

Genossenschaften als Instrumente der Wohnraumpolitik

Adrian Fuks

Seit einigen Jahren lässt sich eine Umorientierung in der Kommunalwirtschaft beobachten. Zuvor galt die Privatisierung hoheitlicher Aufgaben bei vielen als Erfolgsmodell, mit dem versucht wurde, das Gemeinwesen zu modernisieren.¹ Dementsprechend verwundert es nicht, dass eine hohe Anzahl an Kommunen ihre Aufgaben an den privaten Sektor auslagerte.² Unabhängig von der Art der Privatisierung zogen sich die Umstrukturierungen durch nahezu alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge.³ Inzwischen setzt sich zunehmend die Ansicht durch, dass die Umsetzung öffentlicher Aufgaben durch Private nicht zwangsläufig zu einer effizienteren und kostengünstigeren Aufgabenerfüllung führt als durch die öffentliche Hand.⁴ „(Re-)Kommunalisierung“, „(Re-)

- 1 In Deutschland erreichten die bereits in den 1980er Jahren begonnenen Privatisierungsprozesse ihren Höhepunkt in den 1990er Jahren, welche rückblickend als „das Zeitalter der Privatisierungen“ bezeichnet werden, so *Peter M. Huber*, Zur Renaissance des Staates, in: Hartmut Bauer u. a. (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht im Zeitalter der Globalisierung, 2012, S. 37f.; vgl. auch *Friedrich Schoch*, Die Rolle der Rechtsdogmatik bei der Privatisierung staatlicher Aufgaben, in: Rolf Stürner (Hrsg.), Die Bedeutung der Rechtsdogmatik für die Rechtsentwicklung, 2010, S. 91f.
- 2 Mitursächlich war außerdem die kritische finanzielle Lage der Kommunen, auf Grund derer sie sich dazu gezwungen sahen, wichtige Aufgabenfelder der kommunalen Daseinsvorsorge zu privatisieren, dazu *Herbert Klemisch / Helene Maron*, Genossenschaftliche Lösungsansätze zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge, ZfG 2010, S. 6 m. w. N. Zu einer Bestandsaufnahme aus jüngerer Zeit siehe *Karl-Hermann Kästner*, Privatisierung kommunaler Einrichtungen – eine rechtliche Bestandsaufnahme, in: Peter Baumeister / Wolfgang Roth / Josef Ruthig (Hrsg.), Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2013, S. 863 ff. m. w. N.
- 3 Beispiele dafür sind die Versorgungswirtschaft (Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser, Telekommunikation und anderweitige leistungsgebundene Leistungen), die Entsorgungswirtschaft (Abfall, Abwasser, Straßenreinigung), medizinische Einrichtungen (Krankenhäuser, Rettungsdienste u.ä.), soziale und kulturelle Einrichtungen (Jugend- und Seniorenzentren, Museen, Theater u.ä.), Verkehrsbetriebe, sozialer Wohnungsbau und schließlich sogar die öffentliche Sicherheit, dazu *Huber* (Fn.1), S. 37f.
- 4 Vgl. dazu nur beispielhaft *Christoph Brüning*, (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben aus privater Hand – Maßstäbe und Grenzen, *VerwArch* 2009, Bd. 100, S. 453ff.; *Dietrich Budäus / Dennis Hilgers*, *Mutatis Mutandis*: Rekommunalisierung zwischen Euphorie und Staatsversagen, *DÖV* 2013, S. 701 ff.; *Huber* (Fn. 1) S. 35f.; *Hartmut Bauer / Christiane Büchner / Lydia Hajasch* (Hrsg.), *Rekommunalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge*, 2012.

Etatisierung“ und „(Re-)Nationalisierung“ sowie aus jüngerer Zeit „Publizisierung“⁵ sind Begriffe, die die Verwaltungsrechtslehre hervor- gebracht hat, um den deutlich zunehmenden Trend „hin zum Öffentlichen“ zu charakterisieren.⁶

Eine Organisationsform, die im verwaltungsrechtlichen Schrifttum bislang weithin zu kurz kommt, die aber gerade in jüngerer Zeit deutlich an praktischer Relevanz gewinnt, ist die eingetragene Genossenschaft.⁷ Auf Grund ihrer Eignung, eine Vielzahl von ursprünglich der Daseins- vorsorge zugeschriebenen Aufgabenbereichen optimal bedienen zu können, erfreut sie sich insbesondere im lokalen Bereich steigender Beliebtheit.⁸ Bezogen auf die Wohnraumpolitik sind es die Wohnungs- genossenschaften, die in der aktuellen Entwicklung der Wohnraumver- sorgung in Deutschland als „wichtige Adressaten zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums“ angesehen werden.⁹ Vor allem auf dem angespannten Wohnungsmarkt in Ballungsräumen, wo bezahl- barer Wohnraum wegen der stetigen Mieterhöhungen und der steigen- den Einwohnerzahlen immer knapper wird, gelten Wohnungsgenos- senschaften als „starke Partner der Kommunen“¹⁰ und als „Garanten für eine sozial ausgewogene Stadt“¹¹.

