

Lisa Vollmer

# SOZIALE WOHNRAUMVERSORGUNG IN THÜRINGEN

Herausforderungen und Möglichkeiten der Landesebene



LISA VOLLMER ist seit Februar 2024 Wissenschaftlerin am Leibniz-Institut für raumbezogene Sozialforschung. Davor war sie neun Jahre am Institut für Europäische Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar beschäftigt. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Wohnungspolitik und soziale Bewegungen.

#### IMPRESSUM

ONLINE-Studie 2/2024

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2749-3156 · Redaktionsschluss: März 2024

Lektorat: Text-Arbeit, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung.  
Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

# INHALT

Einleitung	4
Methode	5
<b>1 Herausforderungen der Wohnraumversorgung in Thüringen</b>	<b>6</b>
1.1 Demografische Entwicklung	7
1.2 Bezahlbarkeit und Qualität des Wohnungsbestands	10
Bezahlbarkeit	10
Barrierefreiheit	12
Energetische Modernisierung	13
1.3 Stadt- und Raumentwicklung und die (mangelnde) Steuerungsfähigkeit der Gemeinden	14
<b>2 Instrumente der Landesebene zur Unterstützung der Wohnraumversorgung – Beispiele aus anderen Bundesländern</b>	<b>16</b>
2.1 BayernHeim	16
2.2 WohnRaum Niedersachsen	17
2.3 Wohnraumoffensive und Kompetenzzentrum Wohnen in Baden-Württemberg	19
2.4 Entschuldung in Mecklenburg-Vorpommern	20
2.5 Mieter*innenbeteiligung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin	21
<b>3 Ein landeseigenes Wohnungsunternehmen für Thüringen?!</b>	<b>23</b>
3.1 Lage der gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens	23
3.2 Warum ein landeseigenes Wohnungsunternehmen?	26
3.3 Was gibt es schon?	26
Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG)	26
GWB Elstertal Geraer Wohnungsbaugesellschaft mbH (GWB Elstertal)	27
Grundstücke	28
3.4 Aufgaben eines landeseigenen Wohnungsunternehmens in Thüringen	28
3.5 Gründungsprozess	31
3.6 Mitbestimmungsstrukturen	32
3.7 Finanzierung	33
3.8 Rechtsformen	34
<b>Fazit</b>	<b>35</b>
<b>Literatur</b>	<b>36</b>

# EINLEITUNG

Angesichts des immer gravierenderen Ausschlusses von unteren und mittleren Einkommensschichten von einer guten, sozialen Wohnraumversorgung haben sich in jüngster Vergangenheit verschiedene Landesregierungen verstärkt der Wohnungsfrage zugewandt. In Bayern und Niedersachsen wurden landeseigene Wohnungsunternehmen gegründet, Baden-Württemberg ist mit einer Wohnraumoffensive in die Bodenbevorratung eingestiegen. Auch in Thüringen stellt sich die Frage: Was kann die Landesebene für eine soziale Wohnraumversorgung tun?

Nicht-Thüringer\*innen – und auch manchen Thüringer\*innen – mag die Dringlichkeit der Frage vielleicht überraschen, denn schließlich wird in der öffentlichen Debatte die Wohnungsfrage vor allem als ein Problem von Metropolen hervorgehoben. Aber auch in einem hauptsächlich ländlich geprägten Flächenbundesland wie Thüringen mit seinen wenigen Großstädten

und vielen schrumpfenden Regionen gibt es große Probleme bei der sozialen Wohnraumversorgung. Im ersten Kapitel dieser Studie werden deshalb die spezifischen Herausforderungen der Wohnraumversorgung in Thüringen dargestellt. Im zweiten Kapitel werden die Strategien anderer Bundesländer, mit der Wohnungsfrage umzugehen, vorgestellt. Unter Berücksichtigung der spezifischen thüringischen Herausforderungen der Wohnraumversorgung und der existierenden gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft sowie Überlegungen anderer Landesregierungen wird im dritten Kapitel die Idee entwickelt, in Thüringen ein landeseigenes Wohnungsunternehmen zu gründen. Die Studie möchte damit eine Diskussion anstoßen, ob und wie ein solches landeseigenes Wohnungsunternehmen tätig werden könnte, und erste Vorschläge für dessen Aufgaben und Ausgestaltung liefern.

# METHODE

Die Herausforderungen einer sozialen Wohnraumversorgung stellen sich in jedem Bundesland etwas anders dar. Deshalb wurden für diese Studie zunächst lokale Expert\*innen interviewt. Gleichzeitig wurden das Wissen und die Erfahrungen von Expert\*innen für verschiedene Instrumente der Landesebene der sozialen Wohnraumversorgung, die in den letzten Jahren in anderen Bundesländern implementiert wurden, herangezogen. Neben den qualitativen, leitfadengestützten Interviews basiert die Studie auf der Auswertung verschiedener Dokumente, darunter Berichte des Landes (Thüringer Wohnungsmarktbericht, Demographiebericht), sowie der wenigen wissenschaftlichen Publikationen zum Thema. Im Einzelnen wurden interviewt:

- Gerd Bauer, Fachbereichsleiter der Wohnraumförderung bei der Thüringer Aufbaubank;
- Frank Emrich, Vorstand des Verbands der Thüringer Wohnungswirtschaft vtw, dem Zusammenschluss kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen in Thüringen;
- Ute Lukasch, wohnungspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag;<sup>1</sup>
- Barbara Schönig, Staatssekretärin für Infrastruktur im Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft;
- Martina Schramm, Geschäftsführerin von GWB Elstertal, einem lokalen Wohnungsunternehmen in Gera, das 2019 vom Land gekauft wurde;
- Heidi Sinning, Professorin für Stadtplanung und Kommunikation an der Fachhochschule Erfurt und Mitglied des Bündnisses für gutes Wohnen des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft;
- Sabine Wosche, Geschäftsführerin der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen, in deren Eigentum sich 1.400 Wohnungen befinden;
- Ralph Büchele, Geschäftsführer von BayernHeim, einem 2018 in Bayern gegründeten landeseigenen Wohnungsunternehmen;
- Andreas Breitner, Leiter des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen vnw und dort befasst mit dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Altschuldenentlastung kommunaler Wohnungsunternehmen;
- Steffen Jäckel, Geschäftsführer von WiD Wohnen, einem 2017 in Dresden gegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen;
- Jan Kuhnert, Geschäftsführer der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung Hannover und langjähriger Experte für soziale und landeseigene Wohnraumversorgung;
- Stefanie Nöthel, Abteilungsleiterin Städtebau und Wohnen im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, und Stefanie Geisler; beide dort zuständig für die WohnRaum Niedersachsen, ein zum Januar 2024 neu gegründetes landeseigenes Wohnungsunternehmen;
- Claudia Thannheimer und Nurin Gitti vom Kompetenzzentrum Wohnen Baden-Württemberg, einer vom Land eingerichteten Beratungsstelle für die Förderung und Entwicklung bezahlbaren Wohnraums in den Kommunen.

---

<sup>1</sup> Auch die wohnungspolitischen Sprecher\*innen der anderen demokratischen Parteien des Landtags wurden angefragt, es kamen aber keine Interviews zustande.

# 1 HERAUSFORDERUNGEN DER WOHNRAUMVERSORGUNG IN THÜRINGEN

*«Allein die Tatsache, dass Leerstand an Wohnraum existiert, bedeutet keineswegs, dass über Wohnraumversorgung nicht nachzudenken wäre.»*

(Schönig 2020: 208)

Die demografische wie wirtschaftliche Entwicklung in einem stark ländlich geprägten Flächenland wie Thüringen mit einigen wenigen wachsenden Regionen rund um die Städtekette erschwert eine effektive Wohnungspolitik. Einerseits herrscht in manchen Teilräumen quantitativer Wohnraumangel, insbesondere im für untere und mittlere Einkommenschichten bezahlbaren Bereich. Andererseits besteht ein Wohnungsüberhang, dessen Angebot aber nicht unbedingt den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entspricht. Insbesondere energetische und barrierefreie Sanierungen des Bestands stellen alle Akteure der Wohnraumversorgung vor große Herausforderungen. Zudem haben die zahlreichen kleinen Gemeinden Thüringens angesichts schwacher Haushaltslagen und eines allgemeinen Fachkräftemangels, der auch den Bereich Stadtplanung betrifft, Probleme, angemessene Ressourcen für die Planung der Wohnraumversorgung bereitzustellen. Wie andere ostdeutsche Bundesländer verfügt Thüringen über einen großen genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbestand, dessen Bewirtschaftung aber gerade in schrumpfenden Regionen nicht einfach ist. In diesem Kapitel werden als Grundlage für die Entwicklung von Handlungsoptionen auf der Landesebene die spezifischen sozialen und ökologischen Herausforderungen der Thüringer Wohnraumversorgung im Mietwohnungssektor dargestellt. Diese lassen sich nicht ohne die spezifische Transformationsgeschichte der Wohnraumversorgung nach 1990 in Ostdeutschland (Bernt/Holm 2020) verstehen. Wie in Westdeutschland waren auch hier Vermarktlichung und Kompetenzverlagerung auf die lokale Ebene die tonangebenden Paradigmen. Diese Transformation stellte in den neuen Bundesländern aber einen härteren Bruch dar und vollzog sich in schnellerem Tempo als in den alten (Schönig 2020: 214 ff.). Der Kontext dieser Entwicklung in Ostdeutschland war geprägt von einem rapiden Verlust von Arbeitsplätzen und damit verbunden der Abwanderung der Bevölkerung sowie einer grundsätzlichen Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung. Die Restrukturierung der Wohnraumversorgung in Ostdeutschland hatte die Anpassung an den zum überwiegenden Teil privatwirtschaftlich organisierten – und gerade erst von der Wohnungsgemeinnützigkeit «befreiten» – westdeutschen Wohnungsmarkt zum Ziel. Im Jahr 1989

befanden sich noch 59 Prozent des ostdeutschen Wohnungsbestands in volkseigener oder genossenschaftlicher Hand (ebd.: 215), und der Anteil des Einkommens, den Bürger\*innen für die Miete ausgeben musste, lag bei nur 3 Prozent (Schildt 1998: 185).

Beides sollte sich bald ändern: Westdeutsches Mietrecht wurde eingeführt. Dieses deregulierte die Miethöhen und beförderte über verschiedene Instrumente die Privatisierung der gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbestände. Einerseits erfolgte dies über Restitutionsmaßnahmen, also die Rückübertragung von Immobilien an durch die DDR enteignete Immobilienbesitzer\*innen, andererseits im Bereich des Wohnungsneubaus der DDR über das 1993 verabschiedete Altschuldenhilfe-Gesetz (Borst 1997). Die Genossenschaften und die mit den volkseigenen Beständen neu gegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen wurden massiv belastet, indem die aus dem DDR-Haushalt gewährten Subventionen in Schulden umgewandelt wurden. Diese sogenannten Altschulden waren seit dem von der Treuhand veranlassten Verkauf der DDR-Staatsbank an westdeutsche Banken zurückzuzahlen. Das Altschuldenhilfe-Gesetz gewährte den Unternehmen einen Teilschuldenerlass, wenn sie 15 Prozent ihrer Bestände innerhalb von zehn Jahren privatisierten. Dies führte zur Veräußerung von knapp 230.000 kommunalen Wohneinheiten in Ostdeutschland und damit zu einer stark «entlokalisierten Eigentumsstruktur» (Bernt/Holm 2020: 97).

Trotzdem halten Genossenschaften und kommunale Unternehmen in ostdeutschen Städten heute oft noch 20 bis 25 Prozent des Mietwohnungsbestands und damit ein deutlich größeres Segment als in vielen westdeutschen Städten (Schönig 2020: 215). Da es in der DDR keinen sozialen Wohnungsbau im westdeutschen Sinne gab, bei dem temporäre Belegungsbindungen im Gegenzug für Subventionen erkaufte wurden, ist der Anteil von geförderten, belegungsgebundenen und damit gesetzlich mietpreisbegrenzten Wohnungen in Ostdeutschland bis heute sehr gering. Trotzdem finden sich in den genossenschaftlichen und kommunalen Beständen oft niedrige Miethöhen. Dementsprechend konzentrieren sich heute untere Einkommensgruppen und Transferleistungsempfänger\*innen in den Siedlungen, die in der DDR noch eine hohe soziale Mischung aufwiesen (Helbig/Jähnen 2018). Neben der Privatisierung prägte ab den 2000er-Jahren der Abriss von Wohnraum die Transformation der ostdeutschen Wohnraumversorgung. Finanziert und gesteuert über das Bundesprogramm Stadtumbau Ost, wurden 370.000 Wohneinheiten in Ostdeutschland abgerissen (Bernt 2017: 41), auch

