen, Variante 5 (als Zwischenerwerber) und Variante 6 (als dauerhafter Wohnungseigentümer), entwickelt werden und bei denen genossenschaftliche Einrichtungen eine wichtige Rolle spielen können⁷¹. Zunächst werden gemeinsame Organisationsmerkmale und Funktionen der beiden Varianten 5 und 6 beschrieben, bevor auf die Unterschiede zwischen ihnen eingegangen wird.

Für den Erwerb größerer Wohnungsbestände, die in der Regel über mehrere Städte und Regionen verteilt sind, muss ein anderer Ansatz als eine örtliche Einrichtung gewählt werden. Erster Adressat beim Umgang mit stark vernachlässigten Beständen sind zweifellos die Kommunen, die auch Träger wesentlicher Instrumente zum Umgang mit derartigen

⁷⁰ So konnte die GSW im Februar 2011 eine große Verbriefung rd. 890 Mio. € durch sechs einzelne klassische Immobilienkredite mit gestaffelten Fälligkeiten refinanzieren und damit fast die Hälfte des Finanzierungsvolumens der Gesellschaft umschichten. Ebd. S. 37.

⁷¹ Grundzüge eines solchen Vorschlages wurden vom Autor bereits auf dem Wohnbund-Kongress 2005 in München entwickelt, vgl. Jan Kuhnert: Alternativen zum und im Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen, Wohnbund-Kongress 2005 a.a.O. S. 28 – 35, hier S. 34f.

Problemimmobilien sind. Vom Stadtplanungs- und Baurecht über die Bauaufsicht bis hin zu Maßnahmen der Vermeidung von Obdachlosigkeit geht die hier keineswegs erschöpfend dargestellte Palette. Aus diesen bestehenden oder noch zu verbessernden Instrumenten lässt sich zwar eine gewisse Zuständigkeit der Städte für die Lösung des Problems vernachlässigter Wohnimmobilien ableiten, aber sie wären mit dem Erwerb von größeren Wohnungsportfolios ebenso überfordert wie die zuvor geschilderten genossenschaftlichen Instrumente.

Sowohl wegen der Größe der hier eventuell zu übernehmenden Wohnungsbestände als auch wegen ihrer räumlichen Verteilung weit über das Gebiet einer Stadt hinaus zum Teil über das ganze Bundesland muss eine überörtliche Ebene für den Aufbau eines handlungsfähigen Trägers zum Kauf oder zur Übernahme im Versteigerungsfall solcher Bestände gesucht oder geschaffen werden. Viele Kommunen sind auch finanziell nicht in der Lage, eigenständig Teile aus solchen größeren Wohnungsbeständen von Finanzinvestoren zu erwerben oder müssten hierfür erst mehrjährig Strukturen aufbauen und Finanzmittel sammeln.

Es wird daher vorgeschlagen, überörtliche kommunale Träger als Zweckverbände der zu regionalen Strukturen gehörenden Städte zu bilden. Dies können gewachsene geographische Regionen wie das Ruhrgebiet, die Rheinschiene, das Münsterland und vergleichbare Raumstrukturen sein, es kann aber auch auf bestehende politische Strukturen der Regierungsbezirke und des Regionalverbandes Ruhr (RVR) zurückgegriffen werden, wobei der RVR bereits ein Zusammenschluss von Kommunen ist. In dieser Stellungnahme wird kein abschließender Vorschlag für die räumlichen Einzugsbereiche der neu zu gründenden regionalen Zweckverbände von Kommunen unterbreitet, dies soll der Abstimmung der kommunalen Körperschaften mit der Landesregierung vorbehalten bleiben. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass vermieden wird, so große räumliche Einzugsgebiete zu schaffen, dass die zu beteiligenden Städte und Kreise sich mit dem Gebiet nicht mehr identifizieren können.