5 Der Publizisierungsbegriff soll der Tatsache gerecht werden, dass es sich bei den Prozes- sen „hin zum Öffentlichen“ keineswegs um ein Phänomen handelt, das lediglich auf die kommunale Ebene beschränkt ist. Auch auf Landes- und Bundesebene lassen sich solche Vorgänge wahrnehmen. Der Verzicht auf das Präfix „Re“ dient zudem der Verdeutlichung, dass im Fokus der Publizisierung nicht nur die Rückgängigmachung früherer Privatisie- rungsprozesse steht. Denkbar sind ebenso Steigerungen der öffentlichen Einflussnahme auf den privaten Sektor, ohne dabei auf ursprünglich bestehende Zustände zurückzugrei- fen, sowie die Möglichkeit der öffentlichen Hand, selbst einer Aufgabe nachzukommen, die sie zuvor stets durch Private erfüllen ließ, vgl. dazu ausführlich *Hartmut Bauer*, Publizie- rung, Begriff – Befunde – Perspektiven, JZ 2014, S. 1019ff. m.w.N.; *ders.*, Privatisierung oder Publizisierung? Wege zur gemeinwohlorientierten Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen Interesse, S. 15 ff. in diesem Band.

6 Dazu ausführlich *Bauer* (Fn. 5), JZ 2014, S. 1019ff. m.w.N.; *Brüning* (Fn. 4), *VerwArch* 2009, S. 454.

7 So auch *Hartmut Bauer* / *Friedrich Markmann*, Lokale Leistungserbringung im kommunalen Interesse zwischen Privatisierung und Publizisierung: Renaissance der Genossenschaft?, in: *Lothar Knopp* / *Heinrich Amadeus Wolff* (Hrsg.), FS für Franz-Joseph Peine, 2016, S. 380.

8 Vgl. dazu *Hartmut Bauer* / *Friedrich Markmann*, Genossenschaften im Aufwind, in: *Bauer* / *Büchner* / *Markmann* (Hrsg.), *Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften*, 2014, S. 11 m.w.N.; *ders.* (Fn. 7), S. 375 ff. m.w.N.; *Klemisch* / *Maron* (Fn. 2), *ZfgG* 2010, S. 6 ff. m.w.N.

9 So die Einschätzung der *Bundesregierung*, Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mieten- bericht 2016 v. 07.07.2017, in: BT- Drs. 18/13120, S. 70, abrufbar unter: <http://dip21.bun- destag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> <03.10.2017>.

10 *Bundesregierung* (Fn. 9), S. 47.

11 *Lars Klaassen*, Eigennutz mit Mehrwert, TAZ v. 01./02.07.2017, S. 31.

I. Aktuelle Zahlen zum Genossenschaftswesen

Dass sich Genossenschaften schrittweise wieder auf dem Vormarsch befinden, ist ein Trend, der zu Beginn des Jahrtausends noch nicht absehbar war. Ein wesentlicher Grund dafür liegt vor allem darin, dass die Zahl genossenschaftlicher Unternehmen im gesamtdeutschen Gebiet im Zeitraum von 1960 bis 2010 durch Fusionen und Auflösungen bedingt stark abgenommen hat. Insgesamt verringerte sie sich von 27.144 auf 7.619 Unternehmen.¹² Die Zahl der Neugründungen tendiert in eine ähnliche Richtung.¹³ Im Jahr 2011 handelte es sich lediglich bei 0,1 Prozent aller neugegründeten Unternehmen um Genossenschaften, im Jahr 2015 lag die Zahl sogar noch niedriger.¹⁴ Nichtsdestotrotz befindet sich das Genossenschaftswesen aktuell im Wachstum. Waren es 2010 noch 7.619 Genossenschaften, stieg die Zahl im Jahr 2012 immerhin auf 7.881¹⁵ und im Jahr 2015 nochmals auf 7.950¹⁶. Eine alleinige Betrachtung der Gesamtzahl würde jedoch dem „Aufwind“¹⁷, in dem sich das Genossenschaftswesen gegenwärtig befindet, nicht gerecht werden. Aufschlussreicher ist es, die Zahlen aus dem Jahr 2000 mit denen aus den jüngeren Jahren zu vergleichen. Zu Beginn des neuen Jahrtausends betrug die Zahl neugegründeter Genossenschaften nämlich noch 44, im Jahr 2011 stieg sie bereits auf 353.¹⁸ Somit konnte der Rückgang aufgehalten und umgekehrt werden. Die Entwicklung der Mitgliederzahl im gleichen Zeitraum verhält sich ähnlich. Sie wuchs von 20 Millionen auf über 21 Millionen¹⁹ und in den vier darauffolgenden Jahren bis zum Jahr 2015 nochmals auf 22,410 Millionen.²⁰ Demnach handelt es sich statistisch gesehen bei jedem vierten Einwohner in Deutschland um ein Genossenschaftsmitglied. Auch die Zahl beschäftigter Personen im Genossenschaftswesen hat sich erhöht. Während sie im Jahr 2000 noch

12 Zu den Zahlen aus dem Jahr 2011 siehe *Michael Stappel*, Die Deutschen Genossenschaften 2012 – Entwicklungen, Meinungen, Zahlen, 2012, S. 20.

