

Absichts von der allgemeinen politischen Öffentlichkeit - ja fast von dieser unbemerkt - tobt ein wohnungspolitischer Streit über die Beurteilung und Zukunft der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (gWU). Der äußere Anlaß ist, daß das noch geltende, aus dem Jahr 1940 stammende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) novelliert werden soll. Im Auftrag der Ministerkonferenz der ARGEBAU hat eine Bund-Länder-Kommission am 14.10.83 „Vorschläge zur Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts“ vorgelegt. Parallel dazu gaben die einzelnen Regionalverbände der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gesonderte Stellungnahmen ab, die am 8.11.83 auf einem außerordentlichen Gesamtverbandstag zu einer „Stellungnahme“ des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Köln) zusammengefaßt wurden. Während die Bund-Länder-Kommissions-Vorschläge als zerstörerisch, als Entzug der Geschäftsgrundlage von den Verbänden der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bekämpft werden, hält der Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen (in seiner Stellungnahme v. 20.12.83) eben diese Vorschläge für einen Erfolg der Gemeinnützigkeit selbst, die ihre zunehmend unlegitimierbaren Besitzstandsinteressen zu Lasten der Allgemeinheit durchsetzen. Während die gWU im Prinzip den Status-Quo verteidigen, die freien Wohnungsunternehmen einer Politik der „Vermarktwirtschaftlichung“ und gegen Wettbewerbsverzerrungen durch „privilegierte gWU“ das Wort reden, hat der WOHN-BUND auf seiner Tagung vom 10.3.84 in Hannover Vorschläge zur Reform der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (siehe Dokumentation) vorgelegt, die als einzige die Idee gemeinnütziger Trägerformen als zentralen Bestandteil einer zukünftigen qualitativen Wohnpolitik offensiv vertreten. Dabei wird vor allem die Entwicklung von kleinteiligen Trägerformen für „selbstnutzende Gemeinschaften als Bauherren oder Erwerber“ gefordert, sowie deren Ergänzung durch gemeinnützige Betreuungs- oder Entwicklungsgesellschaften.

Die genannten Streitschriften über die Zukunft der Gemeinnützigen geben aber ein verzerrtes Bild wieder, denn der politisch wichtigste Mitstreiter hat sich noch nicht zu Wort gemeldet: der Finanzminister. Sein Bericht über die Höhe des Steuerverzichts, den der Staat aufgrund der Steuerbefreiung der gWU leistet, steht noch aus und, laut letzter Auskunft, dürfte noch bis Jahresende auf sich warten lassen, so daß noch erhebliche Zeit gewonnen ist, um diese Debatte zu politisieren.

Allerdings sei hier angemerkt, daß die ganze Debatte um eine vermeintliche steuerliche „Privilegierung“ der gWU - sie sind ja von der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer befreit - deshalb schief geführt wird, da meistens dabei übersehen wird, daß sich die freien Wohnungsunternehmen durch eine entsprechende Investitionspolitik ebenfalls erhebliche steuerliche Vorteile verschaf-

Klaus Novy

Eine Zukunft für gemeinnützige Träger

Anmerkungen zur Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts

fen (Abschreibungen, Verlustzuweisungen usw.), so daß eine „quantitativ belegbare steuerliche Bevorzugung der Gemeinnützigen wohl schwerlich abgeleitet werden kann“ (Krischowsky/Mackscheid 1984, S.140). Der Berliner Verband geht in seiner Stellungnahme zum WGG sogar soweit, zu schreiben: „Steuereinnahmen sind durch eine Aufhebung der Steuerbefreiung nicht zu erwarten ... Der Fiskus erspart sich durch die Steuerbefreiung Steuermindereinnahmen ... Der Fiskus müßte die Mittel, die desinvestiert würden (nach Aufhebung der Steuerbefreiung; K.N.), selbst in diesen Markt investieren“ (Jahresbericht 1982/83, S.14). Wie dem auch sei, die Undurchsichtigkeit des jetzigen Förderungssystems vor allem in Bezug auf die verteilungspolitischen Konsequenzen wird offensichtlich. Der WOHN-BUND fordert ein Zurück zum Primat der direkten Förderung, und zwar ausschließlich an Träger, die ihre Förderungswürdigkeit, d.h. auch Subventionseffizienz durch Bindungen und Leistungen belegen und absichern, also nur an Träger, die einen modernisierten WGG genügen, wie das ja im Prinzip bis zum 1. WoBauG 1950 der Fall war.

Doch welche wirklichen Probleme erzeugen den Problemdruck, der die aktuelle Novellierungsdebatte ausgelöst hat. Geht es nur um die Berechtigung der Steuerbefreiung, um die Verschärfung der Belegungsbindung und um den Geschäftskreis der gWU, wie man zu glauben versucht ist, überfliegt man die genannten Papiere.

Mein Eindruck ist, daß es ordnungspolitisch um das Ganze geht. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wird zusammen mit dem System des sozialen Wohnungsbaues, der Wohnraumbindung und dem Mieterschutz insgesamt als Teil der nachkriegsbedingten Wohnraumbewirtschaftung interpretiert- und heute als gänzlich überflüssig erachtet. Die letzten Reste der „Wohnraumzwangswirtschaft“ sollen in die „soziale Wohnungsmarktwirtschaft“ aufgelöst werden. Vieles ist schon im Gange: Lockerung des Mieterschutzes, Abbau der Objektförderung, Auslaufen der Bindungen im sozialen Wohnungsbau (bis 1995 soll der Bestand halbiert sein). Pfeiffer verblüfft bei jeder Gelegenheit mit der Frage, welche Legitimation es eigentlich dafür gäbe, daß ein Mieter eines gWU preiswerter wohnt als andere. Für

viele ist schon ausgemacht, daß die Vergleichsmiete die Kostenmiete ablösen wird, daß dann auch die mietenpolitische Spaltung des Wohnungsmarktes beseitigt ist. Für die herrschende konservative wirtschaftspolitische Öffentlichkeit ist es ausgemachte Sache, daß die Marktwirtschaft endlich eine Chance in der Wohnungswirtschaft haben müsse (so der Sachverständigenrat, der wissenschaftliche Beirat beim BMW:).