Gemeinsame Regelungen für die Varianten 5 und 6

Sofern diesem Vorschlag gefolgt würde, müsste ein landesweit gestreuter Bestand also von mehreren regionalen Zweckverbänden bzw. von zu diesem Zweck extra gegründeten Tochtergesellschaften erworben werden, die entweder anschließend die Wohnungen im Sinne einer Treuhänderlösung an kommunale Wohnungsgesellschaften und örtliche Wohnungsgenossenschaften weiter geben (Variante 5) oder die Eigentum und Verwaltung der Bestände in ihrer Region dauerhaft als neues Wohnungsunternehmen in Form der Tochtergesellschaft des räumlich zuständigen Zweckverbandes übernehmen und sichern (Variante 6).

Mit solchen Instrumenten kann den Finanzinvestoren, aber auch kleineren handlungsunfähigen Eigentümern von Miethäusern, ein Kaufangebot unterbreitet werden, welches es ihnen ermöglicht, sich – sofern sie wirtschaftlich akut bedroht sind – von ihrem Engagement in dem Immobilienportfolio zu lösen. Insofern wirkt dieser Vorschlag wie das Ange-

bot eines (öffentlich mitfinanzierten) Exits und wenn es gelingt hierbei nicht nur öffentliche Fördermittel sondern auch privates Kapital, etwa über genossenschaftliche Einrichtungen, zu mobilisieren, kann eine solche Gesellschaft auch als PPP-Exitgesellschaft bezeichnet werden. Es könnten auf diese Weise kurzfristig handlungsfähige Instrumente geschaffen werden, die rechtzeitig vor der Eröffnung von Insolvenzverfahren, jedenfalls vor drohenden Versteigerungen, Ankaufsverhandlungen aufnehmen, um eine Kette der ständigen Weiterverwertung der Wohnungen zu vermeiden.

Solche direkten Verhandlungen, die sich in der Regel an die finanzierenden Einrichtungen wenden bzw. diejenigen, die das Zwangsverwaltungsverfahren betreiben (wollen), sollten auf der Grundlage sog. Paketabschlüsse erfolgen, was auch bedeutet, dass die Kreditgeber nicht ihre erwarteten Gewinne realisieren können, aber zumindest könnten sie das ausgeliehene Kapital zurückerhalten. Sofern allerdings deutlich überhöhte Kaufpreise finanziert worden waren, wird auch ein Verzicht seitens der Finanzeinrichtung nicht zu umgehen sein, ein „hair cut“ wird als pauschaler Abschlag auf das Kreditvolumen dann akzeptiert werden können, wenn eben eine schnelle Lösung der Refinanzierung bzw. der Bestandserwerb angeboten werden können, wodurch weitere eventuelle Folgeschäden einer Insolvenz und Versteigerung der Objekte vermieden werden könnte. Ein solcher Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse an der Bestandssicherung und der Vermeidung von ungerechtfertigten Sondererträgen bedarf sorgfältiger Kalkulation der Angebote und der präzisen Formulierung der Kaufvertragsbedingungen.

Beiden Varianten des Erwerbs größerer Bestände über Zweckverbände ist gemeinsam, dass hierbei verschiedene Finanzierungsquellen kombiniert werden sollen. Insofern geht der Kreis der Akteure bei diesen kaufenden Gesellschaften der Zweckverbände über die Städte und Kreise hinaus. Es sollen sich verschiedene Partner entweder als Mitgesellschafter oder als Mitfinanziers an der Aufgabe beteiligen.

Durch die Bildung der überörtlichen Ebene der Zweckverbände ist auch bezweckt, dass Fördermittel des Bundes unmittelbar für den Kauf derartiger großer Wohnungspakete eingesetzt werden und dies nicht an einem Verbot der Finanzierung kommunaler Aufgaben durch den Bund scheitert. An den von den Zweckverbänden gegründeten Tochtergesellschaften für den Aufkauf von gefährdeten Wohnungsbeständen soll sich auch das Land Nordrhein-Westfalen als Mitgesellschafter mit einer Sperrminorität von 25,1 % des Stammkapital beteiligen, um hierüber für möglichst einheitliche Strukturen, Regelungen und wirtschaftliche Grundlagen der regional tätigen Gesellschaften sorgen zu können. Es ist zu prüfen, wie die weiteren Finanzierungspartner, die noch dargestellt werden, in die Gesellschaftsstruktur eingebunden werden, damit sich diese auch an der Finanzierung der großen Bestandsvolumina (Ankauf und Instandsetzung) auch möglichst dauerhaft beteiligen.