13 So auch *Bauer/Markmann* (Fn. 8), S. 11.

14 Zu der Statistik von 2011 siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (Hrsg.), Gründerzeiten 11: Rechtsformen, 2012, S. 2; zu der Statistik von 2015 siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (Hrsg.), Gründerzeiten 11: Rechtsformen, 2016, S. 2.

15 Zu den Zahlen aus dem Jahr 2012 siehe *Michael Stappel*, Die Deutschen Genossenschaften 2013 – Entwicklungen, Meinungen, Zahlen, 2013, S. 8.

16 Zu den Zahlen aus dem Jahr 2014 siehe *Michael Stappel*, Die Deutschen Genossenschaften 2015 – Entwicklungen, Meinungen, Zahlen, 2015, S. 8.

17 *Bauer/Markmann* (Fn. 8), S. 11.

18 *Stappel* (Fn.12), S. 41.

19 *Stappel* (Fn.12), S. 40.

20 Zu den Zahlen aus dem Jahr 2015 siehe *Michael Stappel*, Die Deutschen Genossenschaften 2016 – Entwicklungen, Meinungen, Zahlen, 2016, S. 8.

463.000 betrug, stieg sie im Jahr 2011 bereits auf 877.300 und im Jahr 2015 sogar auf 968.700 Beschäftigte.²¹ Anhand dieser Zahlen lässt sich erkennen, dass die Bedeutung des Genossenschaftswesens in Deutschland seit der Jahrtausendwende zweifelsfrei zugenommen hat.

II. Genossenschaftliche Struktur und Prinzipien

Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung sind die prägenden Grundprinzipien genossenschaftlicher Organisationsformen²², deren rechtlichen Rahmen das im Jahr 2006 novellierte Genossenschaftsgesetz (GenG)²³ bildet. In § 1 Abs. 1 GenG werden Genossenschaften als „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“, definiert. Es handelt sich also um kooperative Unternehmensformen, in denen sich Privatpersonen, selbstständige Unternehmer oder juristische Personen zusammenschließen, um gemeinsam wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Zielen nachzugehen, die sie alleine nicht oder nicht wirksam erreichen können. Im Unterschied zu anderen wirtschaftlichen Vereinigungen besteht der sog. Förderzweck genossenschaftlicher Unternehmen darin, alle Mitglieder unmittelbar von den Leistungen ihres Unternehmens profitieren zu lassen. Anders als bei gewinnorientierten Kapitalgesellschaften, die meist auf eine möglichst hohe Verzinsung des Eigenkapitals abzielen²⁴, steht bei genossenschaftlichen Unternehmen somit die Förderung der Mitglieder im Vordergrund. Sie sind zugleich Eigentümer und Geschäftspartner des Unternehmens, ein Merkmal, welches den Grundstein genossenschaftlicher Organisationsformen bildet.²⁵

Strukturell handelt es sich bei Genossenschaften um auf Dauer angelegte Unternehmen, die von einem Vorstand und Aufsichtsrat geführt werden. Sie sind nicht hierarchisch von oben nach unten organisiert, sondern die Mitglieder bestimmen die Geschäftspolitik. Auch die

21 Hinsichtlich des Zeitraumes 2000 bis 2011 siehe *Stappel* (Fn. 12), S. 40.; bezogen auf das Jahr 2015 siehe *Stappel* (Fn. 20), S. 8.

22 Für eine ausführliche Übersicht vgl. *Volker Beuthien*, Kommentar zum Genossenschaftsgesetz, 15. Aufl. 2011, § 1 Rn. 37 ff.

23 Siehe Bekanntmachung der Neufassung des Genossenschaftsgesetzes v. 16.10.2006, BGBl. I 2016, S. 2230.

24 So auch *Eckhard Ott/Andreas Wieg*, Genossenschaften in Deutschland: Dezentral organisiert, sicher vereint, in: *ZStV* 2012, S. 204.

25 So auch *Ott/Wieg* (Fn. 24), *ZStV* 2012, S. 204.

Mitgliederstimmrechte richten sich nicht wie in anderen Gesellschaftsformen nach den Kapitaleinlagen, sondern jedem Mitglied steht grundsätzlich eine Stimme zu. Ausschließlich für Genossenschaften, deren Mitgliedschaft sich überwiegend aus Unternehmen zusammensetzt, enthält das Genossenschaftsgesetz Ausnahmen, die in der Satzung geregelt werden können.²⁶ Die Option, sich zu genossenschaftlichen Verbänden zusammenzuschließen, bietet lokalen Genossenschaften die Gelegenheit, mit regionalen oder nationalen Zentral- und Spezialunternehmen und deren Verbänden zu kooperieren. Dabei lassen sich die einzelnen charakteristischen Merkmale, die die Beziehung zwischen Mitglied und Genossenschaft prägen, im übertragenen Sinne ebenso auf das Verhältnis von lokalen Genossenschaften zu den übergeordneten²⁷ Einheiten anwenden. Die Zusammenarbeit erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip, so dass die übergeordneten Einheiten erst dann zum Einsatz kommen, wenn es für die lokalen Genossenschaften nicht mehr möglich ist, bestimmten Aufgaben ebenso effizient nachzukommen. Darüber hinaus ist jede Genossenschaft Mitglied in einem gesetzlichen Prüfungsverband, der regelmäßig die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Geschäftsführung der Unternehmen überprüft sowie sie in betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und steuerlichen Fragen berät.²⁸