Faßt man das Novellierungsvorhaben nicht als bloßes Gesetzesflickwerk, sondern interpretiert es in dem Kontext langfristiger Entwicklungen, so bieten sich zur Orientierung folgende zwei Szenarien über die Zukunft der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft an:

Szenario I: Armenhaussektor

Die Arbeitslosigkeit nimmt zu, da der Rückzug der Industrien anhält, neue Technologien eher Arbeit freisetzen. Die Sozialleistungen nehmen ab, werden unbezahlbar. Die Gesellschaft spaltet sich in das Lager der Arbeitsplatzinhaber und der Arbeitslosen. Aufgrund des Auslaufens der Bindungen schwindet die Zahl der Sozialwohnungen (bis 1995 auf die Hälfte). Durch Umwandlung, Zusammenlegung und Modernisierung schrumpft auch sonst der Markt preiswerter Wohnungen. Die Kommunen erhöhen notgedrungen den Belegungsdruck auf die kommunalen und sonstigen gWU. Letztere, vor allem die Genossenschaften, versuchen durch Ausstieg aus der Gemeinnützigkeit, durch Privatisierung und andere Ausweichstrategien sich dieser Überforderung zu entziehen, wodurch erneut die Verfügungsreserve der Wohnungsämter zusammenschmilzt. Neubau von Sozialwohnungen wird nicht mehr gefördert. Schließlich ist aus dem großen Projekt eines sozial, kulturell attraktiven und vielfältigen gemeinnützigen Wohnungsbau ein kleiner fremdverwalteter Armenhaussektor übrig geblieben (vgl. die Politik der Torries gegenüber dem council-housing). Sonst verbleibt ein sich zunehmend segmentierender freier Markt mit anonymen Wohnquartieren von unverbundenen Einzeleigentümern und Mietern.

Szenario II: Huckepack durch die Krise

Der Ausgang ist wie oben: steigende Arbeitslosigkeit, verschärfte Probleme bei der „Sozialabsicherung“. Der ursprüngliche Ansatz der gWU - die Mobilisierung von Selbsthilfebereitschaft, Gewinnbeschränkung, Vermögensbindung, Dauerwohnrecht, Selbstkostenmiete, interne Ausgleichsfonds, Sicherung sozialer Gemeinschaften - entspricht genau den Basisstrukturen, auf die man in der Krise angewiesen ist, zwar nicht zur Arbeits-

platzsicherung, so doch aber als Beitrag zur Lebenslagensicherung. Neue handhabbare Trägerformen, Beratung und Förderprogramme werden angeboten, damit Bewohnergruppen als „selbstnutzenden Gemeinschaften“ ihre bedrohten Wohnungen retten können. Die bestehenden gWU wenden sich verstärkt der Bestandspflege zu, auch im Sinne der Sicherung und Aktivierung sozialer Gemeinschaften und ihrer Fähigkeit, selbstaktiv die wachsenden Probleme zu lösen. Zudem betreuen sie, die neu entstehenden Kleinprojekte (Bewohnergenossenschaften) in bedrohten Beständen. Daß aber gemeinnützige Träger Vorrang bei der Förderung bekommen und in die bedrohten Bestände expandieren, setzte voraus, daß die neuen Wohnleitbilder („selbstnutzende Gemeinschaften“) auch von Mittelstandsgruppen kulturell getragen werden. Breite Schichten der Bevölkerung sorgen für einen bunten Pluralismus gebundener Wohnformen, gemeinsam aber sorgen sie dafür, daß die höhere Förderungswürdigkeit gemeinnütziger Projekte anerkannt wird, denn anders als bei der Einzeleigentumsförderung werden hier soziale Aufgaben mitgeführt. Aus Wohnraum wird gemeinsam gestalteter Lebensraum.

Gefahren der Marktfiklore

Die hier und in der WOHNBUND-Stellungnahme vertretene These ist, daß gemeinnützige Träger nur dann eine Zukunft haben, wenn sie sich in Anknüpfung an ihre Tradition wieder ihrer ordnungspolitischen Besonderheiten bewußt werden und ihre sozialen und kulturellen Aufgaben reaktivieren. Das aktuelle Dilemma der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ist, daß sie aufgehört hat, sich ordnungspolitisch eigenständig als Sektor zu legitimieren. Statt auf Eigenständigkeit zu insistieren, wird bei fast jeder Verbandsstellungnahme ein Bekenntnis zur „sozialen Marktwirtschaft“ abgegeben. Man sieht sich selbst nicht als abgrenzbaren Sektor mit eigenen Allokations- und Verteilungsformen, sondern als Summe von Marktunternehmen. Diese reale und ideologische Entwicklung korrespondiert mit einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ der wissenschaftlichen Literatur über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft (aktuelle Ausnahme: Krischausky/Mack-scheidt 1984). Die tatsächliche historische Verwischung der Aufgabentrennung von „freien“ und „gemeinnützigen“ Wohnungsunternehmen wird als „Ein-ebnungstheorem“ (Hämmerlein 1968) in der Literatur längst gehandelt; wen wundert es dann, daß die Steuerbefreiung der gWU als unzulässige Privilegierung und Wettbewerbsverzerrung gebrandmarkt wird (Bundesverband freier Wohnungsunternehmen 1983). Um einen alten Spruch zu variieren: Wer sich in diese Gefahr begibt - von der Wohnreform kommend - der kommt darin um. Oder: Wer die Plattform der „sozialen Marktwirtschaft“ wirtschaftsprogram-matisch wählt, gelangt nie und nimmer zum gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, sondern nur noch zur Subjekt-förderung (Wohngeld) und einem kleinen Restbestand vollbelegungsgebundener Häuser für die kommunale Wohnungsfürsorge (Szenario I).