Bei den hohen Kosten für Kauf und (mindestens) Instandsetzung der vernachlässigten Bestände von großen Wohnungsunternehmen mit Private Equity Fonds als Eigentümern wird sicherlich ein großer Finanzbeitrag aus Mitteln des Bundes kommen müssen. Hierfür müssen die Haushaltsansätze für die Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder für die Wohnungsbauförderung mindestens bis 2019 fortgeführt und besser ausgestattet

werden, um diese neue Gemeinschaftsaufgabe auch schultern zu können. Auch das Land Nordrhein-Westfalen muss sich mit einem namhaften Anteil an der Finanzierung beteiligen und von den Kommunen ist eine Interessenquote einzubringen, für die den Städten und Kreisen dauerhafte Bindungen (ggf. auch direkte Belegrechte) eingeräumt werden, wie dies früher im Rahmen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus praktiziert wurde.

Über die Akquirierung öffentlicher Mittel von Bund, Land und Kommunen hinaus ist unter dem Blickwinkel der Fragestellung dieser Stellungnahme für die Enquetekommission zu prüfen, ob weitere Finanzmittel hierfür eingeworben werden können. Als weitere wichtige Partner wären die Sparkassen zu gewinnen, die sich auch schon bisher bemüht haben, kommunale Interessen im Rahmen ihrer Bankentätigkeit zu befördern. Für die örtliche bzw. regionale Streuung der erforderlichen Fremdmittel neben den öffentlichen Fördermitteln wäre neben der Einbindung der Sparkassen auch die ebenso dem Prinzip der regionalen Verankerung verpflichteten genossenschaftlichen Banken des Volksbanken- und Raiffeisenverbundes anzustreben. Beide Finanzgruppen können durch die Beteiligung an der (Re-)Finanzierung von Kaufpreis bzw. den langjährig abzuwickelnden Investitionen in nachzuholende Instandhaltung und Modernisierung einen durchaus spürbaren Beitrag für ihr wirtschaftliches Ergebnis erwirtschaften. Wie diese Einbeziehung beider Bankengruppen im Einzelnen erfolgen kann, ist noch zu prüfen. Instrumente wie der Konsortialkredit mehrerer Banken gemeinsam oder die Abwicklung über die überregionalen Spezialbanken der Sparkassen bzw. der Genossenschaftsbanken sind neben anderen Ansätzen dabei zu untersuchen.

Auch Dachgenossenschaften, die ihr Tätigkeitsbereich innerhalb der Region des Zweckverbandes haben, könnten sich an dem Eigenkapital der kaufenden Tochtergesellschaft des Zweckverbandes beteiligen. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Variante 5 (Treuhandischer Erwerb) für Dachgenossenschaften interessant, weil sie dann einen privilegierten Zugang zu den für sie räumlich einschlägigen Teilen des Bestandes bekommen und diesen erwerben können. Auch kommunale Wohnungsunternehmen aus dem Gebiet des Zweckverbandes können sich mit dem gleichen Interesse an dieser Zwischenträgerlösung beteiligen.

Über diese relativ klassischen Instrumente hinaus, die jedoch hier in der Beteiligung an der Finanzierung ungewohnt gemischt werden sollen, wird nachfolgend noch ein weiterer Vorschlag skizziert, wie in Verbindung mit dem genossenschaftlichen Gedanken noch weiteres privates Kapital zur Mitfinanzierung mobilisiert werden könnte.