III. Genossenschaftliches Wohnen

Wohnungsgenossenschaften bilden einen der fünf traditionellen Sektoren genossenschaftlicher Unternehmen.²⁹ Auch wenn sie ebenfalls unter den Bezeichnungen „Wohnungsbaugenossenschaft“, „Baugenossen-

26 Die dafür einschlägige Regelung ist § 43 Abs. 3 GenG.

27 Gemeint ist damit kein Verhältnis, in dem die übergeordneten Unternehmen Aufgaben an die lokalen Genossenschaften delegieren. Vielmehr handelt es sich bei den übergeordneten Einheiten um Tochtergesellschaften der lokalen Genossenschaften, die als gemeinsame Eigentümer die grundlegende Unternehmenspolitik der übergeordneten Einheiten bestimmen, dazu *Michael Stappel*, Genossenschaften in Deutschland, in: DZ Bank AG (Hrsg.), *Konjunktur und Kapitalmarkt*, 2011, S. 8.

28 Eine kurze Übersicht über die wichtigsten Genossenschaftsmerkmale zu finden in *Stappel* (Fn. 27), S. 6f., und *Andreas Wieg*, Krisenerprobung und Krisenresistenz des genossenschaftlichen Ordnungsmodells, in: Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Friedrich Markmann (Hrsg.), *Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften*, 2014, S. 24f., sowie eine ausführlichere Übersicht in *Beuthien* (Fn. 22), § 1 Rn. 6ff.

29 Dazu gehören ländliche, gewerbliche, Konsum- und Wohnungsgenossenschaften sowie Genossenschaftsbanken, siehe *Stappel* (Fn. 27), S. 3. Innerhalb der fünf Sektoren spalten sich die einzelnen Bereiche immer weiter auf und bringen stetig neue Innovationen hervor, vgl. *Bauer/Markmann* (Fn. 8), S. 16 u. 18 m.w.N.

schaft“ und „Bauverein“ auftreten, setzt sich in der neueren Literatur³⁰, Rechtsprechung³¹ und auf Regierungsebene³² zunehmend der Begriff der „Wohnungsgenossenschaft“ durch.³³ Die rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften in Deutschland beschäftigen knapp 24.000 Mitarbeiter und sind im GDW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen sowie in zwölf regionalen Prüfungsverbänden organisiert.³⁴ Insgesamt wohnen aktuell ca. 5 Millionen Menschen in Genossenschaftswohnungen, von denen in etwa 2,8 Millionen auch Mitglieder in der Genossenschaft sind.³⁵ Mit aktuell ca. 2,1 Millionen Wohnungen decken sie rund 9,5 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes ab³⁶, weshalb sie „neben dem selbst genutzten Wohneigentum und der Miete [als] die dritte Säule der Wohnraumversorgung in Deutschland“ angesehen werden.³⁷

Noch vor der Novellierung im Jahr 2006 wurden Wohnungsgenossenschaften in § 1 Abs. 1 Nr. 7 GenG a. F. als „Vereine zur Herstellung von Wohnungen“ aufgeführt.³⁸ Sie lediglich auf die Schaffung von Wohnungen zu reduzieren, würde den Aufgaben, denen Wohnungsgenossenschaften nachkommen, allerdings nicht gerecht werden. Neben der Errichtung und dem Verkauf von Wohnraum umfasst der Förderzweck oftmals auch dessen entgeltliche Überlassung und die damit zusammenhängende Übernahme von Verwaltungsaufgaben.³⁹ Obwohl das

30 Dazu bspw. *Beuthien* (Fn. 22), § 1 Rn. 63; *Dirk J. Lehnhoff/Jan Holthaus*, Genossenschaftsgesetz, 38. Aufl. 2017, § 1 Rn. 59; *Marcus Helios*, in: Marcus Helios/Thomas Strieder (Hrsg.), Beck'sches Handbuch der Genossenschaft, 2009, § 1 Rn. 30.

31 BGH, Urt. v. 10.09.2003–VIII ZR 22/03 = NJW-RR 2004, S. 12.

32 So bspw. in *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften (Kurzfassung), Stand: 2004, abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/kommission_wohnungsgenossenschaften_bericht_zusammenfassung_bf.pdf <30.09.2017>.

33 So auch *Holthaus/Lehnhof* (Fn. 30), § 1 Rn. 59.

34 Zu den Zahlen *Stappel* (Fn. 19), S. 8.

35 Dazu Bericht der *Bundesregierung* (Fn. 30), S. 13.

36 *Bundesregierung* (Fn. 35), S. 46.