Die Angst vor der eigenen Geschichte

Der Hang zu marktwirtschaftlichen Bekenntnissen überrascht umso mehr, als die Mehrzahl der noch heute rechtlich bindenden Besonderheiten der gWU klare Brüche mit der marktwirtschaftlichen Steuerung darstellen:

- die Vermögensbindung bedeutet, daß es keine intersektorale Kapitalmobilität gibt;
- die Beschränkung der Verzinsung des Eigenkapitals auf 4% widerspricht klar der Idee der Gewinnmaximierung;
- die Überschubbindung (Baupflicht und Kleinwohnungsbau (früher)) ist nach der marktwirtschaftlichen Logik Kapitalfehleitung;
- das Dauerwohnrecht widerspricht den Marktprämissen nach Mobilität und vollständigem Wettbewerb;
- die Selbstkostenmiete widerspricht als Preiskontrolle zutiefst Idee und Funktion des Marktpreises.

Wer nach diesen Prinzipien im einzelnen noch handelt (oder handeln muß), täte gut daran, die dazugehörigen positiven ordnungspolitischen Leitbilder statt irreführender marktwirtschaftlicher Folklore zu vertreten. Doch obwohl es den gemeinnützigen Sektor als einigermaßen stimmiges System eines „autonomen“ oder „intermediären Sektors“ einmal gegeben hat, der sich problemlos selbst legitimieren konnte (während der Weimarer Republik), ist heute oft nicht einmal mehr eine Ahnung der ursprünglichen Funktionszusammenhänge da. Jahrzehntelanges Flickwerk und bewußtes Beseitigen der Voraussetzungen haben heute eine widersprüchliche Struktur hinterlassen, die mehr Probleme produziert als sie lösen kann. Wen wundert es dann, daß die Zahl der Gegner in allen Lagern größer ist als die der Erneuerer.

Der frühere Status der gWU beinhaltete keine „Privilegierung“, sondern eine Art Tausch: die Selbsthilfeunternehmen boten (zunächst freiwillig) zahlreiche Bindungen bzw. Beschränkungen in der freien Verwertung ihres Eigentums einerseits sowie Leistungen, die die Kommune entlasteten, andererseits an:

- a) Die Nutzer bzw. Sozialanleger boten einen Vermögenseinsatz unter Verzicht auf Gewinnmaximierung (stattdessen 4%) und unter Verzicht auf Wertsteigerung und Spekulation;
- b) Sie boten folgende Leistungen: Dauerwohnrecht, Förderung des Kleinwohnungsbaues, Mobilisierung von Selbsthilfebereitschaft, soziale und kulturelle Dienste (Kinderbetreuung, Altenbetreuung, Notfondss, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen), eigene Infrastruktur (Müllabfuhr, Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung usw.)

Weitsichtige Gemeindeverwaltungen boten diesen „Entlastungsorganisationen“ zahlreiche „Gegenleistungen“ an, z.B. Befreiung von Bau- und Notariatsgebühren, Steuerbefreiung, bevorzugte Bedienung mit Bauland oder Erbbaurechtskonditionen, Bürgschaften, zinsgünstige

Arbeiterturner gründen ihre eigene Genossenschaft

Unter welchen Schwierigkeiten und in welchem politischen und kulturellen Kontext die Baugenossenschaft FREIE SCHOLLE in Bielefeld – heute mit mehr als 5000 Wohnungen eine Großgenossenschaft – 1911 gegründet wurde, berichten im folgenden die Genossenschaftler und Arbeitersportler Paul Schäfer und Fritz Niekamp:

Paul Schäfer

„Seinerzeit im kaiserlichen Deutschland gab es zwei große Verbände, die Sport betrieben. Die eine Richtung war die 'Deutsche Turnerschaft' – das war die bürgerliche Richtung –, und die andere Richtung, das war der 'Arbeiter Turn- und Sportbund'. Weil wir nun aber gegen diese bürgerliche Richtung eingestellt waren, waren wir natürlich von denen geächtet. Es ragte ja auch in's Politische hinein. Die einzelnen Vereine hatten nach ihrem eigenen Entwurf sticken lassen, aber wir hatten als Hauptfahne die rote Fahne. In unseren Liedern wurde das immer wieder betont.“

Fritz Niekamp

„Die meisten Turner waren organisiert: im Verband (Gewerkschaftsverband) und in der SPD. Die KPD und USPD entstanden im Krieg.“

Paul Schäfer

„Die 'Deutsche Turnerschaft' sang: 'Oh Deutschland hoch in Ehren' und wir sangen: 'Die Freiheit hoch in Ehren'. Wir wollten unsere Freiheit: wir wollten aus dem Druck heraus. Wir hatten uns zur Aufgabe gemacht, die Arbeiterschaft, die Jugend im Daseinskampf zu stärken.“