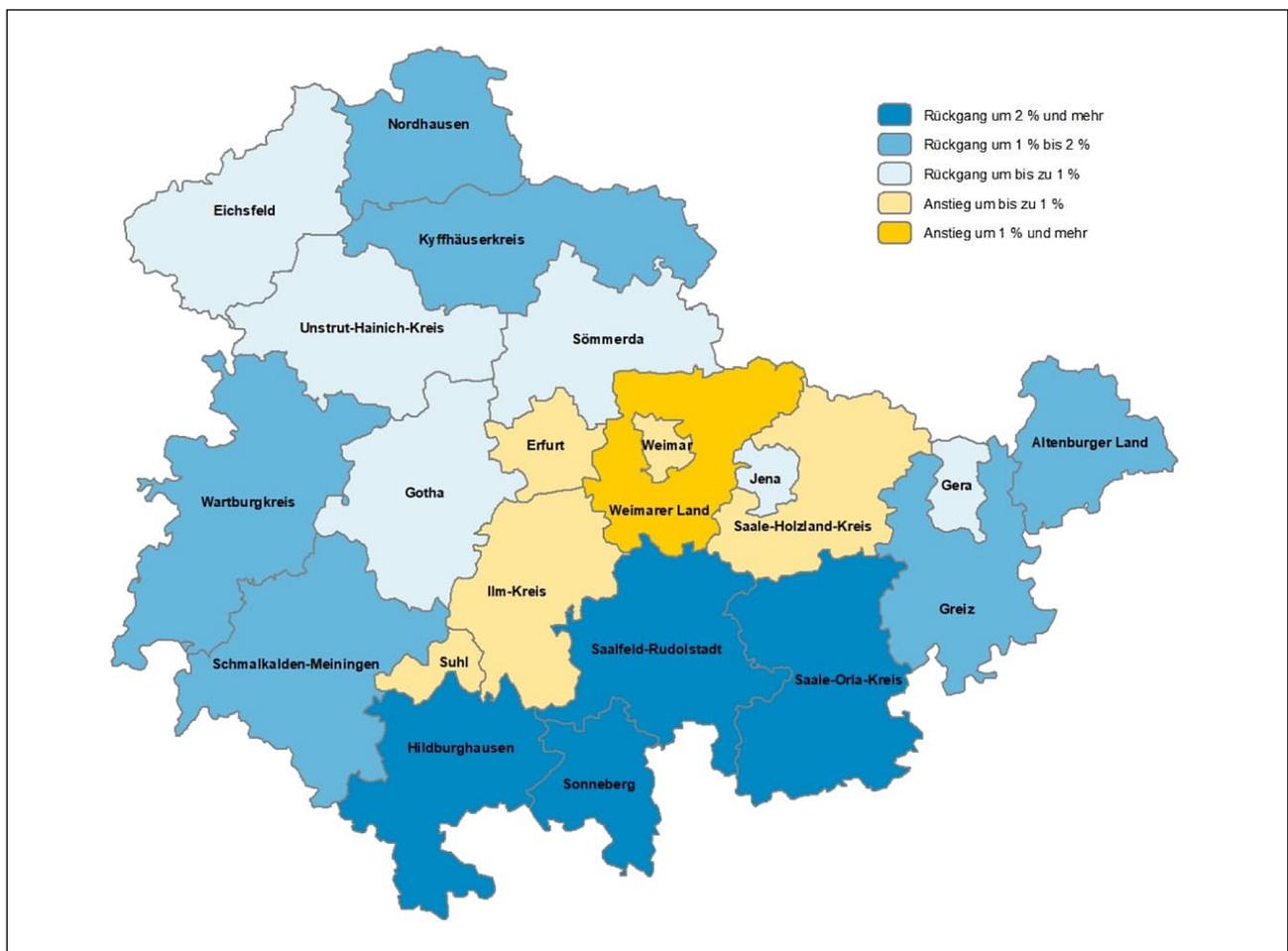
und gerade in den Wohnsiedlungen mit kommunalen und genossenschaftlichen Beständen. Als Resultat dieser Entwicklungen lassen sich heute die folgenden Herausforderungen für die Thüringer Wohnraumversorgung identifizieren, die aufs Engste miteinander zusammenhängen: demografische Entwicklung, Bezahlbarkeit und Qualität von Wohnraum, Stadt- und Raumentwicklung und Steuerungsfähigkeit der Gemeinden. Die sich ebenfalls aus dieser Konstellation ergebende Lage der kommunalen (und genossenschaftlichen) Wohnungs(bau)unternehmen wird in Kapitel 3 vorgestellt.

### 1.1 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG

Seit 1990 hat Thüringen fast 500.000 Einwohner\*innen verloren. Lebten 1990 noch 2,6 Millionen Menschen in Thüringen, waren es 2022 nur noch 2,1 Millionen. Die Bevölkerung hat also um 19 Prozent abgenommen. Nur Sachsen-Anhalt hatte in diesem Zeitraum eine stärkere Bevölkerungsabnahme zu verzeichnen. Die demografische Entwicklung Thü-

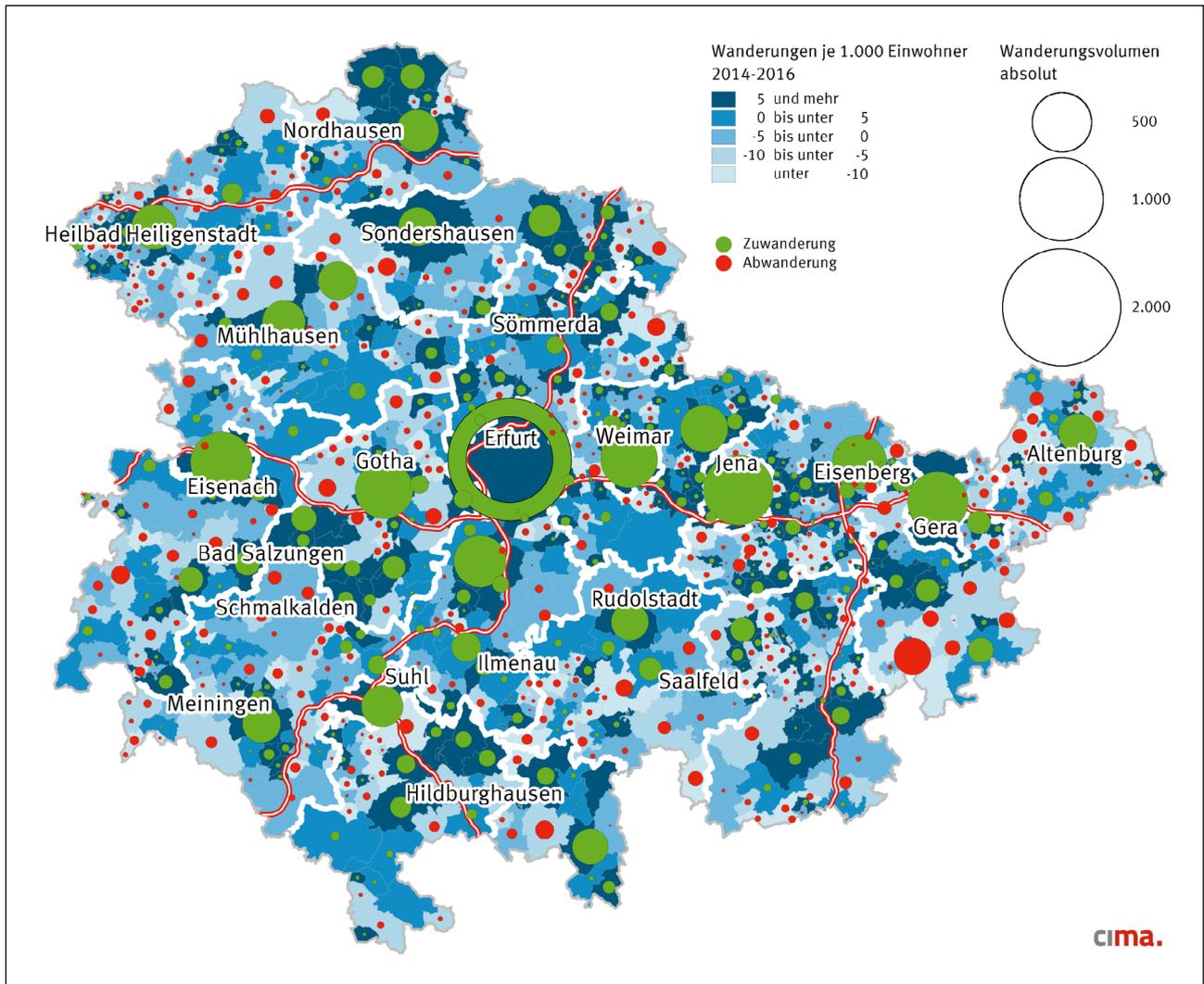
ringens ist allerdings räumlich stark polarisiert: Heute entwickelt sich die Bevölkerung entlang der Städtekette Erfurt, Weimar, Jena stabil oder es ist ein leichtes Wachstum zu verzeichnen, ebenso in den sie umgebenden Landkreisen, während die restlichen Regionen schrumpfen (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2023: 49). Diese spezifische räumliche Entwicklung ist zentral, um die vielfältigen aktuellen Herausforderungen der Wohnraumversorgung in Thüringen zu verstehen. Die räumlich polarisierte demografische Entwicklung Thüringens hängt vor allem mit Wanderungsbewegungen zusammen. Das natürliche Saldo der Bevölkerungsentwicklung ist überall negativ, das heißt, es sterben mehr Menschen als geboren werden. Abmilderung oder positive Entwicklung entsteht nur dort, wo Wanderungsgewinne zu verzeichnen sind, also Zuwanderung aus dem Bundesland und/oder von außerhalb, wobei für Thüringen vor allem der Zuzug Geflüchteter nach 2015 und im Zuge des Kriegs in der Ukraine hervorzuheben ist. Die Wanderungsbewegungen innerhalb Thüringens können als Verstädterung im Kleinen bezeichnet werden. Zwischen 2014

**Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens 2018 bis 2022**



Quelle: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2023: 22

Abbildung 2: Wanderungssalden über Gemeindegrenzen 2014 bis 2016



Quelle: basierend auf Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 25

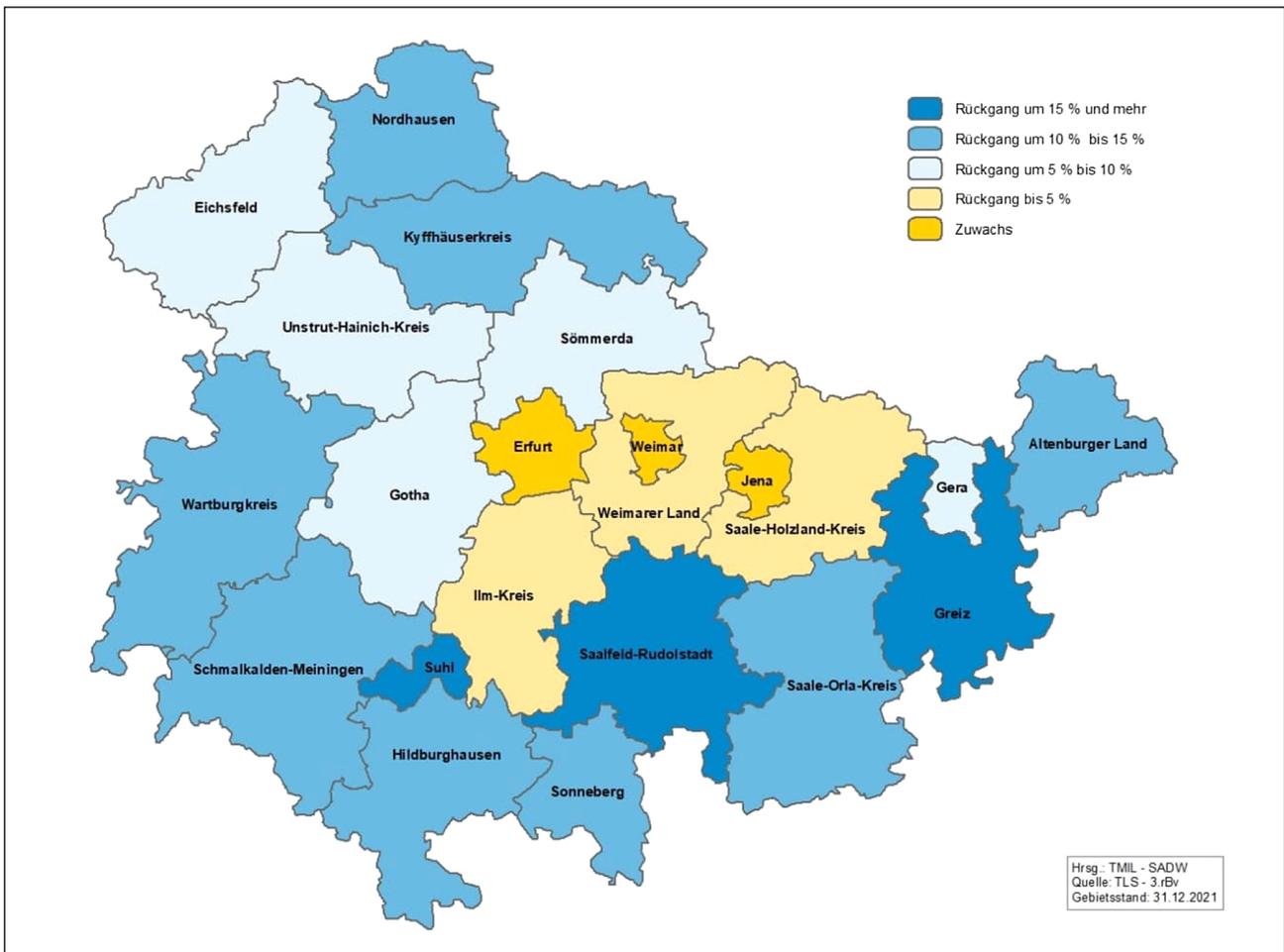
und 2016 sind «die Städte und Zentralen Orte die Gewinner der Wanderungsbewegungen. Insbesondere die Ober- und Mittelzentren des Landes haben in den vergangenen Jahren Bevölkerungsgewinne verzeichnen können» (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 25).

Gerade Senior\*innen wandern aus dem ländlichen Raum ab. Bei der Bevölkerungsgruppe im Familiengründungsalter profitieren die Gemeinden im Umland der größeren kreisfreien Städte, während vor allem kleinere Gemeinden in peripheren ländlichen Regionen weiterhin überproportional an Bevölkerung im Familiengründungsalter verlieren (ebd.: 24). Hinter diesen Entwicklungen steht mit hoher Wahrscheinlichkeit die schlechter werdende Versorgung mit sozialen Infrastrukturen im ländlichen Raum. Aufgrund der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der niedrigen Geburtenrate wird die Bevölkerung Thüringens zudem immer älter (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2023: 49), was auch die Wohnraumversorgung in Hinblick auf

Barrierefreiheit oder -reduzierung vor eine große Herausforderung stellt.

Die aktuellen Prognosen sehen eine Fortschreibung der derzeitigen Entwicklungen. Vor allem aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung wird die Bevölkerungszahl weiterhin stark abnehmen: von 2,1 Millionen im Jahr 2021 auf circa 1,93 Millionen Personen im Jahr 2042, was einem Rückgang von 8,7 Prozent entspricht. Für Gesamt-Thüringen werden zwar auch Wanderungsgewinne von außen vorausgesagt, aber: «Grundsätzlich ist das Ausmaß von Wanderungsbewegungen durch die unsichere geopolitische Lage nur schwer vorherzusehen und macht belastbare Vorausberechnungen schwierig. Der erwartete positive Wanderungssaldo wird insgesamt den Bevölkerungsrückgang zwar abfedern, aber die Lücke zwischen den Geburten und Sterbefällen nicht schließen können.» (Ebd.: 35) Laut der Prognose übersteigen die äußeren und inneren Wanderungsgewinne nur in Erfurt, Weimar und Jena die Geburtendefizite, alle anderen Regionen schrumpfen.