37 So die Einschätzung der *Bundesregierung*, Wohnungsgenossenschaften, Artikel v. 19.07.2017, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/07/2017-07-12-wohnungsgenossenschaften.html> <03.10.2017>.

38 Siehe GenG in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.08.1994, BGBl. I S. 2202. Der Wegfall der ausschließlich historisch bedingten Erwähnung hatte keine Änderung in der aktuellen Rechtslage zur Folge, dazu *Holthaus/Lehnhof* (Fn. 30), § 1 Rn. 59 m.w.N.

39 Häufig erfolgt eine Übernahme der Mustersatzung des GDW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin. In dieser heißt es u. a. „Zweck der Genossenschaft ist die Förderung ihrer Mitglieder vorrangig durch eine gute, sichere und sozial verantwortbare Wohnraumversorgung“, dazu *Holthaus/Lehnhof* (Fn. 30), § 1 Rn. 60.

Nutzungsverhältnis zwischen der Wohnungsgenossenschaft und ihren Mitgliedern häufig bereits durch die Satzung körperschaftsrechtlich ausgestaltet ist, wird in der Praxis meist ergänzend eine Nutzungsvereinbarung zwischen den Parteien geschlossen.⁴⁰ Bei dieser handelt es sich „der Sache nach um einen Mietvertrag“, der allen mietrechtlichen Bestimmungen und Schutzvorschriften unterliegt.⁴¹ Dauer und Bestand der Nutzung sind an die Mitgliedschaft in der Genossenschaft geknüpft. Solange diese besteht, kann die Nutzungsvereinbarung in der Regel nicht gekündigt werden. Ein wirksamer Ausschluss⁴² oder eine Kündigung der Mitgliedschaft durch das Mitglied kann allerdings unter bestimmten Voraussetzungen ein berechtigtes Interesse zur Beendigung des Nutzungsverhältnisses begründen.⁴³

IV. Einflussnahme der öffentlichen Hand

Ist ein öffentlicher Träger Mitglied einer Genossenschaft, zeigt sich die potenzielle Komplexität genossenschaftlicher Organisationsmodelle, die auf die Vielfalt der möglichen Beteiligten zurückzuführen ist. Beispielhaft dafür ist die Kommune, die auf Grund wirtschaftlicher Betätigung dazu verpflichtet ist, sich ein gewisses Maß an Einflussnahme in der Genossenschaft zu sichern.⁴⁴ In solchen Fällen stellt sie das „Ein Mitglied-Eine Stimme-Prinzip“⁴⁵ vor Schwierigkeiten, für die die Praxis verschiedene Lösungsansätze bereithält.⁴⁶ Im Zentrum der vorliegenden Betrachtung steht jedoch eine andere Form der staatlichen Einflussnahme, bei der die öffentliche Hand nicht an dieses Prinzip gebunden ist. Denn neben der Möglichkeit, selbst als Mitglied in einer Genossenschaft tätig zu werden, stehen ihr auch andere Handlungsinstrumente zur Einwirkung auf Genossenschaften zur Verfügung. Gemeint sind Maßnahmen, bei denen die öffentliche Hand begleitend, fördernd und rahmensetzend⁴⁷ dazu beiträgt, geeignete Voraussetzungen für eine

40 So *Beuthien* (Fn. 22), Rn. 66 ff.

41 BGH, Urt. v. 10.09.2003–VIII ZR 22/03 = NJW-RR 2004, S. 12 f.

42 Die einschlägige Regelung ist § 68 GenG.

43 Vgl. BGH, Urt. v. 10.09.2003–VIII ZR 22/03 = NJW-RR 2004, S. 12.

44 Vgl. *Martin Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2017, Rn. 82.

45 Die einschlägige Regelung ist § 43 Abs. 3 S. 1 GenG.

46 Mögliche Lösungen sind die Besetzung der entsprechenden Organe mit eigenen Interessenvertretern und die Bildung sog. zweistufiger Genossenschaftsmodelle, vgl. *Bauer/Markmann* (Fn. 7), S. 389 ff.

47 Diese Aufteilung in drei Handlungsfelder ist übernommen aus der Studie des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Hrsg.), *Wohnungsgenossenschaften als*

bestmögliche Mitwirkung von Genossenschaften bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu schaffen. Im Hinblick auf Wohnungsgenossenschaften waren es vor allem diese Formen der Einflussnahme, mit denen der Staat in den letzten Jahren viel zur Entwicklung des genossenschaftlichen Wohnens auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene beigesteuert hat.