Die andere Richtung ging darauf hinaus, das Volk wehrtüchtig zu machen und nach dem Motto 'sie griech woll'n wir Frankreich schlagen, sterben als ein deutscher Held' – also für Militärzwecke. Und weil wir nun so eingestellt waren, wurden wir von den anderen geächtet. Uns waren die Schulturnhallen als Turnbetrieb verboten.“

„Wir haben uns gesagt, 'wie können wir das ändern?' Wir haben keine Turnhallen, wir müssen versuchen, ob wir nicht eine bauen können. Wir wurden ja immer stärker und die Mitgliederzahl wuchs und wir hatten eine gewisse Macht schon erreicht.“

Dann haben sich zwei Vereine, der Turnverein 'Hoffnung' und der Turnverein 'Vorwärts' zusammengeschlossen, haben das besprochen und haben beschlossen, eine Genossenschaft zu gründen um eine Turnhalle herzurichten. – Wir waren ja alle begeistert, wir Turner.“

Darlehen, verlorene Bauzuschüsse, Erlaß von restriktiven Baunormen und Erschließungsgebühren. Wer viel bot, hatte Anspruch auf öffentliche Gegenleistungen. Jahrzehntlang - bis Ende der 20er Jahre - nutzten die Gemeinden diesen Spielraum; in Verhandlungen mit gemeinnützigen Trägern wurde jeweils ein „deal“ gemacht. Wechselten die Mehrheiten, so veränderte sich auch oft der Inhalt dieses Tausches bzw. die Tauschbereitschaft selbst. Mit dem Beginn direkter staatlicher Förderung (zinsgünstige Hypotheken der Sozialversicherungsanstalten (1889), Wohnungsfürsorgefonds (1901), Hauszinssteuer (1924 vgl. Pergande 1973, S.18), begann dann die Präzisierung, die Verrechtlichung des Tausches. Als wohnreformkulturelle Selbstverständlichkeit bildete sich heraus, daß nur der staatliche Förderung erhalte, der das dadurch entstehende Vermögen dauerhaft vor Spekulation und privater Verwertung schütze. Zinsbeschränkung, Vermögensbindung, Rück-, Wiederkaufs- oder Erbbaurecht sollten die dauerhafte Zwecksicherung der staatlichen Subvention sichern. Jede Privatisierung in freiverwertbares Eigentum widerspräche diesem Grundsatz. Deshalb gab es in der (erst 1940 Gesetz gewordenen) Wohnungsgemeinnützigkeit einen §8, der selbst bei Privatisierung noch den Ausschluß der Realisierung von Spekulationsgewinnen grundbuchlich vorsah. Es blieb der CDU-Mittelstandspolitik vorbehalten, im 2. Wohnungsbaugesetz (1956) diesen Pfeiler des Systems der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft einzureißen, (§8 WGG wurde ersatzlos gestrichen), wie sie ja auch schon beim 1. WoBauG (1950) das sog. Gleichheitsprinzip bei der staatlichen Förderung einführte. Damit wurden privatwirtschaftliche und gemeinnützige Bauherren förderungsrechtlich „gleichgestellt“, obwohl sie Ungleiches boten, die freien beispielsweise nur befristete, die gWU dauernde Vermögensbeschränkungen. Mit diesen beiden Maßnahmen wurden nicht nur zwei entscheidende Funktions- und Legitimationen des gemeinnützigen Sektors in seinem Verhältnis zu staatlicher Förderung zerstört; es wurden auch die Weichen gestellt für jenes undurchsichtige System staatlicher Förderung, vor dem alle alten Wohnungsreformer immer gewarnt hatten. Staatliche Förderung, deren Zweck man nicht sicherstelle, verkäme zu einer Geschenkepolitik, zu Mittelstandsprämien, ja schlimmer noch: zu Spekulationsprämien. Man kann die Entstehung der Wohnungsgemeinnützigkeit geradezu so interpretieren, als Versuch nämlich, Trägerformen auf der Empfängerseite staatlicher Maßnahmen zu finden, die des hohen öffentlichen Auswandes „würdig“ sind. Hier kam das Angebot der „freien Träger“, vor allem der Genossenschaften, die ihr Vermögen stiftungsähnlich neutralisierten und zahlreiche tendenziell öffentliche Aufgaben übernahmen, gerade richtig. Bis zum Ende der Hauszinssteuerära war es wohnreformpolitisch selbstverständlich, daß im Sinne der Subventionseffizienz nur „gemeinnützige Träger“, nur wer Bindungs- und Lei-

stungsangebote machte, auch staatliche Förderung (direkt und indirekt) erhielt. Die grundlegende Reform staatlicher Förderungspolitik, die so notwendig wie unwahrscheinlich ist, müßte zu diesen finanz- und verteilungspolitischen Norm zurück. Diese förderungspolitische Tauschformel erlangt aber immerhin wieder vermehrtes öffentliches Gewicht (WOHNBUND; Wollmann 1984, S.31; Krischausky/Mackscheidt 1984, S.112; Novy 1982, S.123/124).