**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens 2021 bis 2042**



Quelle: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2023: 37

Die räumlich polarisierte demografische Entwicklung spiegelt sich auch in der räumlichen Differenzierung von Leerstandquoten bei den im Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft (vtw) organisierten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen wider. In den wachsenden kreisfreien Städten ist sie niedrig, teils so niedrig, dass etwa in Jena oder Erfurt von einer angespannten Wohnungsmarktlage ausgegangen werden muss. In schrumpfenden Städten und ländlichen Regionen ist die Leerstandsquote dagegen mit teils über 10 Prozent sehr hoch.<sup>2</sup>

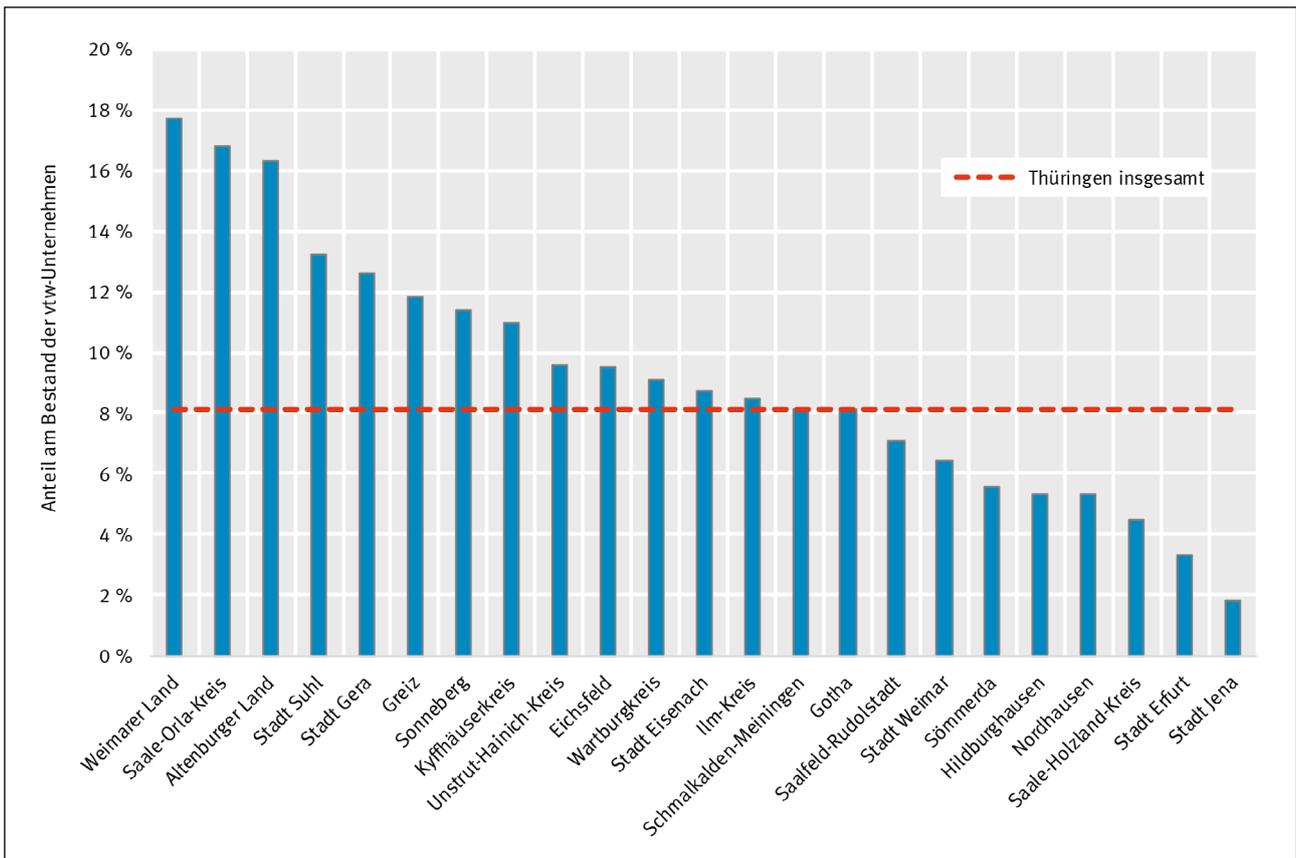
Wohnungsleerstand bedeutet eine wirtschaftliche Beeinträchtigung der betroffenen Wohnungsunternehmen und beeinflusst die siedlungsentwicklungspolitischen Weichenstellungen der Kommunen sowie die Sicherung der Wohnumfeldqualität. Der Grund für Leerstand ist nicht immer nur eine mangelnde Nachfrage aufgrund des Rückgangs der Bevölke-

rung. Es kann genauso gut sein, dass «leerstehender Wohnraum [...] nicht den finanziellen Möglichkeiten, Wohnbedarfen oder Wohnwünschen potentieller Bewohner/-innen» entspricht (Schönig 2020: 208–209). Leerstand hängt also nicht nur mit den quantitativen, sondern auch mit qualitativen Dimensionen der Wohnraumversorgung zusammen. In einer Befragung seiner Mitgliedsunternehmen hat der vtw festgestellt, dass rund die Hälfte der Leerstände auf mangelnde Nachfrage oder geplanten Abriss (also ebenso mangelnde Nachfrage) zurückzuführen ist. Die Unternehmen sind dabei je nach Lage und Größe des Unternehmens sehr unterschiedlich betroffen, Leerstandsquoten schwanken zwischen unter 5 und 30 Prozent (vtw 2020: 6).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bevölkerungszahl Thüringens und damit der Bedarf an Wohnraum zwar insgesamt abnimmt und abnehmen wird, dass diese Entwicklung aber räumlich stark

<sup>2</sup> Die hohe Leerstandsquote im eigentlich wachsenden Landkreis Weimarer Land erklärt sich durch die sehr geringen Bestände der vtw-Mitgliedsunternehmen dort und die mangelnde Nachfrage durch zuziehende Familien (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 44).

**Abbildung 4: Leerstandsquoten von vtw-Unternehmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens 2017**



Quelle: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 44

differenziert verläuft und deshalb eine kleinräumige Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung für die Planung einer sozialen Wohnraumversorgung notwendig ist.

## 1.2 BEZAHLBARKEIT UND QUALITÄT DES WOHNUNGSBESTANDS

In vielen Städten Thüringens gibt es aufgrund der aktuellen und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung also keinen quantitativen Wohnraumangel. Erstens trifft das aber nicht auf alle Kommunen und Landkreise zu. Und zweitens heißt es auch nicht, dass in den schrumpfenden oder stagnierenden Regionen keine Probleme mit Bezahlbarkeit und Passfähigkeit des vorhandenen Wohnraums auftreten. Neben der Bezahlbarkeit sind vor allem zwei Aspekte der Qualität der Wohnraumversorgung zentral: Barrierefreiheit und energetische Modernisierung.

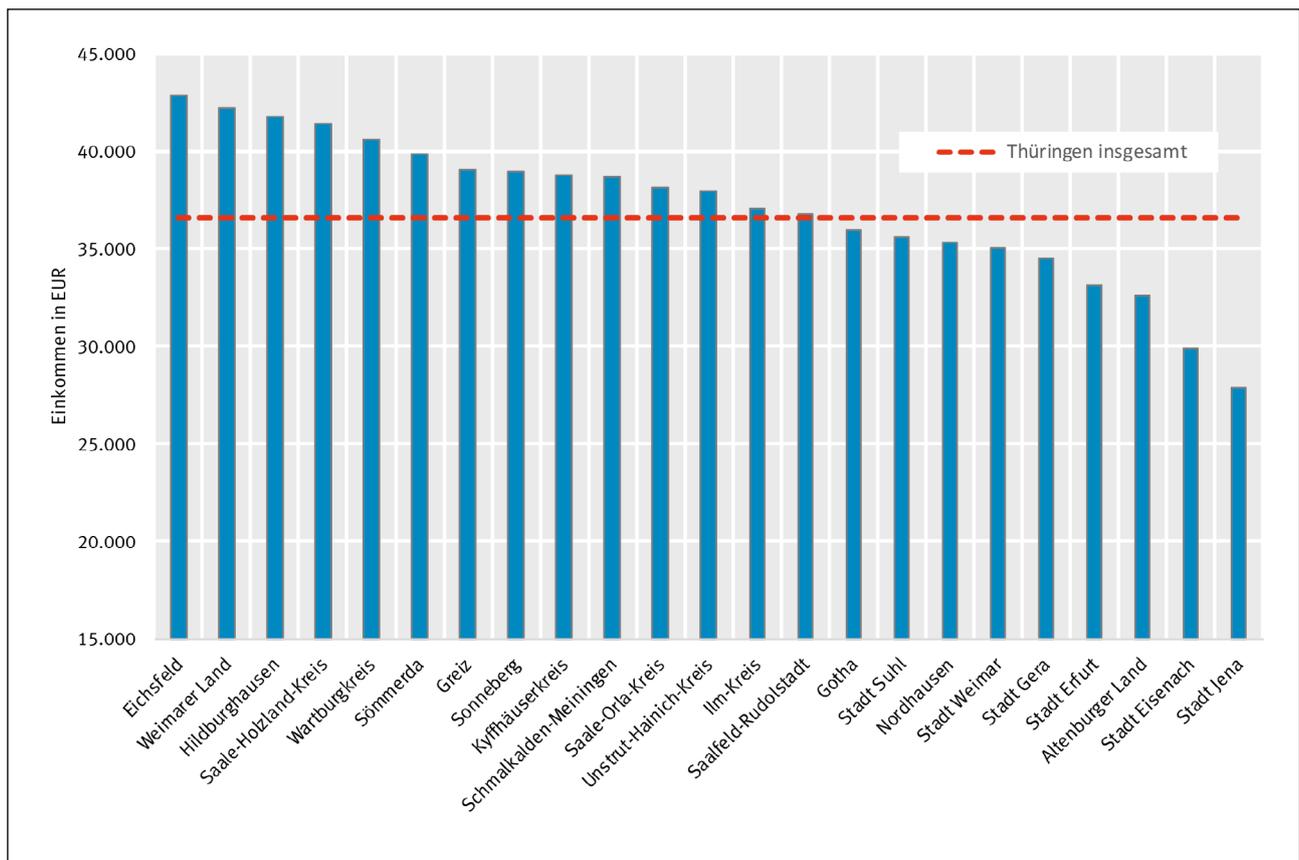
### Bezahlbarkeit

Im statistischen Durchschnitt zeigt sich zunächst kein Problem mit der Bezahlbarkeit von Wohnraum für untere Einkommensgruppen in Thüringen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete aller Mietverträge

lag 2018 bei 5,40 Euro/m<sup>2</sup> (Statistisches Bundesamt 2021: 268), die Mietbelastungsquote, also der Anteil, den die Bruttokaltmiete am gesamten Haushaltseinkommen ausmacht, lag im Jahr 2022 bei 24,2 Prozent (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022). Beide Werte zählen zu den niedrigsten im Bundesländervergleich. Die Durchschnittsmiete liegt außerdem unter den im Rahmen von Transferleistungsbezug gewährten Kosten der Unterkunft und ist somit auch für diese Gruppe leistbar.

Wie bereits bei der demografischen Entwicklung sind großräumige, durchschnittliche Werte aber nur bedingt aussagekräftig. Sowohl die (soziale und räumliche) Einkommensungleichverteilung als auch die räumliche Differenzierung von Miethöhen legen ein anderes Bild nahe. 2016 lag das durchschnittliche verfügbare Jahreshaushaltseinkommen in Thüringen bei rund 36.500 Euro und ist damit seit 2008 um 15 Prozent gestiegen. Gleichzeitig findet sich auch hier eine sozialräumliche Ungleichverteilung: «Landkreise profitieren von der Nähe zu wirtschaftsstarken Standorten in den benachbarten Bundesländern bzw. ihrer Lage im sogenannten Speckgürtel der Wirtschaftszentren Erfurt, Jena und Weimar. Demgegenüber ist das verfügbare Haushaltseinkommen in den kreisfreien Städten selbst vergleichsweise niedrig.» (Thü-

Abbildung 5: Verfügbares Einkommen der Haushalte in den Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens 2016



Quelle: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 53

ringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 52)

Die Einkommenssituation der Haushalte ist zentral, um zu eruieren, welche Mieten für welche Bevölkerungsgruppen bezahlbar sind.<sup>3</sup> Eine realistische Einschätzung der Entwicklung von Mietpreisen geben nicht die durchschnittlichen Bestandsmieten, sondern Angebotsmieten, also die Höhe der Mieten, die bei Abschluss eines neuen Mietvertrags im Durchschnitt zu bezahlen sind. Diese Angebotsmieten sind räumlich sehr stark polarisiert und haben sich in den letzten Jahren außerdem überall erhöht. Am höchsten lagen sie 2022 in Jena (9,81 Euro/m<sup>2</sup>), Weimar (8,13 Euro/m<sup>2</sup>), Erfurt (8 Euro/m<sup>2</sup>), im Ilm-Kreis (6,85 Euro/m<sup>2</sup>), im Weimarer Land (6,84 Euro/m<sup>2</sup>) und in Eichsfeld (6,57 Euro/m<sup>2</sup>). Die höchsten Steigerungen seit 2010 hatten Eichsfeld, Weimar Stadt, Weimarer Land, der Ilm-Kreis, Sömmerda und Jena mit zwischen 35 und 40 Prozent zu verzeichnen. Die Steigerung der Angebotsmiete zwischen 2010 und 2022 überstieg fast überall die Steigerung der Haushaltseinkommen zwischen 2008 und 2016, nur in zwei Landkreisen lag

sie darunter. Die räumliche Polarisierung hat durch die unterschiedlichen Steigerungsquoten in den letzten zehn Jahren zugenommen.