1. Bundesebene

Bereits im Jahr 2002 hat die Bundesregierung die „Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften“ einberufen, um die Stellung der Wohnungsgenossenschaften als dritte Säule der Wohnraumversorgung auszubauen und damit die genossenschaftliche Idee des Zusammenwohnens für die Zukunft abzusichern.⁴⁸ Der dazugehörige Bericht aus dem Jahr 2004 hat Wohnungsgenossenschaften ein erhebliches Potential bezüglich der Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt zugesprochen.⁴⁹ Die Empfehlungen der Expertenkommission waren dabei mitbestimmend für die Novellierung des Genossenschaftsgesetzes im Jahr 2006, durch das die genossenschaftliche Organisationsform deutlich an Attraktivität gewonnen hat.⁵⁰ Außerdem hat die Bundesregierung in den letzten Jahren zahlreiche Modell- und Forschungsvorhaben gefördert, die zu einer stetigen Modernisierung des genossenschaftlichen Wohnens beigetragen haben. Ein Beispiel dafür ist die Studie „Neues Wohnen – Gemeinschaftliche Wohnformen bei Genossenschaften“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung aus dem Jahr 2014, deren Ziel es war, „eine Bestandsaufnahme von gemeinschaftlichen Wohnprojekten in Genossenschaften insgesamt und von deren Unterstützungsstrukturen in Kommunen zu liefern“⁵¹. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass gemeinschaftliche Wohnprojekte „sowohl ins-

Partner der Kommunen, Stand: 2016, S. 106, abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2016/wohnungsgenossenschaften-dl.pdf;jsessionid=C26F2794F2155B815475A623E9AF44AC.live21304?__blob=publicationFile&v=2<10.10.2017>.

48 Bericht der Expertenkommission, (Fn. 32), S. 1.

49 Vgl. Bericht der Expertenkommission, (Fn. 32).

50 Nach *Andrea Althanns*, Genossenschaftliche Modelle bei der Realisierung von Anlagen der erneuerbaren Energien, ZfBR-Beilage 2012, S. 42, hat die Novellierung das Genossenschaftswesen bürgernäher, flexibler, moderner und zukunftsorientierter gestaltet. Für eine Übersicht zu den wichtigsten Änderungen siehe *Beuthien* (Fn. 22), Einleitung Rn. 12 ff.

51 *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, Neues Wohnen – Gemeinschaftliche Wohnformen bei Genossenschaften, Stand: 2014, S. 9.

gesamt als auch in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft“ aufgenommen haben und enthält abschließend zahlreiche Handlungsempfehlungen zur Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.⁵²

„Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen“ ist ein weiteres Forschungsprojekt aus jüngerer Zeit, welches die Bedeutung des genossenschaftlichen Wohnens in der Kommunalpolitik untersucht hat.⁵³ Eine Empfehlung der Studie lautet, „Wohnungsneubau in den Kommunen zur Chefsache [zu] machen und Wohnungsgenossenschaften als Partner [zu] gewinnen“⁵⁴. Die Studie wurde im Rahmen des im Jahr 2014 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit ins Leben gerufenen „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ umgesetzt. Ziel dieses Zusammenschlusses von Bund, Ländern, Kommunen, Wohnungs- und Bauwirtschaft, Gewerkschaften, dem deutschen Mieterbund sowie weiteren wichtigen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt ist es, gemeinsam die aktuellen Herausforderungen der Wohnraumversorgung effektiver bewältigen zu können.⁵⁵ Außerdem ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, „sich weiterhin für eine Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens“⁵⁶ einzusetzen, so dass in Zukunft auch weitere Neuerungen in der Wohnraumpolitik zu erwarten sind. Aktuelles Novum ist das Gesetz zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften⁵⁷, welches im Juli 2017 in Kraft trat und im Hinblick auf Genossenschaften vor allem bürokratische Erleichterungen mit sich brachte. Schließlich ist noch auf das KfW-Wohneigentumsprogramm hinzuweisen, welches das genossenschaftliche Wohnen durch Finanzierungshilfen für die Mitglieder beim Erwerb von Genossenschaftsanteilen unterstützt.

52 Siehe *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 51), S. 9 u. 62 ff.

53 Siehe *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 106.

54 Siehe *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 17.

55 So die eigene Beschreibung auf der Homepage des *Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit*, abrufbar unter: <https://www.bmub.bund.de/buendnis-wohnen/> <09.10.2017>.

56 Bericht der *Bundesregierung* (Fn. 9), S. 47.

57 BGBl. I Nr. 48, S. 2434 ff.

2. Landesebene

Die Ende 2016 abgeschlossene Berliner Koalitionsvereinbarung⁵⁸ dient als gutes Beispiel unterstützender Einflussnahme des Staates auf Landesebene, da sie zahlreiche Förderungen und Gründungserleichterungen für genossenschaftliche Unternehmen enthält.⁵⁹ Im Hinblick auf Wohnungsgenossenschaften sollen neben der bevorzugten Vergabe von Flächen für den Wohnungsbau⁶⁰ auch die Gründung von Bürgergenossenschaften und der Ankauf von privaten Sozialwohnungen durch Bürgergenossenschaften unterstützt werden.⁶¹ Außerdem ist eine Wohnraumförderung vorgesehen, die zusätzlich zum Neubau, Umbau und der Aufstockung bereits bestehender Gebäude auch Maßnahmen zur Modernisierung sowie den Erwerb von Wohnungen umfasst.⁶² Dazu kommen Unterstützungen für Genossenschaften bei Kooperationen, die das gemeindliche Vorkaufsrecht betreffen.⁶³ Eine Besonderheit ist der Wille, auch Transferleistungsbeziehenden die Aufnahme in Wohnungsgenossenschaften zu ermöglichen. Dafür gewährleistet die Koalition die Übernahme von Genossenschaftsanteilen durch die Jobcenter.⁶⁴ Für Haushalte mit geringem Einkommen soll außerdem ein Darlehens- und Bürgschaftsprogramm geprüft werden.⁶⁵ Ähnlich wie die Bundesregierung⁶⁶ sieht auch die Berliner Koalition Wohnungsgenossenschaften als „wichtige[n] Partner für eine soziale Wohnpolitik“, der mit seinen „rund 190.000 Wohnungen dauerhaft mietspreibremsend und sozial stabilisierend“ wirkt.⁶⁷