Auf der Grundlage mehrjähriger Diskussion⁷² hat die Expertenkommission die Idee eines „genossenschaftlichen Förder- und Investitionsfonds“ als Vorschlag aufgenommen.⁷³ Durch ihn sollen Genossenschaftsanteile gesammelt werden, die staatlich gefördert wer-

⁷² Vor allem im Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V. und im Wohnbund e.V.; vgl. auch Frank Karthaus: Das "Hamburger Modell für genossenschaftliches und nachbarschaftliches Wohnen". Der Fonds als gemeinsames Finanzierungsinstitut für Genossenschaften: Hamburger Modell in Wohnbund-Informationen Nr.2, 1999, Seite 8-10

⁷³ Vgl. Expertenkommission a.a.O. S. 667 ff.

den sollten, entsprechend einer damaligen Förderung nach der Eigenheimzulage. Eine Förderung aus Bundesmitteln oder aus Mitteln des Landes NRW wäre weiterhin anzustreben und müsste noch weiter ausgestaltet werden. Durch entsprechende Anreizprämien würden beachtliche private Kapitalmittel für die sozialen Ziele der Sicherung und Verbesserung der Wohnbedingungen der Mieter in vernachlässigten Miethäusern mobilisiert werden können. Ethisches Investment hat derzeit gerade auch bei Kleinanlegern Konjunktur, wie die überraschend große Resonanz auf die Gründung von Energiegenossenschaft zeigt, bei denen die erwartete Verzinsung der Genossenschaftsanteile aus den Finanzmitteln des EEG gesichert wird, also auch auf staatlicher Regulierung beruht.

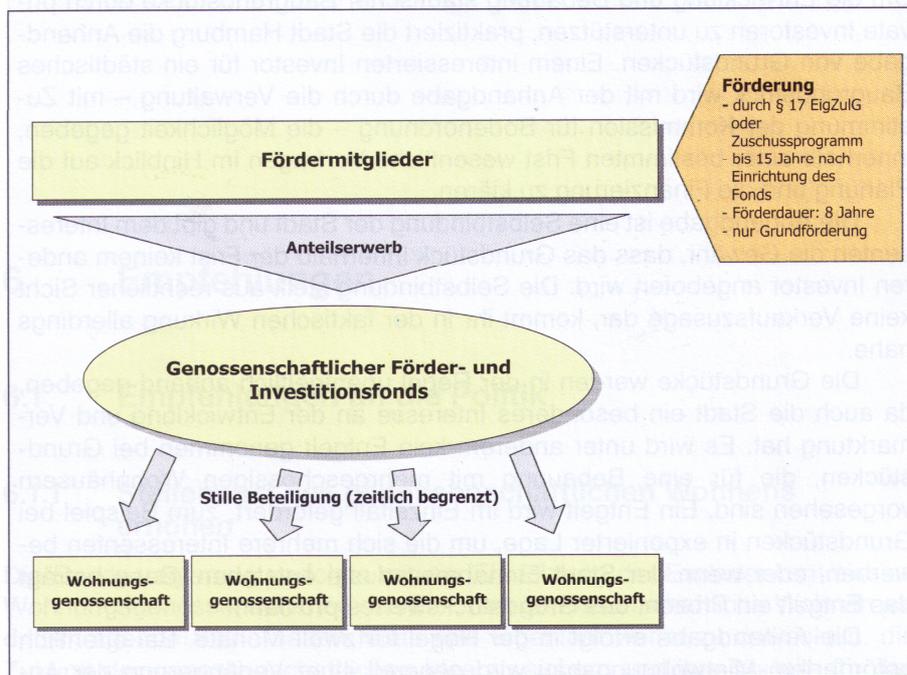
Der „Förder- und Investitionsfonds sammelt die geförderten Anteile und leitet sie als stille Beteiligung an Wohnungsgenossenschaften weiter. Das gesammelte Kapital dient ausschließlich der Finanzierung von Investitionen in den Erwerb, die Modernisierung oder den Neubau von Wohnungen durch Wohnungsgenossenschaften.“⁷⁴ Die von der Expertenkommission darüber hinaus vorgesehene Beschränkung auf neu gegründete oder junge Wohnungsgenossenschaften sollte im Zusammenhang mit dem Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen fallen gelassen werden.