Wohnungssuchende mit geringem Einkommen haben es also zusehends schwerer, auf dem Thüringer Wohnungsmarkt, insbesondere in den großen kreisfreien Städten und den sie umgebenden Landkreisen, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Das liegt auch daran, dass der Bestand an belegungs- und/oder mietpreisgebundenen Wohneinheiten in Thüringen sehr klein ist. Im Jahr 2017 lag sein Anteil bei nur 4,1 Prozent. Nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft wurden zwischen 2016 und 2023 981 belegungsgebundene Wohneinheiten fertiggestellt sowie 662 Wohneinheiten mit Förderung modernisiert und so der Belegungsbindung unterstellt. Zusätzliche Belegungsbindungen konnten angekauft werden, sodass seit 2015 insgesamt etwa 2.200 Belegungsbindungen hinzugekommen sind. Der Bestand schmilzt entsprechend der gesamtdeutschen Entwicklung dennoch weiter ab, da mehr Wohnungen aus der Bindung fallen als

<sup>3</sup> Gemeinhin gilt eine Mietkostenbelastung von 30 Prozent des Haushaltseinkommens als bezahlbar. Gerade in den unteren Einkommensgruppen ist dieser Wert aber eigentlich niedriger anzusetzen, da sonst das restliche verfügbare Einkommen nicht zur Deckung anderer Grundbedürfnisse ausreicht.

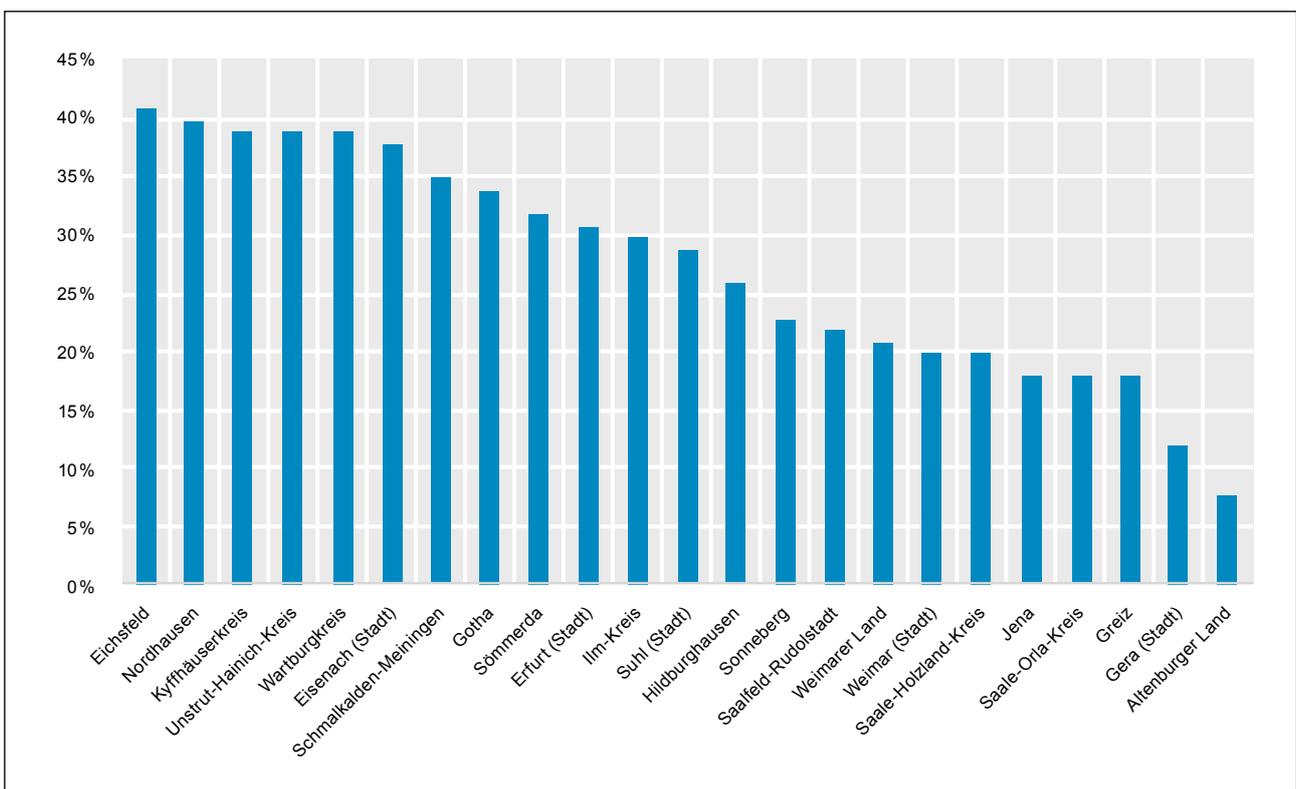
neue hinzukommen. Außerdem ist ein großer Anteil der belegungsgebundenen Wohnungen von dieser Bindung befreit. Auf Antrag können Wohneinheiten temporär aus der Belegungsbindung genommen werden und damit auch an Haushalte ohne Wohnberechtigungsschein vergeben werden, wenn kein öffentliches Interesse an der Belegungsbindung mehr besteht. Gerade auf kleinen Wohnungsmärkten mit einer überschaubaren Anzahl an Anträgen auf einen Wohnberechtigungsschein kann so Leerstand vermieden werden. Allerdings nimmt man sich damit auch die Möglichkeit, kurzfristig auf geänderte Nachfragesituationen reagieren zu können. Denn auch wenn Wohnungen prinzipiell wieder der Belegungsbindung unterstellt werden können, muss dafür erst der Auszug von Mietparteien und das Auslaufen der Freistellung abgewartet werden (Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 50). Insgesamt kann festgehalten werden, dass einzelne Regionen Thüringens durch die Mietpreisentwicklung der vergangenen Jahre vor großen Herausforderungen hinsichtlich der Bezahlbarkeit von Wohnraum für untere Einkommensschichten stehen. Überall in Thüringen gibt es zudem Probleme in Teilsegmenten des Wohnungsmarkts, etwa bei der Versorgung von Senior\*innen mit barrierefreiem und bei der allgemeinen Versorgung mit energetisch modernisiertem Wohnraum.

### Barrierefreiheit

Laut einer Untersuchung des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft sind gut 36.000 Wohneinheiten bei institutionellen Wohnungseigentümern in Thüringen barriere reduziert, barrierefrei oder behindertengerecht. Zwischen 2016 und 2022 sind durch verschiedene Förderprogramme über 8.100 solcher Wohnungen entstanden. Barrierefreiheit und Bezahlbarkeit hängen aufs Engste zusammen, denn in vielen Thüringer Städten befinden sich Bestände mit niedrigen Mieten in den Wohnsiedlungen der 1970er- und 1980er-Jahre, die aber nur selten altersgerecht ausgestattet sind. Außerdem sind sie oft «in Quartieren am Stadt- oder Siedlungsrand konzentriert und sind vielfach nicht fußläufig mit Nahversorgungseinrichtungen oder sozialen Infrastrukturen der Stadt verbunden. Zum Problem wird dies gerade in den kleineren Kommunen und im ländlichen Raum, wo der öffentliche Nahverkehr zunehmend ausgedünnt wird.» (Schönig 2020: 218) Neben der mangelnden Barrierefreiheit des eigenen Wohnraums kommt so zusätzlich das Problem sinkender Teilhabemöglichkeiten im Alter durch räumliche Peripherisierung hinzu.

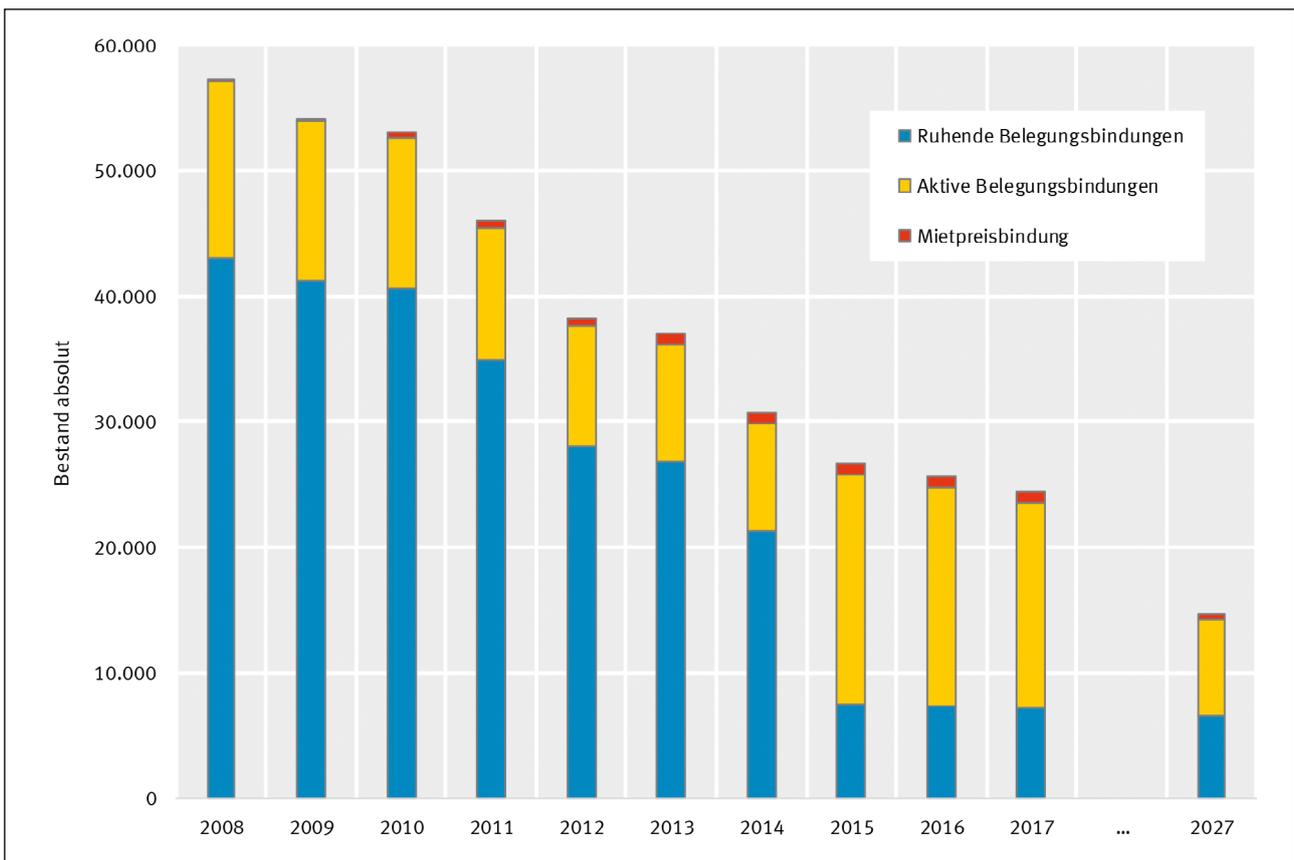
Angesichts des demografischen Wandels und des daraus abgeleiteten wachsenden Bedarfs an barrierearmen Wohnungen stellt der barrierefreie Umbau eine der großen Herausforderungen der Wohnraumver-

**Abbildung 6: Steigerung der Angebotsmieten in ausgewählten Kommunen und Landkreisen Thüringens 2010 bis 2022**



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten vom BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023

**Abbildung 7: Bestand an belegungsgebundenen und/oder mitpreisgebundenen Wohnungen in Thüringen 2008 bis 2017 und voraussichtlicher Bestand 2027 (ohne Neuzugänge)**



Quelle: Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 51

sorgung in Thüringen dar. Denn nur in barrierefreien Wohnungen ist Senior\*innen ein selbstbestimmtes Leben und Teilhabe an der Gesellschaft möglich. Der Umbau ist mit hohen Investitionen verbunden, die gefördert werden müssen, wenn die Barrierefreiheit nicht mit einem Verlust an Bezahlbarkeit – und damit verbunden auch einer starken Reduzierung der potenziellen Mieterschaft des umgebauten Wohnraums – erkauft werden soll.

### Energetische Modernisierung

Zum energetischen Zustand der Wohngebäude in Thüringen liegen nur unzureichende Daten vor. Die nachträgliche Wärmedämmung von Gebäuden mit Baujahr bis 1978, also vor dem Jahr der Einführung der Wärmeschutzverordnung für Neubauten, ist in Ostdeutschland weiter fortgeschritten als in Westdeutschland, was vor allem mit Investitionen in Sanierungen in den 1990er-Jahren zusammenhängt. Gut 50 Prozent der Mehrfamilienhäuser bis Baujahr 1978 haben eine Außenwanddämmung, knapp 65 Prozent eine Dach- bzw. Obergeschossdämmung und gut 30 Prozent eine Fußboden- bzw. Kellerdeckendämmung (Cischinsky/Diefenbach 2018: 51). Die Sanierungsrate lag im Zeitraum zwischen 2010 und 2016 allerdings mit 1,1 Prozent sehr niedrig (Thüringer Ministe-

rium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2018: 46). Über den tatsächlichen energetischen Zustand und den Heizenergieverbrauch sagen diese Zahlen wenig aus, da Sanierungen üblicherweise nicht auf ihre tatsächliche Energiesparwirkung hin überprüft werden. Da die Sanierungen der 1990er-Jahre verhältnismäßig lange zurückliegen und damit nicht neueren energetischen Standards und dem technischen Fortschritt entsprechen, ist davon auszugehen, dass der energetische Zustand weite Teile des privaten Mietwohnungssektors in Thüringen verbesserungswürdig ist. Das Gleiche gilt, wenn auch in abgeschwächtem Maße, für den Bestand der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens. Der Verband Thüringer Wohnungswirtschaft vtw erhebt in einem eigenen Monitoring gesondert Zahlen zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß und Heizenergieverbrauch ihrer Mitgliedsunternehmen. Sie weisen geringere Endenergieverbrauchswerte fürs Heizen auf als Wohnungsunternehmen in Thüringen oder Deutschland insgesamt (vtw 2021a: 17). Die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen haben vor allem in den 1990er-Jahren stark in die Modernisierung ihrer Gebäude investiert, viele der Maßnahmen hatten energetische Auswirkungen. Damit konnten die flächenspezifischen Treibhaus-

emissionen der Mitgliedsunternehmen von 1990 bis 2020 um 60 Prozent gesenkt werden (von 61,1 auf 24,5 kgCO<sub>2</sub>äq/m<sup>2</sup>\*a im Jahr; vtw 2023: 17). Allerdings liegen die Maßnahmen nun zwischen 20 und 30 Jahren zurück, weshalb der «Bedarf an Modernisierungsmaßnahmen riesig» sei (ebd.: 18).