Aber auch in anderen Bundesländern sind geeignete Beispiele für sinnvolle Instrumente zur Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften zu finden. Nordrhein-Westfalen fördert bewohnergetragene Genossenschaften dadurch, dass das Land Gründungsgutachten zur Neugründung von Wohnungsgenossenschaften durch eine

58 Berlin Gemeinsam Gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen., Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2016–2021 der Parteien Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD), die Linke und Bündnis90/DIE GRÜNEN, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/<08.10.2107>>.

59 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 9, 21, 24, 28, 29, 34, 56, 63, 65, 121, 123.

60 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 21.

61 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 24.

62 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 27 f.

63 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 29.

64 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 29.

65 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 29.

66 Bericht der Bundesregierung (Fn. 9).

67 Koalitionsvereinbarung (Fn. 58), S. 29.

Wirtschaftsberatungsgesellschaft finanziert und Beratungsleistungen für den Aufbau des Genossenschaftsbetriebes bereitstellt.⁶⁸ Außerdem besteht die Möglichkeit, zinsgünstige Darlehen zum Ankauf von Genossenschaftsanteilen zu erhalten.⁶⁹ Die Förderung in Schleswig-Holstein sticht durch ihre recht großzügige Ausgestaltung zur Struktur der Bewohnerschaft heraus. Es muss sich lediglich bei einem Drittel der Bewohnerschaft um Sozialwohnraumberechtigte im engeren Sinn handeln. Die anderen zwei Drittel der Haushalte dürfen die Einkommensgrenzen um bis zu 40 Prozent überschreiten, so dass auch Personengruppen mit gemischter Einkommensstruktur von der Förderung profitieren können.⁷⁰ Die Wohnraumpolitik in Hamburg fördert den genossenschaftlichen Wohnungsbau durch die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt. Dabei sind keine speziellen Fördermöglichkeiten vorgesehen, sondern das Land versucht, den Genossenschaften ein gutes Investitionsklima zu bieten, in dem sie sich am Wettbewerb mit anderen Akteuren auf dem Markt am Wohnungsneubau beteiligen können. Dazu gehören u. a. ein transparentes Grundstücksvergabeverfahren, eine besondere Konzeptvergabe bei der Vergabe städtischer Grundstücke und das Ziel, jedes Jahr mindestens 2.000 neue Wohnungen durch städtische Grundstücke zur Verfügung zu stellen.⁷¹ In den Bundesländern Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein umfasst die Wohnraumförderung sogar die Förderung von Gemeinschaftsräumen.⁷² Insgesamt sind also zahlreiche Instrumente auf Landesebene vorhanden, um Genossenschaften bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu unterstützen.

68 Eine Übersicht der Fördermöglichkeiten ist auf der Homepage des Ministeriums für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen zu finden, abrufbar unter: <http://www.vm.nrw.de/wohnen/wohnraumfoerderung/genossenschaften/index.php> <09.10.2017>.

69 Fn. 68.

70 Vgl. dazu *Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen* e.V. (Hrsg.), *Genossenschaftliche und gemeinschaftliche Wohnprojekte* in Schleswig-Holstein, *Mitteilungsblatt* August 2012, S. 13, abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wohnen/Downloads/arge.pdf?__blob=publicationFile&v=1 <09.10.2017>.

71 Siehe Studie des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 106.

72 Siehe *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 51), S. 63.

3. Kommunalebene

Um die sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen in der Wohnraumversorgung angehen zu können, sind Wohnungsgenossenschaften oftmals auf eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf diesem Gebiet angewiesen. Vor allem neugegründete Genossenschaften haben große Schwierigkeiten, ein ihren Anforderungen entsprechendes Grundstück zu einem angemessenen Preis zu finden. Bei den Kommunen handelt es sich deshalb um wichtige Anlaufstellen, die die Wohnungsgenossenschaften bei der Grundstücksfindung unterstützen und sie bei finanziellen und rechtlichen Fragen beraten. Beispielhaft für eine erfolgreiche Kooperation zwischen Kommune und Wohnungsgenossenschaft ist ein Fall in der Stadt Stuttgart, bei dem die Stadt der „pro...gemeinsam bauen und leben eG“, einer Dachgenossenschaft, die mehrere Wohnprojekte vor Ort betreut, ein Grundstück zu einem günstigen Preis zur Verfügung gestellt und zusätzlich eine Bürgschaft für die Genossenschaft übernommen hat.⁷³ Als Gegenleistung verpflichtete sich diese, für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren kostengünstigen Wohnraum in der Stadt anzubieten. Dabei hat sich die Bürgschaft als wirksames Instrument zur Förderung genossenschaftlicher Neugründungen erwiesen, weshalb das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung empfiehlt, sie in Zukunft auch bundesweit als Fördermöglichkeit in Betracht zu ziehen.⁷⁴