Der Konzeptvorschlag von genossenschaftlichen Fonds kann allerdings gut auch für die Trägervarianten 1 und 2 (Erwerb durch neugegründete bzw. durch ältere Wohnungsgenossenschaften) genutzt werden, er ist also nicht nur im Zusammenhang mit den in diesem Abschnitt behandelten Zweckverbands-Unternehmen nutzbar. Gleichfalls könnte ein derartiger Fonds auch zur Unterstützung von Dachgenossenschaften beim Kauf größerer Wohnungsbestände eingesetzt werden. Es wäre ebenfalls denkbar, mehrere genossenschaftliche Investitionsfonds zu bilden, die entweder regional organisiert sind oder sich nach den Adressatengruppen (direkt erwerbende Genossenschaften oder Kombinationslösungen) strukturieren. Die Expertenkommission hat das Fondsmodell mit nachfolgender Abbildung illustriert:⁷⁵

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Expertenkommission a.a.O. S. 669.

Abb. 5.26 Modell genossenschaftlicher Förder- und Investitionsfonds



Die Ausgestaltung der Regelungen für derartige Fonds als Genossenschaften bedarf noch weiterer Untersuchungen, von den Regelungsvorschlägen der Expertenkommission sollten aber mindestens übernommen werden, dass mit der Zeichnung von Genossenschaftsanteilen – vergleichbar den Anteilen von investierenden Mitgliedern einer Genossenschaft – kein Anspruch und auch keine Verpflichtung zur Selbstnutzung verbunden ist, um so tatsächlich privates Solidarkapital einsammeln zu können. Die vom Fonds gewährten stillen Einlagen sind allerdings an den tatsächlichen Erwerb von Wohnungen gebunden, ansonsten wäre die Förderung zurückzuzahlen.

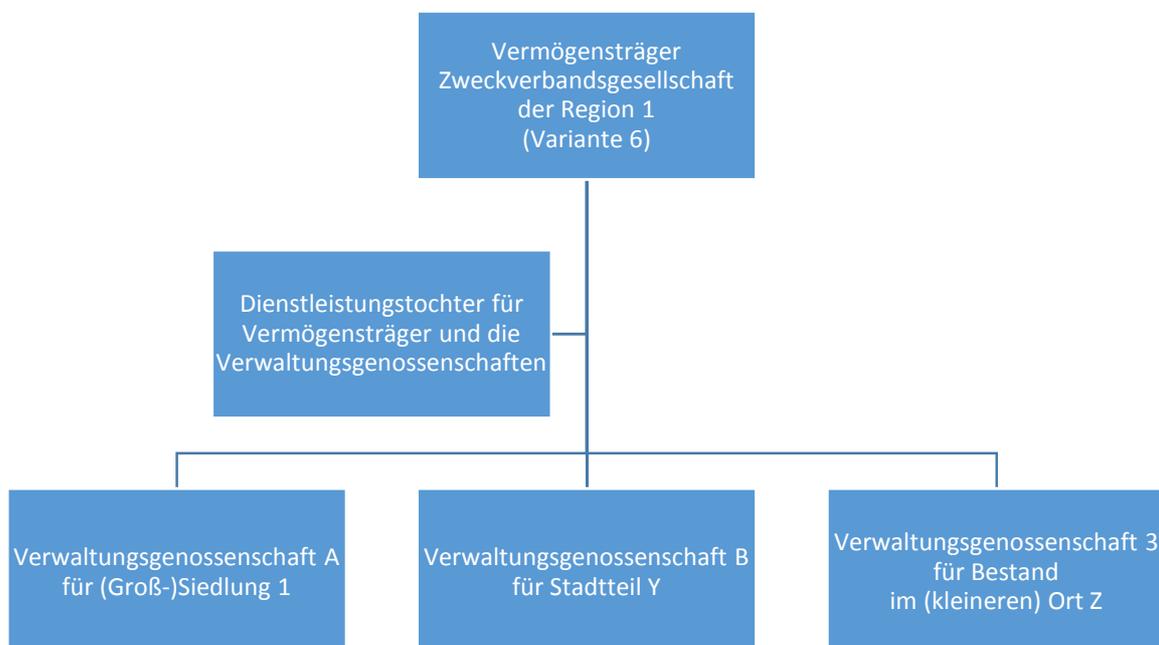
Der oder die genossenschaftlichen Förder- und Investitionsfonds kann bzw. können auch Partner für die Tochtergesellschaften der kommunalen Zweckverbände sein, in der Variante 5 (Treuhänderlösung) kann ein Fonds sich an der Endfinanzierung der schließlich erwerbenden Genossenschaften beteiligen. Bei der Variante 6, in der ein dauerhaftes Wohnungsunternehmen im Einzugsbereich des Zweckverbandes entsteht, wäre der Beitrag des genossenschaftlichen Fonds durch die Bereitstellung von geringverzinsten eigenkapitalähnlichen Darlehen an die erwerbende Trägergesellschaft möglich, er könnte sich auch durch Einlagen am Stammkapital beteiligen. Hierdurch kann eine breitere – und von Zinsschwankungen unabhängige – Finanzbasis aufgebaut werden.