Die energetische Modernisierung der Mietwohnungsbestände in Thüringen, die angesichts von bereits spürbaren Auswirkungen der Erderwärmung aus ökologischen Gründen unumgänglich ist, ist mit hohen Investitionskosten verbunden, was sich auch auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum auswirken wird – zumindest wenn ein Großteil davon auf die Mieter\*innen abgewälzt wird. Ein Vorteil in Thüringen ist, dass die günstigen Wohnungsbestände in den industriell gefertigten Wohnsiedlungen sich für eine serielle Modernisierung eignen, was die Kosten für eine energetische Modernisierung relativ überschaubar halten könnte. Laut vtw hat diese Wohntypologie aber auch einen Nachteil: Der Umstieg auf Fernwärme erfordert den Einbau größerer Heizkörper und die niedrigen Deckenhöhen von Typenbauten wie WBS70 machen den Einbau von Fußbodenheizungen unmöglich.

### **1.3 STADT- UND RAUMENTWICKLUNG UND DIE (MANGELNDE) STEUERUNGSFÄHIGKEIT DER GEMEINDEN**

Stadt- und Raumentwicklung hängen aufs Engste mit Fragen der Wohnraumversorgung zusammen und erfordern von den Kommunen ein planvolles und mit anderen Akteuren abgestimmtes Vorgehen, um Fehler aus der Vergangenheit nicht zu wiederholen.

Eine stadtentwicklungspolitische Herausforderung der Thüringer Wohnraumversorgung ist, dass Altbauwohnungen in den Zentren von Klein- und Mittelstädten teilweise leer stehen, weil die Eigentumsverhältnisse nicht geklärt sind oder die angebotenen Immobilien nicht den Wohnbedürfnissen der lokalen Bevölkerung entsprechen. In vielen Gemeinden Thüringens konzentrieren sich einkommensarme Haushalte derzeit in den Siedlungen des DDR-Neubaus, die häufig am Stadtrand gelegen, schlecht angebunden und infrastrukturell unterversorgt sind. Gerade in kleinen Städten fallen die industriell gefertigten Quartiere auch städtebaulich aus dem Rahmen «und werden eher als «Fremdkörper» wahrgenommen» (Schönig 2020: 219). Zusätzlich hat der Stadtbau Ost mit seiner Förderung von Abrissen eine städtebauliche Perforierung dieser Quartiere und Entstehung von «Zahlücken» und ungenutzten Freiflächen begünstigt. Denn anders als erhofft, erfolgte der Abriss oft

nicht plan- und städtebaulich sinnvoll, sondern war eher vom Willen und den Bewirtschaftungsstrategien einzelner Eigentümer abhängig. Privatwirtschaftliche Verwertungsstrategien, mangelnde Instandhaltung und die gezielte Vermietung an Transferleistungsempfänger\*innen und Geflüchtete beförderten zusätzlich die sozialräumliche Segregation und Desintegration dieser Siedlungen (Bernt 2021; Schönig 2020: 221). Die «tragende Rolle», die kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen neben der Bereitstellung von Wohnraum für untere Einkommenschichten «in der Quartiersentwicklung und für die Sicherung sozialer Einrichtungen und Qualität öffentlicher Räume» oft zukommt (ebd.: 220), wird von privaten Unternehmen kaum übernommen. Aber auch den kommunal und genossenschaftlich verwalteten Wohnungsbeständen standen und stehen in Zeiten von Sparpolitik und demografischem Wandel dafür nur sehr eingeschränkte Ressourcen zur Verfügung.

Aus Sicht der Raumentwicklung Thüringens sind Fragen der Wohnraumversorgung ebenso zentral. In strukturschwachen Räumen kann die Schaffung von qualitativem und bezahlbarem Wohnraum als Instrument gesehen werden, der negativen demografischen Entwicklung und der kleinräumigen Verstädterung entgegenzuwirken. Anstatt Einfamilienhausgebiete auch in schrumpfenden Gemeinden auszuweisen und diese häufig am Ortsrand gelegenen Areale aufwendig und teuer mit Infrastruktur zu versorgen, wie es aktuell durchaus üblich ist (Adrian u. a. 2018: 36 f.), wäre es aus ökologischer, aber auch fiskalischer und raumentwicklungspolitischer Sicht sinnvoller, in qualitätsvolle und zentral gelegene Mietwohnungen zu investieren – sowohl in den Bestand als auch in den Neubau.

In strukturstarken, wachsenden Regionen Thüringens erfordert eine den Bedürfnissen angemessene Wohnraumentwicklung zudem eine intensive Zusammenarbeit zwischen den größeren Städten und den umliegenden Gemeinden und damit zusammenhängend den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. So hat zum Beispiel Jena aufgrund seiner Tallage nur beschränkte Möglichkeiten, neuen Wohnraum im Stadtgebiet zu schaffen, und kooperiert daher mit umliegenden, gut angebundenen Gemeinden, um Bauland nutzen zu können. Nach einer Änderung der Gemeindeordnung 2022 ist es kommunalen Wohnungsunternehmen erlaubt, auch außerhalb der eigenen kommunalen Grenzen aktiv zu werden.<sup>4</sup>

Generell ist interkommunale Zusammenarbeit statt interkommunaler Konkurrenz in allen Landesteilen von Vorteil, auch und gerade in den schrumpfenden. Um einer Zersiedlung und drohenden Leerständen vorzu-

<sup>4</sup> Laut vtw nutzen diese Möglichkeit aktuell etwa zehn der Mitgliedsunternehmen.

beugen, sollten sich Gemeinden bei der Entwicklung von Wohnraum eng abstimmen, was durch eine zentrale Instanz oder Steuerung erleichtert würde. Die großen Herausforderungen der Raum- und Stadtentwicklung treffen auf Gemeinden, die häufig unter Ressourcenmangel leiden (vgl. Schönig 2020: 213). Kleine Kommunen in strukturschwachen Regionen sind für die Stadt- und Wohnraumentwicklung auf externe Fördermittel angewiesen. Bundes- sowie Städtebaufördermittel müssen aber kommunal kofinanziert werden und beinhalten häufig komplizierte Antragsverfahren. Angesichts klammer Gemeindekassen und einer dünnen Personaldecke schließt das viele Kommunen aus. So hängt gerade in kleinen Kommunen das Gelingen von Stadtentwicklungsmaßnahmen oftmals von den Kompetenzen und dem Engagement Einzelner ab – und ist damit ein Stück weit dem Zufall über-

lassen. Das trifft auch auf die so wichtige Steuerung der lokalen kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen zu. Zu den Aufgaben der Gemeinden gegenüber ihren kommunalen Wohnungsunternehmen gehört es sicherzustellen, dass diese nicht nur betriebswirtschaftlichen Kriterien folgen, sondern auch soziale sowie stadtentwicklungspolitische, also räumliche Qualitäten im Blick haben. Ob dies tatsächlich geschieht, hat häufig mit der parteipolitischen oder ideologischen Ausrichtung der verantwortlichen Kommunalpolitiker\*innen zu tun.

Zwei Beispiele von Stadtumbauprozessen in zwei Gemeinden verdeutlichen die Herausforderungen in thüringischen Klein- und Mittelstädten sowie den Stellenwert, dem die Kooperation zwischen Kommunen und gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen zukommt.

«In Saalfeld Neu-Gorndorf lebten 1990 mehr als 10.000 Einwohner, 2016 waren es noch knapp 5.400. Insgesamt wurden bislang etwa 950 Wohneinheiten abgerissen, weitere 160 werden folgen und 160 Wohnungen werden um- bzw. teilrückgebaut. Vor allem die kommunale Wohnungsbaugesellschaft trieb die Restrukturierung proaktiv voran, indem sie mit neuen Gebäudeformen experimentierte und das Wohnraumangebot zu diversifizieren suchte. Dabei hatte sie stets auch im Sinn, den Stadtraum nicht zurückzubauen, sondern weiterzuentwickeln. Sie handelte Hand in Hand mit der Kommune, aber auch in Abstimmung mit den anderen institutionellen Anbietern von Wohnraum. Die Kommune wies zugleich den Standort als zweites Zentrum der Stadt aus und setzte damit ein wichtiges Zeichen. Entstanden ist durch diese konzeptionelle Integration von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik mit gesamtstädtischer Perspektive ein preiswertes, beliebtes Quartier.

Ganz anders entwickelte sich Altenburg Nord, ein Quartier für ehemals ca. 12.000 Einwohner mit ca. 5000 Wohneinheiten. Von 1995 bis 2013 verlor das Quartier 32,5 Prozent der Bevölkerung. Vorgesehen war wie in den meisten Quartieren des Stadtumbaus Ost ein abgestimmter Rückbau von außen nach innen. Bis 2016 waren etwas weniger als die Hälfte, nämlich 2054 Wohneinheiten, abgerissen. Dies geschah aber nicht in abgestimmter Weise, sondern folgte vor allem den betriebswirtschaftlichen Logiken der unterschiedlichen Bestandshalter. Nun stehen leere und sanierte Gebäude, abrissreife Häuser und Brachen ohne erkennbares stadträumliches Konzept nebeneinander. Mit viel Förderung ist eine perforierte Stadtlandschaft entstanden, in einer Siedlung am Rand der Stadt, die ohnedies als ‚peripherisiert‘ wahrgenommenen wird.» (Schönig 2020: 222)

Damit Kommunen den Anforderungen der Stadt- und Raumentwicklung gewachsen sind, muss ihre Steuerungsfähigkeit erhöht werden. Ein Weg, diese zu stärken, wäre eine Zentralisierung in Form der Bündelung

von Wissen und Kompetenzen. Im folgenden Kapitel soll ein Blick in andere Bundesländer aufzeigen, welche Wege Landesregierungen dort gegangen sind, um die soziale Wohnraumversorgung zu verbessern.

## 2 INSTRUMENTE DER LANDESEBENE ZUR UNTERSTÜTZUNG DER WOHNRAUMVERSORGUNG – BEISPIELE AUS ANDEREN BUNDESLÄNDERN

Angesichts von Wohnraumangel, steigenden Mieten und zunehmend räumlich differenzierten Entwicklungen in ganz Deutschland hat die Landesebene für die Wohnungspolitik an Bedeutung gewonnen. Das zeigt sich auch daran, dass diverse Landesregierungen, unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung, eigene Wege bei der sozialen Wohnraumversorgung gehen. So wurden mit der BayernHeim (2018) und WohnRaum Niedersachsen (2024) zwei neue landeseigene Wohnungsunternehmen (LWU) gegründet. Die Baden-Württembergische Landesregierung hat eine sogenannte Wohnraumoffensive gestartet, in Mecklenburg-Vorpommern stellt das Land Mittel zur Altschuldenentlastung kommunaler Wohnungsunternehmen bereit. Berlin wiederum zeichnet sich durch eine Neuausrichtung ihrer LWU und einen Ausbau der Mieter\*innenmitbestimmung aus. Diese Beispiele sollen im Folgenden dargestellt und dahingehend betrachtet werden, inwiefern sie Vorbildcharakter für Thüringen haben könnten. Dabei ist zu beachten, dass sich die Parameter der Wohnraumversorgung in den genannten Bundesländern aufgrund ihrer Siedlungsstruktur und/oder sozioökonomischen Entwicklung von der in Thüringen unterscheiden und die dort gewählten Ansätze und Instrumente deshalb nicht einfach übertragen werden können.

### 2.1 BAYERNHEIM

Im Jahr 2018 revidierte die Landesregierung Bayerns eine nur fünf Jahre alte Entscheidung: Hatte sie 2013 noch mit der GWB ein landeseigenes Wohnungsunternehmen mit 33.000 Wohneinheiten privatisiert, war man 2018 offenbar zur Überzeugung gelangt, dass (landes-)politische Eingriffe in den Wohnungsmarkt doch notwendig sind. Politische Zielvorgabe für die neu gegründete BayernHeim GmbH: 10.000 landeseigene Wohnungen bis 2025. Ende 2023 sind knapp 270 neu entstandene Wohneinheiten bewohnt, weitere knapp 1.400 im Bau und 4.500 in Planung und Entwicklung. Es sind also über 6.000 Wohneinheiten «auf den Weg gebracht» worden (Oselt 2023) – angesichts der Langwierigkeit von Neubauvorhaben keine schlechte Bilanz für das junge Unternehmen. Die bereits realisierten Projekte befinden sich in München, Nürnberg und Freising, im Bau befindliche in Miesbach, Dinkelsbühl, Bayreuth, Augsburg und Straubing – also in sehr unterschiedlich großen

Gemeinden. Die Projekte umfassen zwischen 30 und 750 Wohneinheiten, bei manchen geht es um die Entwicklung ganzer Quartiere. Der hauptsächliche Fokus des Unternehmens liegt auf dem Neubau. Jüngst übernahm die BayernHeim aber auch die Sanierung von gut 1.000 Wohnungen des Studierendenwerks in München, die wegen Mängeln leer standen.

Aufgabe der BayernHeim ist es, «preisgünstige Mietwohnungen [zu schaffen], der Schwerpunkt liegt auf gefördertem Wohnraum in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf», so die Beschreibung auf der Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr. Laut Auskünften des Geschäftsführers der BayernHeim sind 99,9 Prozent der von ihnen gebauten und verwalteten Wohneinheiten (WE) staatlich gefördert. Die Wohnraumförderung in Bayern und die Aktivitäten der BayernHeim richten sich an eine recht breit definierte Zielgruppe (Haushalte im unteren und mittleren Einkommenssegment), die 60 bis 70 Prozent der Bevölkerung umfasst.