Eindeutiger Geschäftskreis für gWU; die sozial gebundene Wohnung

Die Debatte um Erneuerung und Zukunft der Wohnungsgemeinnützigkeit muß an dieser „Tauschformel“ anknüpfen. Der Entzug und die Aufgabe früherer Funktionen, die Zerstörung interner und externer Funktionsvoraussetzungen sowie die zunehmende Verwischung der Trennlinie zwischen freien und gemeinnützigen Aufgaben haben die aktuelle Legitimationskrise der gWU herbeigeführt. Wollen sie mehr tun als defensive Besitzstandssicherungspolitik, wenn sie das WGG nicht zu einem Selbstfinanzierungsgesetz entarten lassen wollen (was ihnen unterstellt wird; vgl. Bundesverband 1983), so werden sie ihre Seite des „Tauschangebots“ stärken müssen: stärkere Bindungen und die Übernahme neuer/alter Aufgaben im sozialen und kulturellen Bereich. Dazu weiter unten. Weiterhin bedarf es wieder einer klaren Trennung zwischen dem Sektor privater und gemeinnütziger Wohnungsverwaltung. Seit dem „Sündenfall“ der modernen Wohnungspolitik, der Einführung des „Gleichheitsprinzips“ in der Förderung und der Abschaffung der spekulationshemmenden Vorschriften bei Privatisierungen (§8 WGG), tragen staatliche Leistungen nun nicht mehr zum Ausbau eines gebundenen Sektors mit tendenziell zunehmender Selbstfinanzierungsbasis bei, sondern fließen in ein Faß ohne Boden - als private „Reformrenten“. Vermögensbildung nennt man diese Mittelstands- und Spekulationsprämien. Wieso es sinnvoller sein soll, Personen mit mindestens Netto 3.000,- DM Gehalt Geld für Eigentumsmaßnahmen staatlicherseits zu beschenken als jenen Einkommensschwächeren preiswerten, gebundenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, bleibt ein Rätsel der politischen Kultur vor allem der Gewerkschaften und SPD der letzten Jahrzehnte.

Historisch war die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und freiem Wohnungsbau entlang den beiden Bestimmungen „Kleinwohnungsbau“ und „Bindungen“, wobei es bis zur Verrechtlichung 1930/40 erhebliche Spielräume lokalen Aushandelns gab. „Kleinwohnungsbau“ als Indikator für den betreuten Personenkreis ist unhaltbar geworden. Will man einen sozial und kulturell attraktiven gemeinnützigen Wohnungsbau haben, so sollte der Einkommensbezug als Zugangskriterium fallen (wohl in der Mietenhöhe seinen Niederschlag finden). Als Abgrenzungskriterium bliebe

Genossenschaftliche Gemeinschaftseinrichtungen

„Eine gemeinnützige Bauvereinigung, die ihrer Aufgabe in vollem Umfange gerecht werden will, darf sich nicht darauf beschränken, nur Wohnungen zu errichten, sondern muß darüber hinaus, namentlich wenn es sich um Anlagen neuer, großer Siedlungen handelt, auch geeignete Räumlichkeiten zur Befriedigung der allgemeinen Lebensbedürfnisse, zur Abhaltung geselliger und kultureller Veranstaltungen usw. schaffen.“ (Aus: 30 Jahre Spar- und Bauverein Solingen, 1927).

Wohnungsbaugenossenschaften als gleichberechtigte, demokratische Zusammenschlüsse von wirtschaftlich Schwachen, die als Individuen auf dem Freien Markt ihre Bedürfnisse nach billigen und gesunden Wohnungen nicht befriedigt bekamen, waren bis zur nationalsozialistischen Machtübernahme 1933 stets mehr gewesen als reine Versorgungsunternehmen für billigen Wohnraum.

Der freiwillige Zusammenschluß der Mitglieder aus dem Bewußtsein, nur gemeinsam und in solidarischer Selbstverantwortung ihre Wohn- und Lebenssituation verbessern zu können, brachte es mit sich, daß es Wohnungsbaugenossenschaften nicht allein um die Verwirklichung individueller Wohnbedürfnisse ihrer Mitglieder gelegen sein konnte. Gerade in wirtschaftlichen Notzeiten besann man sich des gemeinsamen, solidarischen Handelns. Um eine umfassende soziale, kulturelle und wirtschaftliche Absicherung ihrer Mitglieder zu gewährleisten, richteten Genossenschaften, besonders in ihrer Blütezeit, den Zwanziger Jahren, zahlreiche Gemeinschaftseinrichtungen ein. Genossenschaften wurden somit Wohn- und Lebensgemeinschaften.

Sie richteten Sparkassen, Versicherungen und Solidarfonds ein, wie den Mieterleichterungsschatz des Spar- und Bauvereins in Solingen. Er entstand 1921 auf der Basis von freiwilligen Einzahlungen der Mitglieder. Kinderreiche Familien, Arbeitslose, in Not geratene Mitglieder erhielten daraus Zuschüsse für ihre Mietzahlungen. 1928 wurde dieser auf freiwilligen Spenden aufgebaute Fonds in eine Stiftung umgewandelt, aus deren Zinserträgen Mietbeihilfen gezahlt wurden.

Gemeinschaftswäschereien entstanden zur Erleichterung der Arbeit der Hausfrauen. Kindergärten wurden gebaut und Spielplätze angelegt. Kultureller Mittelpunkt vieler Genossenschaftssiedlungen wurden die Gemeinschaftshäuser, in denen Restaurants, Räume für Festlichkeiten und Veranstaltungen, Bibliotheken, Kegelbahnen usw. den Genossenschaftlern zur Verfügung standen, Einrichtungen, die für die Arbeiterschaft bedeutende soziale und kulturelle Errungenschaften darstellten.

dann die Neufassung des Begriffes „sozialgebundene Wohnung“. Nach dem WOHN-BUND-Vorschlag würden gemeinnützige Träger zukünftig ausschließlich „sozialgebundene Wohnungen“ bauen oder verwalten; diese wären dem Verkaufs- und Spekulationskarussell endgültig entzogen, das Vermögen stiftungsähnlich gebunden, die Nutzerrechte sollten kleingewerkschafts- oder eigentumsähnlich ausgebaut werden. Die Konkurrenz im Bauträgergeschäft mit den privaten Wohnungsunternehmen wäre entschärft, da die Gemeinnützigen im Eigentumsbereich ebenfalls nur gebundene Wohnungen (grundbuchliche Eintragung: Erbbau-, Wiederkaufsrecht) anbieten würden.