Gemeinsam wird für beide Variante 5 und 6 vorgeschlagen, dass das Land eine spezielle Gesellschaft gründet, die sowohl die Anteile des Landes an den Tochtergesellschaften verwaltet und deren Stimmrechtsausübung koordiniert als auch als zentrale Service- und Beratungsstelle dient. Ebenfalls wird hier die einheitliche Rechnungsprüfung (evtl. in Kooperation mit dem Landesrechnungshof) und ein zentrales Controlling angebunden werden. Ergänzend könnten auch von den Tochtergesellschaften der Zweckverbände eigene gemeinsame Gesellschaften als Dienstleister gegründet werden.

Spezielle Regelungen für die Variante 6

Bei der hier vorgeschlagenen Variante 6, dem dauerhaft entstehenden neuen regionalen Wohnungsunternehmen, sind noch weitere organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um einerseits die dauerhafte Sicherung der Wohnungsbestände zu gewährleisten und einen (erneuten) Verkauf auf dem Immobilienmarkt zu verhindern als auch die Einflussmöglichkeiten und das Engagement der Mieterinnen und Mieter zu steigern. Durch die Bildung von verbindlichen Mitbestimmungsgremien können Mietervertreter – gewählt durch Delegationsverfahren über mehrere Stufen – vor allem die Investitionsstrategie mitentscheiden, um so eine solide Instandhaltung zu sichern, aber auch andererseits auch eine nicht an den Bewohnerinteressen orientierte mietenerhöhende (Luxus-)Modernisierung zu verhindern. Gleichzeitig sollen umfassende Informationsrechte für Transparenz sorgen und auf eine langfristige Einhaltung der sozialen Zielsetzung der erwerbenden Regionalunternehmen achten. Die Mieterräte bauen auf der Siedlungs- bzw. Stadtteilebene auf und werden auf dem Stadtgebiet und der Unternehmensebene ebenfalls durch Wahl von Vertretern gebildet.