Die Landesregierung stellte der BayernHeim Kapitaleinlagen in Höhe von 500 Millionen Euro bereit. 50 Millionen Euro wurden zu Anfang als Stammkapital eingebracht, der Rest über die Zeit als Geldmittel oder in Form von Grundstücken. Die BayernHeim kann zudem auf verschiedene Förderprogramme Bayerns und der Kommunen zurückgreifen (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2023). Unterschieden wird dabei zwischen einkommensorientierter Förderung (einer Kombination aus Darlehenssubvention und einkommensorientierter Bezuschussung der Miete, also Wohngeld und pauschale Zuschüsse/WE) und aufwendungsorientierter Förderung (einer Kombination aus Darlehenssubvention und pauschalen Zuschüssen/WE). Beide Förderprogramme sehen verschiedene Anspruchsgruppen und damit festgelegte maximale Miethöhen vor, deren Zusammensetzung sich am örtlichen Wohnbedarf orientieren soll. Die Förderhöhen richten sich auch nach der Dauer der Miet- und Belegungsbindung der Wohnungen. Die BayernHeim entscheidet sich in der Regel für den maximalen Zeitraum von 50 bis 55 Jahren. Darüber hinaus ist keine feste Regelung für die dauerhafte Bezahlbarkeit der Wohnungen, etwa im Unternehmenszweck, festgeschrieben. Entscheidungen darüber, wo welche Projekte realisiert werden, trifft die BayernHeim in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung. Dafür wurde ein Scoring-Modell entwi-

ckelt, mit dem verschiedene Kriterien bewertet und gewichtet werden. Neben dem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, etwa der Anzahl der Antragsstellungen auf Wohnberechtigungsschein oder der Wohnkostenbelastung in einer Gemeinde, spielen dabei auch Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region eine Rolle. Die Initiative für die Neubauvorhaben komme, so der Geschäftsführer der BayernHeim, mittlerweile oft aus den Kommunen selbst. Neben den Kommunen kooperiert die BayernHeim auch mit privaten Wohnungsbauakteuren. So holen private Projektentwickler das landeseigene Unternehmen gern an Bord, um Kommunalverwaltungen davon zu überzeugen, (schnell) Baurecht zu schaffen, also die rechtlichen Voraussetzungen für Baugenehmigungen zu erteilen, oder weil sie den verpflichtenden Anteil von gefördertem Wohnraum nicht allein bereitstellen wollen. In etwa der Hälfte der Projekte arbeite man mit der privaten Wohnungswirtschaft zusammen.

Wie auch in Thüringen stellt sich in Bayern die Frage, warum es neben den 450 existierenden kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen ein landeseigenes Unternehmen braucht. Eine Konkurrenz zu den kommunalen Unternehmen wolle man nicht sein. So ist man auch Mitglied im Verband der Wohnungswirtschaft – vdw Bayern und halte sich dort zurück, wo kommunale Unternehmen existieren und in der Lage sind, den benötigten Wohnraum zu schaffen. Einfach ein weiteres kleines Wohnungsunternehmen wolle man aber auch nicht sein. Neben dem wohnungs- und sozialpolitischen Hauptzweck der BayernHeim, bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, sieht der Geschäftsführer eine weitere wirtschafts- bzw. raumentwicklungspolitische Aufgabe von LWU: Bei Standortentscheidungen von Unternehmen spiele die Frage nach vorhandenem Wohnraum der zukünftigen Mitarbeiter\*innen eine zunehmend wichtige Rolle. Hierbei könne die BayernHeim Kommunen gezielt unterstützen. Er betont vor allem den Größenvorteil und die damit erzielbaren Skalen- und Netzwerkeffekte: Die BayernHeim verfüge über mehr Finanzkraft, Ressourcen und Managementkapazitäten und sei deshalb mancherorts auch aufgrund der gestiegenen Bau- und Zinspreise eher in der Lage, preisgünstig Wohnraum in größerem Umfang zu erstellen. Durch Beziehungen und Netzwerke, die die BayernHeim durch ihre ständige Neubautätigkeit aufbaut, könne sie sich als verlässlicher Partner der Bauwirtschaft etablieren und profitiere von günstigeren Finanzierungsmodellen und Preisen durch größere Auftragsvolumen. Diese Beziehungen pflegt die BayernHeim auch in dem eigens aufgebauten Netzwerk «NaWoBa» (Nachhaltiges Wohnen Bayern), in dem

verschiedenste Unternehmen und Institutionen der (privaten) Bau- und Immobilienwirtschaft Mitglied sind.

Was ein kritischer Punkt des Praxismodells der BayernHeim sein könnte: Das Unternehmen setzt auf eine Konzentration seiner Geschäftstätigkeit. Auch wenn die Bestände nach dem Bau im Besitz des Unternehmens bleiben, werden Verwaltungsaufgaben weitgehend outgesourct und zum Beispiel externe Hausmeisterdienste eingekauft. Einerseits mag ein solches Vorgehen bei den dezentralen Standorten der eigenen Bestände sinnvoll sein, andererseits sollte bei einem solchen Outsourcing auf die Einhaltung von Qualitätsstandards bei der Verwaltung und Instandhaltung geachtet werden. So sind etwa aus Berlin viele Berichte von Mieter\*innen bekannt, nach denen die Auslagerung von Hausmeisterdiensten an private Anbieter, um Kosten einzusparen, zu Vernachlässigung und unzumutbaren Zuständen geführt haben (vgl. u. a. Meischen 2021; Šustr 2022).

## 2.2 WOHNRAUM NIEDERSACHSEN

Im Dezember 2023 beschloss auch die rot-grüne Landesregierung Niedersachsens die Gründung eines landeseigenen Wohnungsunternehmens (LWU) namens WohnRaum Niedersachsen GmbH. Im Mai 2024 soll deren Geschäftsführung ihre Tätigkeit aufnehmen. Gründungsprozess, Aufgabenstellung und Zusammenarbeit mit existierenden Wohnungsunternehmen der WohnRaum bieten interessante Anhaltspunkte für die mögliche Neugründung eines ähnlichen Unternehmens in Thüringen.

Die Hauptaufgabe der WohnRaum Niedersachsen GmbH liegt in der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum: «Die Gesellschaft soll in Regionen mit hohem Bedarf, überwiegend im urbanen Raum, zusätzlichen bezahlbaren beziehungsweise geförderten Mietwohnraum in Niedersachsen entwickeln. [...] Die Landeswohnungsgesellschaft kann je nach Projekt dabei sowohl selbst als Bauherrin, aber auch als kooperierende Projektpartnerin beziehungsweise bei kommunalen Projekten, die ohne die Gesellschaft unter den aktuellen Bedingungen keine Chance auf Realisierung haben, auftreten.»<sup>5</sup> Der Fokus der Tätigkeit der WohnRaum Niedersachsen soll am Anfang darauf liegen, hohe Neubauzahlen zu generieren: Bis 2028 sollen 1.600 neue Wohneinheiten entstehen, bis 2040 sind 12.000 geplant (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung 2023: 3). In weiteren Schritten können auch bestehende Wohnungen angekauft und saniert werden oder experimentellere Vorhaben wie die

5 Siehe [www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/bauen\\_wohnen/wohnraum\\_niedersachsen\\_landeswohnungsgesellschaft/](http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/bauen_wohnen/wohnraum_niedersachsen_landeswohnungsgesellschaft/)

Umnutzung von Büroflächen als Wohnraum verfolgt werden. Das Unternehmen soll sich ähnlich wie die BayernHeim auf die Planung und den Bau konzentrieren und Leistungen des operativen Geschäfts wie Wohnungsverwaltung oder technische Gebäudebewirtschaftung an externe Dienstleister vergeben.

Was als bezahlbarer Wohnraum gilt, wird über den Gesellschaftsvertrag geregelt und bemisst sich nach den (jeweils geltenden) Wohnraumförderrichtlinien. Die genaue Zusammensetzung des geförderten und nicht geförderten Anteils entspringt dabei – wie in Bayern – weniger politischen Überlegungen, sondern ist vielmehr Ergebnis des EU-Beihilferechts, nach dem ein solches Wohnungsunternehmen nur mit «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» (DAWI-Dienstleistungen) betraut werden darf, die es dann hauptsächlich erfüllen muss. Das heißt, eine sehr hohe Quote von gefördertem Wohnraum wird dann rechtlich unumgänglich. Für die Praxis der WohnRaum Niedersachsen bedeutet das: 70 Prozent der neuen Wohnungen sind Menschen mit einem sehr niedrigen Einkommen vorbehalten, die über einen Wohnberechtigungsschein (WBS) verfügen, 20 Prozent Mieter\*innen, deren Einkommen knapp über der WBS-Bemessungsgrenze liegt, inklusive spezieller Zielgruppen wie Schwerbehinderte. 10 Prozent der Wohnungen können frei vergeben werden. Auch bei den 30 Prozent Wohnungen, die nicht über das WBS-System vergeben werden, sollen soziale Kriterien bei der Vergabe eine Rolle spielen. Im Gesellschaftsvertrag gibt es keine Regelungen zur Bezahlbarkeit des Wohnraums nach Auslaufen der Bindungen der Förderprogramme. Das Ministerium sieht aber einen indirekten Zwang zur Dauerhaftigkeit. Denn der Antrag auf Einrichtung des Unternehmens nach Landeshaushaltsordnung stützt sich darauf, dass das Land sozialen Wohnraum zur Verfügung stellt. Von diesem grundsätzlichen Auftrag kann dann nicht mehr abgewichen werden.

Die WohnRaum Niedersachsen GmbH finanziert sich über ein Stammkapital in Höhe von 100 Millionen Euro, das über den Landeshaushalt zur Verfügung gestellt wird, sowie über öffentliche Wohnraumfördermittel und den freien Kreditmarkt. Niedersachsen verfügt anders als Thüringen über keine landeseigenen Wohnungen oder nennenswerte landeseigene Grundstücke, auf die das Unternehmen zurückgreifen könnte. Wo wann welches Neubauprojekt umgesetzt wird, wird zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung abgestimmt. Die großen wachsenden Städte sollen dabei ebenso berücksichtigt werden wie kleinere Gemeinden mit hoher Nachfrage. Viele Kommunen haben bereits ihr Interesse angemeldet, so das Ministerium. Mit dem Wohnungsmarktbericht der Investitions- und Förderbank Niedersachsen – Nbank liegen gute Daten über den Wohnungsmangel und die Art der fehlenden Wohnungen vor, auf deren

Grundlage einzelne Vorhaben priorisiert werden können.

Alleiniger Gesellschafter der GmbH ist das Land Niedersachsen. Über andere Rechtsformen, wie eine Stiftung, wurde laut Angaben der interviewten Mitarbeiterinnen des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz kurz nachgedacht. Zunächst war eine Gründung als gemeinnütziges Unternehmen vorgesehen, dieser Plan wurde aber wegen fehlender Umsetzung der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf Bundesebene – also einer gesetzlichen Regelung, die den Gewinn von Wohnungsunternehmen im Gegenzug für Steuererleichterungen und Subventionen beschränkt – wieder aufgegeben. Die Steuerungsstruktur des Unternehmens ist schlank gehalten. Ein kleiner Aufsichtsrat mit etwa fünf Mitgliedern soll schnelle Beschlüsse ermöglichen. Den Vorsitz übernimmt das Wirtschafts- und Bauministerium (in Person des Ministers oder Staatssekretärs), daneben sind Vertreter\*innen des Finanzministeriums und Fachexpert\*innen als Mitglieder vorgesehen. In einem größeren Beirat sollen neben den Fraktionen des Landtags Sozialverbände und wohnungswirtschaftliche Verbände repräsentiert sein.

Wichtig für die Debatte und Planung in Thüringen ist: Der Gründung der WohnRaum Niedersachsen GmbH ist ein längerer und intensiver Austausch- und Vorbereitungsprozess mit relevanten Stakeholdern vorausgegangen. Dieser fand zunächst vor allem im «Bündnis für bezahlbares Wohnen Niedersachsen» statt, in dem neben dem Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz die Verbände der Wohnungswirtschaft, einzelne Unternehmen, kommunale Spitzenverbände und einzelne Kommunen sowie Sozialverbände vertreten sind. Bereits in der zurückliegenden Legislaturperiode (2017–2022), also unter einer Großen Koalition, hatte das Thema LWU in Niedersachsen auf der politischen Tagesordnung gestanden. Hintergrund dafür war ein Mangel an bezahlbaren Wohnungen vor allem in großen Städten und zum Teil auch in ländlichen Räumen und dass die staatlichen Wohnungsbauförderungsmittel von den existierenden Unternehmen nicht abgerufen wurden. Auch die kommunalen Unternehmen bauten trotz anderslautender Zusagen kaum geförderten Wohnraum.

Obwohl sich die damalige SPD-CDU-Regierung nicht zur Gründung eines LWU durchringen konnte, erkannte auch die niedersächsische SPD, dass ein offensichtlich vorhandener Bedarf nicht vom Markt gedeckt wird. Der Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierung von 2022 sah dann explizit die Gründung eines LWU vor, allerdings unter neuen Vorzeichen: Seit der Zinswende Mitte 2022 werden die Mittel für geförderten Wohnraum wieder abgerufen. Allerdings liegen aufgrund von Finanzierungsschwierigkei-

ten infolge gestiegener Bau- und Zinskosten sowie einer politisch gewollten stärkeren Fokussierung der Unternehmen auf die Sanierung ihrer Bestände viele geplante Bauprojekte brach. Die Rahmenbedingungen für ein LWU hatten sich also geändert.

Laut den Mitarbeiterinnen des Bauministeriums gab es vonseiten der privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen zunächst Vorbehalte gegenüber der Gründung eines LWU. Die offenen Diskussionen im Bündnis wurden vom Ministerium jedoch als konstruktive Kritik aufgenommen. Es wurde klargestellt, dass ein LWU nur dort tätig werden soll, wo dies lokale Unternehmen nicht können oder wollen, und dass ihr Verhältnis von Kooperation und nicht von Konkurrenz geprägt sein soll. Dies drückt sich unter anderem darin aus, dass die WohnRaum GmbH Mitglied im Verband der Wohnungswirtschaft vdw – Niedersachsen Bremen ist, der auch beratend bei der Gründung aktiv war. Die anfängliche Angst vor Konkurrenz ist aus Sicht des Ministeriums nun der Bereitschaft zur Kooperation gewichen. Wichtig sei auch gewesen, dass Minister Olaf Lies sich sehr für das Vorhaben eingesetzt habe und mit eigener fachlicher Kompetenz selbst Skeptiker\*innen habe überzeugen können.