„Nur wohnen“ versus „anders wohnen“

Eine weitere Leistungsreserve ist den Selbsthilfeunternehmen nach 1933 entzogen worden, was bis heute gerne verdrängt wird, obwohl es gerade dies ist, was vor allem die Genossenschaften zunehmend vor Schwierigkeiten stellt. Bis 1933 war es für die Genossenschaften selbstverständlich, daß sie als Organisationen auch für soziale und kulturelle Fragen zuständig waren. Vor allem die Spar- und Bauvereine haben eine große Tradition der Gemeinschaftseinrichtungen - von der Hausbäckerei bis zum genossenschaftseigenen Kindergarten (vgl. hierzu Novy 1982b; Novy 1983; und Bild- und Textdokumentation in diesem Heft). Während der Zeit des Nationalsozialismus wurden diese sozialen und kulturellen Reformleistungen abgebaut, schließlich im WGG von 1940 faktisch verboten. Die gWU wurden auf die reine Wohnraumversorgung verpflichtet. Seitdem dürfen Genossenschaften selbst keine Einrichtung mehr führen, die über den reinen Wohnzweck hinausgehen, z.B. eines Kindergartens. Noch heute verhindert diese Rechtslage die Ausweitung der genossenschaftlichen Aufgaben; noch heute werden „alte“ und beliebte Einrichtungen, die im Stillen überlebt haben, auf Rechtswegen beseitigt. So muß zur Zeit die Braunschweiger Baugenossenschaft, Deutschlands mitgliederstärkste, ihre zwei Ferienheime aufgeben, weil die niedersächsische Aufsichtsbehörde diese als WGG-widrig entdeckt hat. Das herrschende WGG deckt zwar den Bau teurer Eigentumsmaßnahmen, nicht aber soziale Einrichtungen für notleidende Mitglieder.

Dabei steckt in der subsidiären Übernahme sozialer und kultureller Aufgaben eine Chance sowohl für die bestehenden Genossenschaften wie auch für neue gemeinnützige Träger. Die bestehenden Genossenschaften sind auch deshalb in einer Strukturkrise, weil die letzte Generation, die noch Genossenschaftsgeist und -kultur eingeatmet hat und für die die Genossenschaft eine Lebensform ist, ausstirbt. Dies trifft sowohl die Leitungsorgane wie auch die Bewohner-schaft der Genossenschaften. Überall bleiben nun jene, die - sei es durch die staatliche Belegungspolitik, sei es durch die privatistisch-wohlstandsorientierte



Nachkriegskultur - wenig mit dem Genossenschaftsprinzip als Sozial- und Kulturform anfangen können. Viele Wohnungsgenossenschaften haben sich faktisch in soziale Wohnungsunternehmen verwandelt. Jetzt, wo aber keine quantitativen Bauleistungen mehr gefragt sind und - damit die Hauptlegitimation für die Gemeinnützigkeit entfällt (Erfüllung der Baupflicht) - wäre eine Besinnung auf die spezifische Leistungsfähigkeit der Genossenschaften eine Chance: Schaffung von Identifikation mit der Siedlung, Mobilisierung von Selbsthilfebereitschaft, Sicherung sozialer Gemeinschaften, kleine Netze. Und danach ist Bedarf: Krisenpolitisches, Fiskalisches, Ökologisches und Kulturpolitisches spricht für die Ausdehnung selbstaktiver Formen der kollektiven Selbsthilfe.

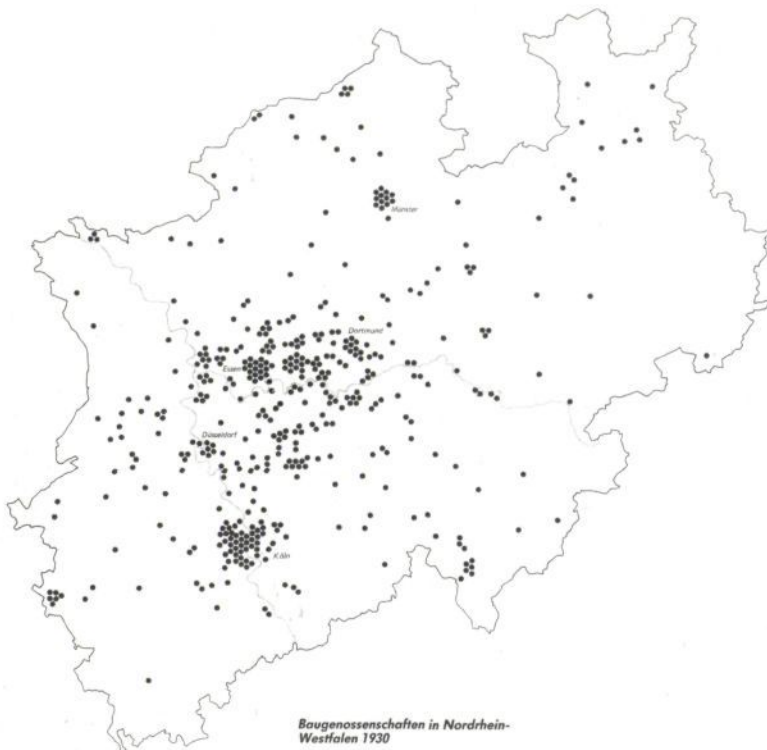
Keine Genossenschaftsbewegung ohne Neugründungen!