Für eine Austarierung der divergierenden Interessen zwischen den Bewohnern und den öffentlichen bzw. genossenschaftlichen Kapitalgebern und um starke Identifikation der Bewohner mit ‚ihrem‘ Unternehmen zu erreichen, sollten – wie bereits beim Modell der überörtliche Dachgenossenschaft als Bestandshalter (Variante 4) dargelegt - Verwaltungsgenossenschaften auf kleinräumiger Ebene gebildet werden, die ergänzend zu den Mitbestimmungs- und Kontrollrechten eine Struktur bilden, um auch Selbsthilfe zu mobilisieren und so mittelfristig Kosteneinsparungen zu ermöglichen, die in niedrigeren Mieten sich niederschlagen werden. Die Struktur ist dem Vorschlag für die bestandshaltenden Dachgenossenschaften entsprechend entwickelt:



Steuerliche Probleme

Abschließend soll auf ein Problem eingegangen werden, dass alle bestandshaltenden Trägerlösungen (Varianten 1, 2, 4 und 6) derzeit haben würden. Sie übernehmen zum Teil sehr stark vernachlässigte Bestände, da von den derzeitigen Eigentümern nicht genug Geld für die Instandhaltung und Anpassung der Wohnungen an sich ändernde Wohnbedürfnisse (u.a. Wohnen im Alter) bereit gestellt wurde, da ein im Vergleich zur sonstigen Wohnungswirtschaft viel höherer Anteil der Mieteinnahmen in die Bedienung der verschiedenen Eigen- und Fremdkapitalgeber fließt.

Es muss sichergestellt werden, dass nach Abschluss der baulichen Sanierungsmaßnahmen dauerhaft eine ausreichende Instandhaltung erfolgt. Hierfür werden Anteile in der Miete kalkuliert, die eine langfristig auskömmliche Instandhaltung sichern sollen. Da in den ersten Jahren nach der Sanierung von Wohnungen und Gebäuden wenig Instandhaltungsaufwendungen anfallen, sind die dafür einkalkulierten Mietanteile als Rücklage zu bilden. Bei neu gegründeten Wohnungsunternehmen, egal ob Gesellschaften oder Genossenschaften, bestehen keine steuerlichen Verlustvorträge, die verrechnet werden könnten. Daher kann die (auch liquiditätswirksam) zu bildende Instandhaltungsrücklage nur aus dem Jahresüberschuss gebildet werden.

Nach den derzeit geltenden Regelungen wird der Gewinn ertragssteuerlich voll belastet und mindert so die notwendige Instandhaltungsrücklage. Auch das Instrument der steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaft nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG kann hier nicht zum Tragen kommen, da mindestens 90% des Umsatzes durch die Vermietung an Mitglieder erzielt werden muss. Dies ist bei Erwerb von bewohnten Miethäusern praktisch nicht zu erfüllen, da es einiger Zeit bedarf, um die bisher in den Wohnungen wohnenden Haushalte zur Mitgliedschaft in der kaufenden Genossenschaft zu bewegen, zumal sich am Mietvertrag mit dem Kauf nichts ändert und die Vorteile einer Genossenschaftsmitgliedschaft (insb. Die Mitentscheidungs- und Kontrollrechte) erst im Laufe der Zeit vermitteln lassen. Das Instrument ist also nur für Neubauten oder Abspaltungen von Genossenschaften geeignet, nicht jedoch für Bestandsübernahmen bereits vermieteter Wohngebäude.

Die Steuerbefreiung für Gemeinnützige Siedlungsunternehmen (§ 5 Abs. 1 Nr. 12 KStG, R 19 KStR 2004) gilt ausdrücklich nicht für den Wohnungsbau und kann daher nicht herangezogen werden. Eine Erfüllung der Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG (Gemeinnützigkeit gemäß § 52 (2) der Abgabenordnung), kann auch nicht für Wohnen erreicht werden.

Wegen der großen Bedeutung des zu übernehmenden Wohnungsbestandes, dem Ziel einer dauerhaften Sicherung von gutem und preiswertem Wohnen und einem damit verbundenem wesentlichen Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensräume in Deutschland, sollte im Rahmen der Themenstellung der Enquetekommission geprüft werden, ob die auf die sog. Vermietungsgenossenschaften beschränkte Steuerfreiheit auf diejenigen Wohnungsunternehmen (Gesellschaften und Genossenschaften bzw. Vereine) ausgeweitet werden sollte, die sich den zuvor kurz beschriebenen Zielen einer besonders sozial orientierten