Wie genau die Kooperation zwischen LWU und kommunalen, genossenschaftlichen oder auch privaten Wohnungsunternehmen aussehen kann, ist noch nicht ausdefiniert. Laut Bauministerium sind verschiedene Formen der Zusammenarbeit vorstellbar, unter anderem auch deswegen, weil in einem Flächenbundesland wie Niedersachsen Verwaltungsaufgaben wie Mietverträge schließen oder die Beauftragung von Handwerkern besser von lokalen als von einem zentralen Unternehmen übernommen werden können. Durch die Ausschreibung solcher Dienstleistungen, an denen kommunale Unternehmen teilnehmen und sich bewerben können, würden diese auch finanziell unterstützt. Eine Abfrage des Ministeriums über den Verband der Wohnungswirtschaft, welche Unternehmen Interesse an einer wie auch immer gearteten Kooperation haben, ist aus Sicht des Ministeriums positiv verlaufen.

In der Gründungsphase wurden außerdem mit kommunalen Spitzenverbänden, der Architektenkammer, der Landesförderbank und dem Finanzministerium regelmäßig Gespräche gesucht und geführt. Die eigentliche Gründung vollzog sich dann sehr schnell im Laufe des Jahres 2023 mithilfe eines kleinen Teams im Bauministerium. Ausschlaggebend für diese zügige Gründung sei die volle Unterstützung der politischen Ebene sowie die vorhandene Fachkompetenz in der Verwaltung gewesen, in der eine Mitarbeiterin über Erfahrung in der kommunalen Wohnungswirtschaft verfügt. Ebenfalls von großem Wert sei der Austausch mit Kolleg\*innen aus dem Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr über

die Erfahrungen beim Aufbau der BayernHeim gewesen, sodass die Mitarbeiter\*innen des Ministeriums in Niedersachsen gern ihre eigenen Erfahrungen an andere Bundesländer weitergeben wollen. Für die zentrale Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde auf die Beratung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen – Nbank zurückgegriffen, zudem wurde eine externe Unternehmensberatung (PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH) beauftragt. Wichtig sei ebenso die Unterstützung einer Rechtsanwaltskanzlei gewesen, die sich mit EU-Beihilferecht auskennt. Der Gründung im Dezember 2023 folgte eine administrative Aufbauphase und die Auswahl der Geschäftsführung, die so viel gestalterischen Freiraum haben soll, wie es der gesetzliche Auftrag erlaubt. Auf die Ausschreibung der Geschäftsführung gab es laut Ministerium eine Vielzahl hochkompetenter Bewerbungen, was für die Attraktivität der Aufgabe spricht.

### **2.3 WOHNRAUMOFFENSIVE UND KOMPETENZZENTRUM WOHNEN IN BADEN-WÜRTTEMBERG**

Das Kompetenzzentrum Wohnen in Baden-Württemberg, gegründet 2020 als Teil der Wohnraumoffensive der Landesregierung, unterstützt Gemeinden durch die Übernahme von Beratungsleistungen bei der Realisierung von bezahlbaren Wohnungsbauvorhaben. Barbara Schöning stellte einen solchen Bedarf in Thüringen in einem wissenschaftlichen Beitrag bereits 2020 fest: «Außer projektbezogenen Fördermitteln braucht es langfristige fachliche Steuerung, um Wohnraumversorgung adäquat zu sichern und eine produktive Kooperation der zentralen Akteure ins Leben zu rufen. Außerdem wäre darüber nachzudenken, wie die ausgedünnten Planungsämter dauerhaft [...] unterstützt werden könnten. Ein vom Land finanziertes «mobiles Einsatzteam Stadtentwicklung», auf das kleinere Kommunen für konzeptionelle Planungen, die Unterstützung beim Einwerben von Fördermitteln und die Begleitung aufwendiger und langfristiger Kooperationsprozesse zugreifen könnten, wäre eine Möglichkeit, die Kommunen von den zahlreichen Zusatz- und Spezialaufgaben zu entlasten, für Austausch zwischen den Kommunen zu sorgen und regelmäßig auch externe fachliche Kompetenz ohne Zusatzkosten für die Kommunen in lokale Stadtentwicklungsprozesse einzubringen.» (Schöning 2020: 223)

Ein Blick nach Baden-Württemberg auf die dortige Funktionsweise des Kompetenzzentrums lohnt sich also. Im Jahr 2019 beschloss das dortige Kabinett die sogenannte Wohnraumoffensive, um Kommunen dabei zu helfen, für untere und mittlere Einkommenschichten bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Der Fokus liegt hier also auf dem Neubau von Wohnungen.

Die Idee zur Wohnraumoffensive entstand in der Wohnraumallianz, einem vom Land initiierten Prozess, der alle relevanten Akteure der Wohnraumversorgung von Landesministerien über Kommunalverbände bis fachliche Expertise zusammenbrachte. Die Wohnraumoffensive gliedert sich in drei Säulen: erstens die «Patenschaft Innovativ Wohnen», mit der experimentelle Best-Practice-Projekte neuer Wohnideen gefördert und sichtbar gemacht werden sollen; zweitens den Grundstücksfonds, der Kommunen eine aktive Bodenpolitik ermöglichen soll. Das Land tritt hier als Zwischenerwerber auf, der Grundstücke, die auf den Markt kommen, aufkauft, etwa wenn Kommunen selbst nicht die Mittel dazu haben oder sie nicht in ihren laufenden Haushalt eingeplant haben. Die Gemeinde kann das Grundstück anschließend selbst vom Land erwerben oder erhält so die Möglichkeit, über Konzeptverfahren oder Ähnliches einen Weiterverkauf an einen geeigneten Projektentwickler, der bezahlbaren Neubau umsetzt, zu steuern. Voraussetzung ist, dass auf dem Grundstück in jedem Fall mindestens 30 Prozent geförderter Wohnraum entsteht. Die Gemeinden werden dadurch finanziell entlastet und erhalten mehr Zeit für Planungsprozesse und können diese besser kontrollieren. Die dritte Säule der Wohnraumoffensive ist das Kompetenzzentrum Wohnen, das die Gemeinden mit zwei Förderprogrammen unterstützt. Das kleinere von beiden ist der Prämienkatalog, der Kommunen finanzielle Anreize bieten soll, vorhandenen Wohnraum besser zu nutzen. So erhalten Kommunen zum Beispiel bis zu 2.000 Euro für eine Wohnung, die nach mindestens sechsmonatigem Leerstand wieder aktiviert wird, oder 400 Euro pro Wohneinheit, wenn sie Eigentümer\*innen von Einfamilienhäusern über Möglichkeiten des Umbaus und der Teilung der Wohnfläche mithilfe von Architekt\*innen beraten. Die Prämien werden ohne Zweckbindung an die Kommunen ausgezahlt, diese können aber selbst Prämien an Eigentümer\*innen ausloben. Insbesondere die Wiedervermietungsprämie erfreut sich hoher Nachfrage. Das umfanglichere Programm ist die Förderung von Beratungsdienstleistungen. Auf Antrag übernimmt das Land 80 Prozent der Kosten für Beratungsdienstleistungen, mit denen sich Kommunen externe Expertise im Bereich Entwicklung von bezahlbarem Wohnraum einkaufen. Mit dem Programm sollen kleinere und mittlere Kommunen in die Lage versetzt werden, Dinge zu tun, die sie mit ihrem eigenen knappen Personal nicht bewerkstelligen können. Es richtet sich aber auch an größere Kommunen, die bisher zum Beispiel keine Erfahrung mit bestimmten Instrumenten der Steuerung gemacht haben, etwa Konzeptvergabeverfahren oder der grundsätzlichen Evaluation von Flächenpotenzialen für Neubau im Gemeindegebiet. Das Kompetenzzentrum kann in Abstimmung mit der Kommune die Ausschreibung für die externe Bera-

tung übernehmen und stellt einen bereits geprüften Pool an Dienstleistern zur Verfügung, auf den zurückgegriffen werden kann, aber nicht muss. Ziel der Förderung ist die finanzielle Entlastung der Kommunen, ihre Kompetenzsteigerung und mit beidem eine Beschleunigung von Planung und Neubau von bezahlbarem Wohnraum. Verwaltet werden die 30 Millionen Euro, die für Beratung und Prämien in der ersten Förderphase 2020 bis 2023 zur Verfügung standen, durch die Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH, da hier bereits Kompetenz zum Thema Grunderwerb und ein enges Netzwerk mit Kommunen, insbesondere im ländlichen Raum, vorhanden war.

Nach einer verpflichtenden Basisberatung durch die Landsiedlung bestehen die finanzierten Beratungsangebote aus sieben Modulen: einem Beteiligungsmodul, einem Grundlagenmodul, vier Konzeptmodulen (Konzeption, Verfahren, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit) sowie einem Umsetzungsmodul Projektkoordination. Die Module können einzeln oder zusammen beantragt werden. Bei Bewilligung des Zuschusses führt die Kommune selbstständig die Ausschreibung von Beratungsdienstleistungen durch. Die Landsiedlung steht in diesem Prozess als Lotse zur Verfügung, erinnert an Fristen und berät Kommunen auch dazu, welches Modul im Anschluss an eine erfolgte Beratung als Nächstes sinnvoll wäre. So soll der Planungsprozess beschleunigt werden. Diese begleitende Unterstützung, gerade auch durch persönliche Gespräche, und die Möglichkeit zu telefonischen Rückfragen werden von den Kommunen laut Angaben der Landsiedlung sehr nachgefragt. Eine enge Begleitung der Förderprogramme sei auch für die Landesregierung sinnvoll, da so die tatsächliche Verwendung und Passfähigkeit der Förderung dauernd überprüft werden könne.

Voraussetzung für die Förderung ist, dass Kommunen vorhaben, bezahlbaren, das heißt anteilig nach den Vorgaben der Wohnraumförderung Baden-Württemberg geförderten und/oder sogenannten preisgünstigen, unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete bzw. dem Verkehrswert liegenden Geschosswohnungsbau zur Miete oder als Eigentum zu schaffen. Im Gegensatz zum Bodenfonds gibt es bei der Inanspruchnahme der Beratungsleistungen des Kompetenzzentrums keine festgeschriebene Mindestquote an gefördertem Wohnraum, da sich die geförderten Module teils auf frühe Planungsphasen wie die Feststellung von Flächenpotenzialen beziehen.

## **2.4 ENTSCULDUNG IN MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Die nach 1990 neu gegründeten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in den ostdeutschen Bundesländern wurden, wie

bereits erwähnt, massiv mit Altschulden belastet. Dies schränkte und schränkt ihre Handlungsfähigkeit deutlich ein, da mit den erzielten Gewinnen Schulden abgetragen werden müssen, statt Investitionen vorzunehmen. Zudem erschweren Schulden die Aufnahme von Krediten. Eine Erhöhung des Eigenkapitals ermöglicht Kredite zu besseren Konditionen. Verschiedentlich gibt es Forderungen an den Bund, die Unternehmen bei der Entschuldung zu unterstützen. Mecklenburg-Vorpommern macht hier seit 2020 Nägel mit Köpfen und hat einen Entschuldungsfonds eingerichtet, mit dem kommunale Unternehmen Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes abbauen können.

Die gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Mecklenburg-Vorpommerns sind laut dem Vorsitzenden des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen (vnw), in dem kommunale und genossenschaftliche Unternehmen aus Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hamburg organisiert sind, stark von Altschulden belastet. 2017 belief sich deren Verschuldung auf 327 Millionen Euro. Dies betreffe vor allem «Unternehmen mit wenig Lageglück», deren wirtschaftliche Tätigkeit durch Leerstände erschwert wird. Diesen Missstand habe man als vnw immer wieder angesprochen und gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindebund Mecklenburg-Vorpommerns dafür eine Lösung gefunden. Über den kommunalen Finanzausgleich wird jedes Jahr ein Sondervermögen von 25 Millionen Euro zur Tilgung der Schulden bereitgestellt. Das Land engagiert sich also nicht zusätzlich finanziell, sondern Mittel, die den Kommunen ohnehin über den Finanzausgleich zugeflossen wären, unterliegen nun einer Zweckbestimmung. Gemeinden können Anträge auf Entschuldung ihrer Unternehmen in einer maximalen Höhe von 200.000 Euro stellen, die nach Eingang der Anträge bearbeitet werden. Da Schulden der Unternehmen teils von den Gemeinden selbst übernommen wurden, kann der Fonds auch genutzt werden, um diese Schulden aus dem städtischen Haushalt zu tilgen. Da die Zuweisungen ohne beihilferechtliches Notifizierungsverfahren ablaufen, ist auch der administrative Aufwand für die Kommunen gering (Dombert Rechtsanwälte 2023: 2–3).

Laut Vorsitzendem des vnw gab es zunächst eine «Neiddebatte» unter den kommunalen Unternehmen, da einige ihre Altschulden schon selbstständig getilgt hätten. Ihre Rückzahlungsfähigkeit hänge aber mehr mit ihrer Position auf den wachsenden Wohnungsmärkten zusammen und weniger mit ihrem betriebswirtschaftlichen Geschick und Handeln. Die Altschuldenentlastung beschränkt sich bisher auf die kommunalen Unternehmen, obwohl die Genossenschaften genauso betroffen sind und ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten. Laut vnw gab es in der Landesregierung ver-

gaberechtliche Bedenken, den Fonds auch für Genossenschaften zu öffnen. Ein juristisches Gutachten, vom vnw in Auftrag gegeben, kommt aber zu dem Schluss, dass keine vergabe- oder beihilferechtlichen Bedenken gegen die Ausweitung der Altschuldenhilfe bestehen. Es müsse lediglich eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage im Landesrecht geschaffen werden (ebd.).