Während die bestehenden Genossenschaften - weil „personalisierte Ökonomie“ - meist wertkonservativ sind und sich als wenig wandlungsfähig erweisen, könnten Neugründungen einen Beitrag zur zeitgemäßen Aktualisierung der Wohnungsgemeinnützigkeit leisten: verstärkte Bindungen (z.B. Verzicht auf Privatisierung) und verstärkte Übernahme tendenziell öffentlicher Aufgaben: Nachbarschaftsarbeit, Kinder- und Altenbetreuung, kleine Fürsorgenetze, Sicherung der sozialen Gemeinschaft usw. Genau dies sind ja die Zielvorstellungen der zahlreichen Wohnprojekte zur Sicherung bedrohter Bestände oder zur Umnutzung leerstehender Gewerbebauten zu preiswertem Wohnraum. Doch die handhabbaren Rechts- und Förderungsformen, die aus Wohnraum selbstgestaltbaren Lebensraum machen würden, fehlen. Die klassischen Formen im Genossenschafts- und Gemeinnützigkeitsrecht sind faktisch veraltet; die Alternativen (Verein, BGB-Gesellschaft) sind ungeeignet und zudem instabil. Der WOHN-BUND hat in seiner

Stellungnahme zum WGG Alternativen zur Baupflicht vorgeschlagen, die zeitgemäß der Solidaritätspflicht, an der festzuhalten ist, Genüge tun.

Neugründungen bedürfen der Beratung und Betreuung; auch der Hilfe bei der Eigenkapitalbeschaffung, um den Wettbewerbsnachteil gegenüber großen Alten auszugleichen, die in der Phase ihrer Entstehung ebenfalls auf Sozialanleger und kommunale Hilfe angewiesen waren. Eigenkapitalersatzdarlehen gibt es zwar für Eigentumsmaßnahmen, nicht aber für Genossenschaftswohnungen, wie die neugegründete Genossenschaft SELBSTBAU in Berlin (vgl. WOHN-Bund-Journal 2, 1984) gerade erfahren mußte. Was die Professionalisierung betrifft, so ist es sinnlos, daß sich jede Neugründung in dieser Richtung entwickelt; man sollte auf die schon in den Zwanziger Jahren entwickelte und bewährte Aufteilung in gemeinnützigen Betreuungsunternehmen und kleinen Selbsthilfebewohnergenossenschaften zurückgreifen. Mit STATTBAU Berlin deutet sich diese Lösung an. Für die Genossenschaft SELBSTHILFE Linden (Hannover), die eher die Betreuungsfunktionen darstellt, steht eine Ausdifferenzierung der Bewohnerorganisationen in den einzelnen Häusern noch an.

Es ist paradox: Der objektive Bedarf an Entlastungsorganisationen für die traditionellen sozialpolitischen Institutionen ist da (nicht zuletzt aufgrund der sogenannten Kostenkrankheit personenbezogener Dienstleistungen; vgl. Matzner 1982, S. 170). Überall wird von der ordnungspolitischen Bedeutung eines „autonomen“ oder „intermediären“ Sektors zwischen Staat und Markt gesprochen. Auf der subjektiven Seite haben sich Hunderte von Initiativen gebildet, die ihre Wohninteressen mit weitergehenden sozialkulturellen Anliegen verbinden. Doch objektiver Innovationsbedarf und subjektives Innovationspotential reichten bislang nicht, einen Durchbruch zu ermöglichen. Die bestehende Arbeitsteilung zwischen wirtschafts-, wohnungs- und sozialpolitischen Institutionen, das dazugehörige Klientelsystem



Baugenossenschaften in Nordrhein-Westfalen 1930

und Elitenkartell blockieren bislang fast jeden Erneuerungsversuch. Die alte Genossenschafts„bewegung“ behindert die neue.

Ein symptomatisches Beispiel - eines von vielen - für die objektive Behinderung von neuen Ansätzen und Selbsthilfebemühungen durch die kartellartige Verbandsstruktur (Einheitsverband/Monopolverband) und das Zusammenspiel mit der Anerkennungsbehörde ist das der Gemeinwirtschaftlich Wohnen GmbH in Hannover (vgl. Laue/Veser 1984). Zur Rettung umwandlungsbedrohter Wohnungen für die Bewohner wurde eine neue Trägerform von Dieter Laue entwickelt. Seine Voranfrage zur Erlangung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde mit dem Hinweis „kein Bedürfnis“ negativ beschieden. Gibt es kein „Bedürfnis“, die Wohnungen für die Bewohner zu sichern? Keines der Hannoveranischen gWU hat sich um die Aufgabe gedrängt, die Laue freiwillig und ohne öffentliche Förderung übernimmt. (In der Verhinderung einer unproduktiven Konkurrenz lag ja historisch einer der positiven Gründe für die Einführung der Bedürfnisprüfung.) Wenn es aber sowohl ein gravierendes reales Problem gibt (Vertreibung von Mietern) wie auch ein Lösungsangebot, das in der besten Tradition gemeinnütziger Träger steht, und wenn die bestehenden gWU selbst diese Aufgaben nicht übernehmen wollen und teilweise nicht können, wieso darf dann mit der Bedürfnisprüfung ein solcher Mißbrauch getrieben werden? Es ist ein Skandal der bisherigen WGG-Reformdebatte, das dieses Thema überhaupt noch nicht aufgetaucht ist. Wer ernsthaft auf mehr Selbstverantwortlichkeit, Selbsthilfe und kulturelle Vielfalt setzt, muß offene, plurali-

stisch Strukturen wollen. Die zwangskörperschaftliche - obrigkeitsstaatliche Struktur von 1934 bis heute ist ein politisch-kultureller Anachronismus. Peinlich ist auch, daß generell ausgerechnet die spezifisch autoritären, deutsch-nationalen und rassistischen Elemente des WGG, die noch geltendes Recht sind (vgl. auch §7 und 13), so lange haben überleben können. Der WOHNBUND fordert die ersatzlose Abschaffung der „Bedürfnis“-prüfung. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung und jährliche Revision sind Kontrolle genug.