tierten Wohnraumbereitstellung verpflichten. Im Rahmen dieser Stellungnahme kann nicht der mit einer solchen Steuerbefreiung notwendigerweise einhergehende Katalog von Pflichten dargestellt werden, es kann jedoch an die erfolgreichen Regelungen des früheren Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes WGG erinnert werden, denen – bei Anpassung an heutige Verhältnisse – wieder Geltung verschafft werden sollte. Wichtig werden hierbei sicherlich der Vermögensschutz, das Kostenmietprinzip mit Gewinnausschüttungsbegrenzung und eine zweckmäßig ausgestaltete Geschäftskreisbeschränkung ebenso zur Geltung kommen wie die Regelungen über die Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs.

Schlussbemerkung

Wie am Anfang dieser Stellungnahme dargelegt wurden aus der Praxis abgeleitete handlungsorientierte Vorschläge von genossenschaftlichen Organisationen und Mischformen zwischen Genossenschaften und Gesellschaften geprüft oder neu entwickelt, mit denen „Akteure der Stadtentwicklung bei der Beseitigung von Instandhaltungs- und Modernisierungsdefiziten von vernachlässigten bzw. verwahrlosten Wohnungsbeständen und bei der Mobilisierung von Problemimmobilien“ (Fragestellung der Enquetekommission) unterstützt werden können. Dabei konzentrierten sich die Ausführungen auf den Beitrag, der durch Erwerb von entsprechenden Wohngebäuden und dessen Finanzierung, einschließlich Sanierung, von den genossenschaftlichen Unternehmen und den Hybridstrukturen mit Genossenschaften geleistet werden können.

Für die Umsetzung der Konzeptideen, neuen Trägerstrukturen und neuen Finanzierungsinstrumenten aus dem Handlungspotential von Wohnungsgenossenschaften und anderen genossenschaftlichen Einrichtungen sind zum Teil nur geringfügige, an manchen Stellen aber auch tiefgreifende Änderungen von gesetzlichen Rahmenbedingungen, Fördervorschriften und der Verteilung von öffentlichen Haushaltsmitteln erforderlich. Diese konnten in dieser Stellungnahme nur angerissen werden, anderes musste aus Gründen der Übersichtlichkeit weggelassen werden. Auch der Beitrag, der durch Stiftungen in diesem Zusammenhang geleistet werden könnte⁷⁶ und der bei entsprechender Ausgestaltung als öffentliche Stiftung mit der Möglichkeit der Zustiftung und der Verbindung mit bereits bestehenden Bürgerstiftungen erheblich sein kann, konnte im Rahmen dieser Stellungnahme leider nicht umfänglich dargelegt werden.

⁷⁶ So konnte der Autor die Gründung einer Stiftung öffentlichen Rechts des Landes Hessen 1986 initiieren und als stellvertretender Vorsitzender gestalten, die mit 10 Mio. DM Stiftungskapital und dem Zugriff auf 40 Mio. DM mehrjähriger Fördermittel „Nachbarschaftliche Träger“ startete. Sie „sollte Häuser und Siedlungen aufkaufen, die vom Abriss bedroht sind. Auch die Förderung nachbarschaftlichen Wohnens stand auf dem Programm“. „Ein erstes großes Projekt stand bereits fest: die Heimatsiedlung in Frankfurt, einst vom Sozialarchitekten Ernst May geplant und nun aus der Verfallsmasse des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaukonzerns Neue Heimat herausgekauft. Hier sollten neue Formen des Mietereigentums und der Mieterselbsthilfe ausprobiert werden.“ Im September 1987 wurde die Stiftung vor Entscheidung über erste Ankäufe durch die neue Landesregierung aufgelöst. Dafür gab es nach Einschätzung der „von Kritikern der seit April amtierenden neuen Landesregierung nur einen Grund: Der Mentor der Stiftung war der Grünen-Abgeordnete Jan Kuhnert.“ In: Die Zeit vom 28.08.1987 : „Manager und Märkte“