Auch wenn sie im bundesweiten Vergleich die höchsten Wohnungsmieten aufweist⁷⁵, liefert die Stadt München ein gutes Beispiel für eine fortschrittliche Förderung gemeinschaftlicher Wohnprojekte.⁷⁶ Genossenschaften und Baugemeinschaften erhalten in den größeren Siedlungsgebieten eigene Flächenkontingente, die einen Umfang von 20 bis 40 Prozent der Gesamtflächen betragen. Außerdem versucht die Stadt, Ausschreibungsverfahren auf Genossenschaften zuzuschneiden, indem sie bereits im Bauplanungsverfahren darauf achtet, geeignete Wohnbaugrundstücke zu bilden.⁷⁷ In Dortmund hat die „instrumentell sehr gut

73 Dazu und zum Folgenden siehe Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Fn. 47), S. 98.

74 So die Empfehlung in Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Fn. 47), S. 135.

75 Gemeint ist die monatliche Bruttokaltmiete je m² Wohnfläche, welche in München 9,96 Euro beträgt und damit bundesweit an der Spitze steht, siehe Bericht der Bundesregierung (Fn. 9), S. 192.

76 Vgl. Klaassen (Fn. 11), S. 38.

77 Eine Übersicht der Fördermöglichkeiten ist auf der Homepage der Stadt München zu finden, abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/>

ausdifferenzierte kommunale Wohnungspolitik“ dazu geführt, dass auf dem dortigen Wohnungsmarkt ein „ausgeprägtes und gutes Kooperationsklima“ unter den einzelnen Beteiligten herrscht.⁷⁸ Bei dem dortigen „Spar- und Bauverein Dortmund eG“ liegen die Mieten ca. 20 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ihre Strategie, die günstigen Mieten halten zu können, besteht in der eingeschränkten Modernisierung einiger ihrer Wohnungsbestände. An anderer Stelle investiert sie dafür in den Neubau, womit sie in den letzten Jahren 634 neue Wohnungen errichtet hat.⁷⁹ Indem sie die günstigen Voraussetzungen nutzt, die die Stadt auf dem Wohnungsmarkt geschaffen hat, leistet die Genossenschaft einen wichtigen Beitrag zur örtlichen Wohnraumversorgung. Dabei ist sie exemplarisch für das hohe wohnungspolitische Potential, das Wohnungsgenossenschaften mit sich bringen, weshalb es auch nicht verwundert, dass das genossenschaftliche Wohnen immer häufiger zum Ansatzpunkt in stadtentwicklungspolitischen Strategien wird.⁸⁰

V. Schlussbemerkungen

Aktuell geht die Bundesregierung davon aus, dass der Neubaubedarf an Wohnungen bis zum Jahr 2020, rund 350.000 Wohnungen pro Jahr, durch die gegenwärtige Steigerung des Wohnungsangebotes noch nicht gedeckt werden kann.⁸¹ Deshalb gilt es umso mehr, die vorhandenen wohnraumpolitischen Potentiale voll auszuschöpfen. In der Praxis haben sich Genossenschaften bewährt, einen wichtigen Beitrag zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums leisten zu können. Dieses Potential ist in den letzten Jahren zunehmend in den Blickwinkel von Bund, Ländern und Kommunen geraten, was zu unterschiedlichen Ansätzen der öffentlichen Einflussnahme geführt hat. Im Mittelpunkt stehen dabei begleitende, fördernde und rahmensetzende Maßnahmen, mit denen die öffentliche Hand die wohnungsgenossenschaftliche Entwicklung beeinflusst. Während begleitende und fördernde Unterstützungen eher auf kommunaler Ebene anzutreffen sind, legen Bund und Länder oftmals den Rahmen für das genossenschaftliche Handlungsfeld

Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Gemeinschaftliches-Bauen/Genossenschaften.html <11.10.2017>.

78 Studie des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 107.

79 Studie des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 107.

80 So auch das Ergebnis der Studie des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (Fn. 47), S. 104.

81 So Bericht der *Bundesregierung* (Fn. 9), S. 13.

fest. Dabei ist es vor allem das Zusammenspiel der drei Ebenen, das zu einer stetigen Weiterentwicklung des genossenschaftlichen Wohnens führt. Im Rahmen der Publizisierung ebnen diese steuernden Handlungen des Staates Genossenschaften den Weg, bestmöglich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirken zu können. Demzufolge handelt es sich um eine mittelbare Zuwendung „hin zum Öffentlichen“, weshalb es sich anbietet, dieses Phänomen als „mittelbare Publizisierung öffentlicher Aufgaben“ zu bezeichnen.

Der Autor *Dipl.-Jur. Adrian Fuks* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.