Eine aktualisierte Wohnungsgemeinnützigkeit ist unverzichtbar!

Von vielen bestehenden gWU wie aber auch von neuen Projekten wird gefragt, warum sich überhaupt unter das strenge Regiment staatlicher Gemeinnützigkeitsregeln begeben. Zur Zeit sind nicht einmal die Steuerbefreiungen derart, daß die Gemeinnützigen besser dastünden als „freie“, die Abschreibungen, Verlustzuweisungen und sonstige indirekte Formen für sich nutzen können. Doch eine Ökonomie, die ihr Vermögen historisch und heute stark mit Sozialanlagen und öffentlichen Mitteln bildet, kann auf „Vertrauen“ allein nicht ruhen. Transparenz der Geschäftsführung und Kontrolle sind im wohlverstandenen Eigeninteresse aller Beteiligten. Wie einige Krisenfälle zeigten, sind die bestehenden Regelungen und Prüfungsmodalitäten noch nicht eindeutig genug. Entgegen mancher Mythen über den „autonomen Sektor“ und Genossenschaften als „informellen Sektor“ ist die Ökonomie der Solidarität außerordentlich regulierungsbedürftig. Es ist kein Zufall oder „böser Wille“, daß die Genossenschaft

seit ihrer Entstehung zu den kompliziertesten Unternehmensformen zählt. Registergericht, Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision sollten Mitglieder und Gläubiger zugleich schützen. Die Normen des WGG sollen auch quasi-öffentliches Vermögen und Interessen vor dem gruppenegoistischen Zugriff mancher Bewohner schützen; daran ist zu denken, sowohl wenn heute immer mehr bestehende gWU laut über den Ausstieg aus der Gemeinnützigkeit nachdenken, vor allem auch Genossenschaften; wie auch, wenn stark geförderte Projekte (z.B. in Berlin) Eigentum anstreben. Deshalb setzt sich der WOHNBUND für eine Erneuerung des WGG ein. Der Ausstieg soll derart erschwert werden, daß er unattraktiv bleibt. Geförderte Bestände sollen „gebundene“ bleiben. Die mehr als 3 Millionen gemeinnützig gebundenen Wohnungen werden mehr denn je gebraucht. Die WGG muß auch so novelliert werden, daß es auf die kommende Welle von Neugründungen paßt. Die Projekte haben Anspruch, in ihrem sozial-kulturellen Anliegen ernst genommen zu werden; sie haben aber auch die Pflicht, sich vor sich selbst zu schützen. Vertrauen ist gut, Kontrolle besser.

Quellen

a) Dokumente

Die wichtigsten Dokumente und Stellungnahmen sind zusammengefaßt in:

B. Großfeld, Gutachten zu verfassungsrechtlichen Problemen im Bereich des Gemeinnützigkeitsrechts im Wohnungswesen in Hinblick auf Wohnungsbaugenossenschaften. Materialien, Köln 1982 (darin: Vorschläge zur Reform des WGG der Regierung und des Bundesrates 1981, Stellungnahme des Gesamtverbandes)

Gemeinnütziges Wohnungswesen. Monatszeitschrift. Hg. v. Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen 36 (1983), Heft 12 (darin: Papier der Bund-Länder-Kommission und Stellungnahme des Gesamtverbandes 1983)

Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen: Stellungnahme zum Bericht v. 14.10.83 der Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, Manuskript, Bonn 20.22.83

WOHNBUND nimmt Stellung: Forderungen zur Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes (WGG), März 84, abgedruckt in diesem Heft

b) Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrg.): Probleme der Wohnungswirtschaft. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates, Bonn 1982

Hämmerlein, H., 1968: Die verwaltete Wohnungswirtschaft, Baden-Baden

Krischinsky, D./Mackscheidt, K., 1984: Wohnungsgemeinschaft. Zwischen bedarfswirtschaftlicher Tradition und wohnungspolitischer Neuorientierung, Köln, Berlin, Bonn, München

Laue, D./Veser, J., 1984: Gegen die Folgen der Umwandlung: Modellprojekt „Gemeinwirtschaftliches Wohnen Hannover“, in: J. Brech u.a. (Hrsg.): Wer senkt die Wohnkosten?, Earmstadt, S. 36; und WOHNBUND-Journal H.1, 1984, S. 8

E. Matzner 1982: Der Wpflfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Modells staatlicher Intervention, Ffm. und New York

Novy, K., 1982: Wohnungswirtschaftliche Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung - eine ideengeschichtliche Montage, in: ders., GENOSSENSCHAFTS-BEWEGUNG. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin 1984

Novy, K., 1982b: Wohnungsbaugenossenschaften ohne Genossenschaftskultur. Geschichtliches zum Gegenteil, in: ebda., S. 153ff.

Novy/Uhlir, Karthaus/Mersmann 1983: ANDERS LEBEN. Genossenschaftliche Selbsthilfe als politische Kultur. Katalog zur Ausstellung, Aachen (Klenkes Verlag)

Pergande, J., 1973: Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaus, in: Deutsche Bau- und Bodenbank 1923-73, o.O. 1973

Wollmann, H., 1984: Vorschläge und Forderungen zur Wohnungspolitik - Schlußfolgerungen aus dem Stadtfor-schungsprojekt