Auch wenn eine Altschuldenentlastung nicht alle Probleme der gemeinwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland löst, wie schwierige Wohnungsmarktsituationen, demografische Entwicklung, geringe Einkommen und Herausforderungen der Wärmewende etc., so wäre sie doch ein wichtiger Baustein, um ein wirtschaftliches Handeln und damit das Überleben der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zu sichern. Da ostdeutsche Kommunen insgesamt vor großen finanziellen Herausforderungen stehen, ist eine Finanzierung über den kommunalen Finanzausgleich aus sozialpolitischer Sicht sicherlich nicht die beste Lösung. Ein Zusammenschluss der ostdeutschen Bundesländer, um vom Bund ein größeres Engagement bei der Altschuldenentlastung der ostdeutschen gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen zu erwirken, wäre bestimmt sinnvoll.

## **2.5 MIETER\*INNENBETEILIGUNG BEI DEN LANDESEIGENEN WOHNUNGS- UNTERNEHMEN IN BERLIN**

Obwohl die landeseigenen Wohnungsunternehmen in der Metropole Berlin vor andere Herausforderungen gestellt sind als ihre Pendants in den Flächenländern, sind doch ihre Beteiligungs- und Mitbestimmungsstrukturen für Mieter\*innen ein Element, das auch für Thüringen interessant ist. Die Demokratisierung von Institutionen der Wohnraumversorgung, also die Möglichkeit zur Mitbestimmung von direkt Betroffenen in Fragen ihres Zuhauses, bietet viele Vorteile: Mieter\*innen haben auch jenseits von Regierungswechseln ein Interesse daran, dass die Mieten langfristig bezahlbar bleiben. Ihr Einfluss auf öffentliche Wohnungsunternehmen kann also verhindern, dass Gewinne wie in der Vergangenheit für andere Zwecke abgeschöpft werden. Er wäre auch ein gewisser Schutz vor Privatisierungen. Außerdem tragen Beteiligungs- und Mitbestimmungsmechanismen dazu bei, soziale Strukturen in den Nachbarschaften zu schaffen und die Identifikation der Mieter\*innen mit ihrer Wohnung bzw. ihrem Haus sowie ihre Bereitschaft zu stärken, sich gut darum zu kümmern. Darüber hinaus sind Mitbestimmungsstrukturen eine Möglichkeit, demokratische Prozesse einzuüben und zu stärken, was angesichts rechter und antidemokratischer Entwicklungen in der Gesellschaft immer wichtiger wird.

Aber demokratische Strukturen sind kein Selbstläufer, gerade nicht in Wohnungsbeständen in denen Mieter\*innen mit vielen Herausforderungen in ihrem Leben kämpfen müssen. Mitbestimmung bedarf Zeit und Wissen und beides ist ungleich verteilt. Mitbestimmung zu etablieren, bedeutet also auch, Zeit zu schaffen, zum Beispiel durch Ehrenamtspauschalen, für Arbeitstätige sinnvolle Terminierungen von Treffen oder durch Angebote der Kinderbetreuung, sowie den Aufbau von Wissen, etwa durch Weiterbildungen, durch «organisierende Ansprache» von potenziellen Mieter\*innenvertreter\*innen oder durch Netzwerkbildung. Dadurch entstehen zunächst Kosten für ein öffentliches Wohnungsunternehmen, die sich aber aus den oben genannten Gründen auszahlen. Mitbestimmungsstrukturen in öffentlichen Wohnungsunternehmen sind bisher noch wenig etabliert. Und auch die existierenden Strukturen in Berlin stehen vonseiten der Mieter\*innen sowie wohnungspolitischer Bewegungen und Initiativen in der Kritik (Bündnis «kommunal & selbstverwaltet Wohnen» 2020; Vollmer 2022; Schubenz u. a. 2020), da wichtige Bereiche von der Beteiligung ausgeklammert sind und die landeseigenen Wohnungsunternehmen ihnen eher als Verhinderer denn als Ermöglicher begegnen. Trotzdem sollen hier die Strukturen kurz vorgestellt werden, da ihre Grundzüge durchaus interessant und das Ergebnis von Kämpfen von Mie-

ter\*innen sind (Diesenreiter/Vollmer 2022). Bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin gibt es zwei Strukturen der Beteiligung: erstens die Mieterbeiräte, die auf Siedlungsebene gewählt werden und eher Aufgaben eines Co-Managements übernehmen. Sie vermitteln auch bei Konflikten zwischen Unternehmen und Mieter\*innen. Und zweitens die Mieterräte, die auf Unternehmensebene gewählt werden und mit zwei Personen und einer Stimme im Aufsichtsrat vertreten sind. Die Einführung Letzterer sind ein Ergebnis des Mietenvolksentscheids von 2015, eines Versuchs der mietenpolitischen Bewegung Berlins, die landeseigenen Wohnungsunternehmen per Volksentscheid auf einen sozialeren Kurs zu verpflichten und zu demokratisieren, der in einem Kompromiss mit der damals regierenden rot-schwarzen Koalition mündete. Die beiden Strukturen standen zunächst in keiner formellen Beziehung zueinander, was die Anbindung der Mieterräte an die Zehntausenden von Mieter\*innen, die sie vertreten, erschwerte. Seit einer Novelle des Berliner Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen im Februar 2023 sind Mieterbeiräte und Mieterräte dazu angehalten, sich auszutauschen, wofür die Wohnraumversorgung Berlin, eine die LWU koordinierende Anstalt des Landes, jeweils koordinierende Gremien eingerichtet hat.

# 3 EIN LANDESEIGENES WOHNUNGSUNTERNEHMEN FÜR THÜRINGEN?!

Wie schon erwähnt, können die vorgestellten Instrumente und deren Ausgestaltung nicht einfach von einem Bundesland auf ein anderes übertragen werden. Vielmehr müssen die regionalen Besonderheiten beachtet werden. Die Herausforderungen der Thüringer Wohnraumversorgung unterscheiden sich signifikant von denen in Bayern, Niedersachsen oder Baden-Württemberg. Zwar herrscht auch in Thüringen Wohnraummangel und die Mieten steigen, diese Entwicklungen sind aber auf bestimmte Teilräume beschränkt. In vielen Gegenden Thüringens schrumpft dagegen die Bevölkerung, auch ist das Mietenniveau insgesamt niedriger als in den anderen Bundesländern ebenso wie das durchschnittliche Einkommen. Eine soziale Wohnungspolitik in Thüringen bedeutet daher, in größeren Städten wie Erfurt, Weimar und Jena neuen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, in anderen Regionen die Mieten auf einem bezahlbaren Niveau zu halten und überall ausreichend Investitionen zu tätigen, um Wohnraum energetisch zu sanieren und ihn an die Bedürfnisse der Bevölkerung (u. a. Senior\*innen) anzupassen. Nicht nur die Herausforderungen der Wohnraumversorgung unterscheiden sich, sondern auch die Strukturen der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft. Diese Unterschiede ergeben sich teils aus der Geschichte der DDR und den Entwicklungen in den 1990er-Jahren, haben aber auch mit spezifischen Akteurskonstellationen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu tun.

## 3.1 LAGE DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN WOHNUNGSUNTERNEHMEN THÜRINGENS

Die gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens, also die kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen, die für eine kommunale Steuerung und eine Indienstnahme für Ziele der sozialen Wohnraumversorgung wie Stadtentwicklung direkt oder indirekt infrage kommen, sind größtenteils im Verband Thüringer Wohnungsunternehmen vtw organisiert.<sup>6</sup> Die 221 Mitgliedsunternehmen, von denen sich rund 70 in kommunaler Hand befinden und über 100 Genossenschaften sind, verfügen landesweit über rund 250.000 Wohneinheiten. Von den insgesamt 605 Gemeinden und Städten Thürin-

gens verfügt also ein Großteil nicht über ein eigenes Wohnungsunternehmen, allerdings sind viele dieser Gemeinden sehr klein und haben keinen nennenswerten Mietwohnungsmarkt. Zusätzlich verfügen einige Gemeinden über geringe Wohnungsbestände, die sie direkt bewirtschaften. Damit sind Dichte und Streuung kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen in Thüringen weit höher als in westdeutschen Bundesländern. Zudem sind diese Unternehmen oft kleiner: Über 40 Prozent der Mitgliedsunternehmen des vtw verwalten weniger als 500 Wohneinheiten (vtw 2023: 4). In Thüringen kommen auf 2,1 Millionen Einwohner\*innen 170 gemeinwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, in Bayern auf 13,4 Millionen Einwohner\*innen etwa 460 kommunale und genossenschaftliche Unternehmen. Trotz 6,4-facher Bevölkerungszahl verfügt Bayern also nur über 2,7-mal so viele gemeinwirtschaftliche Unternehmen. In Niedersachsen (und Bremen zusammen) kommen wie in Thüringen 170 kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen auf eine viermal so große Bevölkerung von 8,7 Millionen.

Die soziale Ausrichtung der gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens spiegelt sich in den Miethöhen der Mitgliedsunternehmen des vtw, die 2023 im Durchschnitt bei 5,35 Euro/m<sup>2</sup> lagen. In Bayern bzw. Niedersachsen sind es bei Mitgliedsunternehmen der dortigen gemeinwirtschaftlichen Wohnungsverbände 6,75 Euro/m<sup>27</sup> respektive 6,01 Euro/m<sup>2</sup>.<sup>8</sup> Die Polarisierung der Bestandsmieten der vtw-Unternehmen in Thüringen ist deutlich weniger stark ausgeprägt als die aller Angebotsmieten in Thüringen.

Bei 76 Prozent aller Neuvermietungen des vtw im Jahr 2019 lag die Miethöhe bei unter 6 Euro/m<sup>2</sup>, im Durchschnitt bei 5,58 Euro/m<sup>2</sup>. In Jena, Erfurt und Weimar lagen immerhin noch 55 Prozent aller neuen Mietverträge unter 6 Euro/m<sup>2</sup> und nur 5 Prozent bei über 8 Euro/m<sup>2</sup> (vtw 2021b: 11). Damit leisten die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung unterer Einkommensschichten.

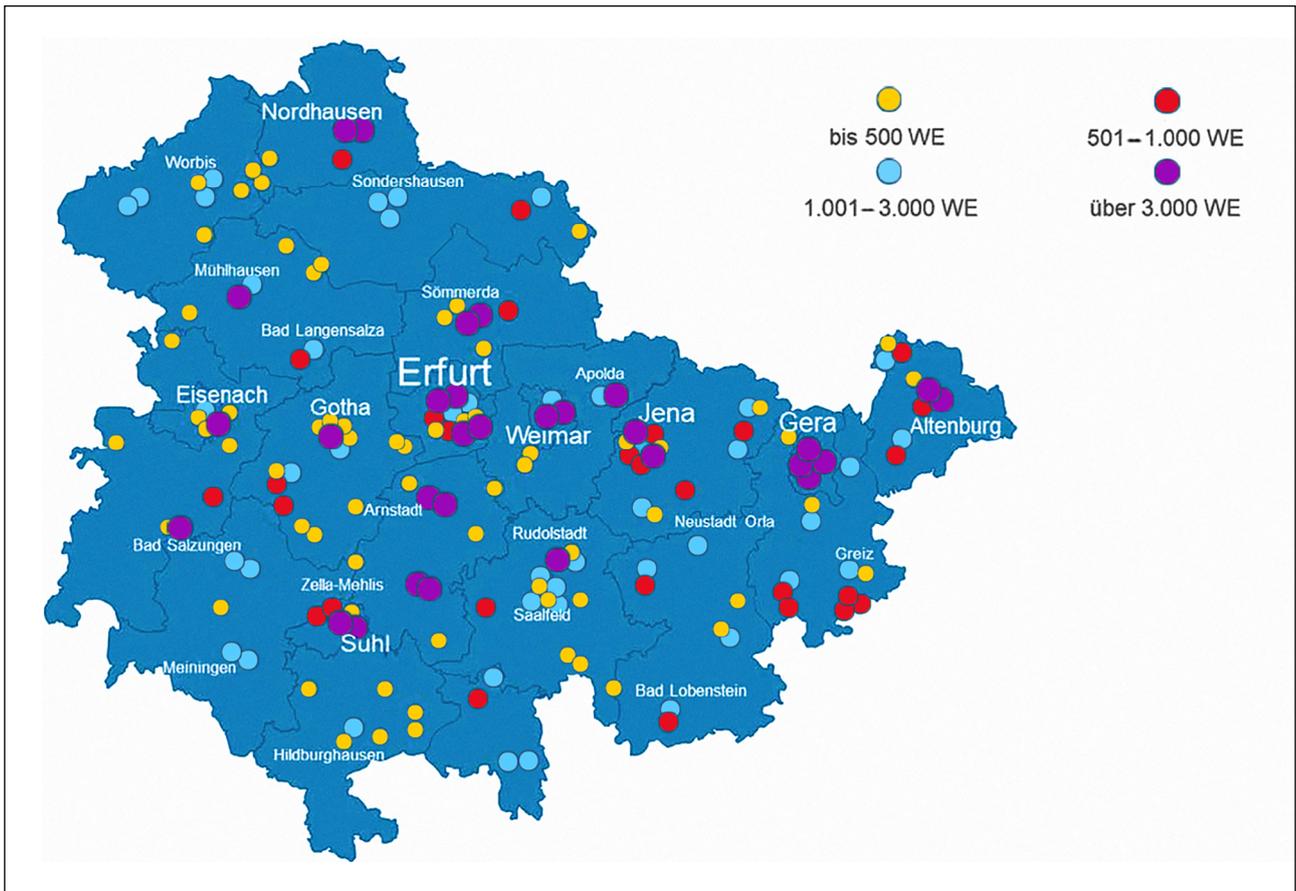
Umso wichtiger ist ein Blick auf die aktuelle wirtschaftliche wie strukturelle Lage dieser Unternehmen und die Herausforderungen, vor denen sie stehen. Laut vtw sind alle Mitgliedsunternehmen wirtschaft-

6 Frank Emrich, Vorstand des vtw, schätzt, dass 10 bis 15 kommunale Unternehmen nicht im Verband organisiert sind, aber nur über sehr kleine Wohnungsbestände verfügen.

7 <https://www.vdwbayern.de/ueber-vdw-bayern/mitglieder/>

8 <https://vdw-jahresbericht.de/jahresbericht/22-23/#/wofur-wir-stehen>

Abbildung 8: Regionale Verteilung der Mitgliedsunternehmen des vtw in Thüringen 2023

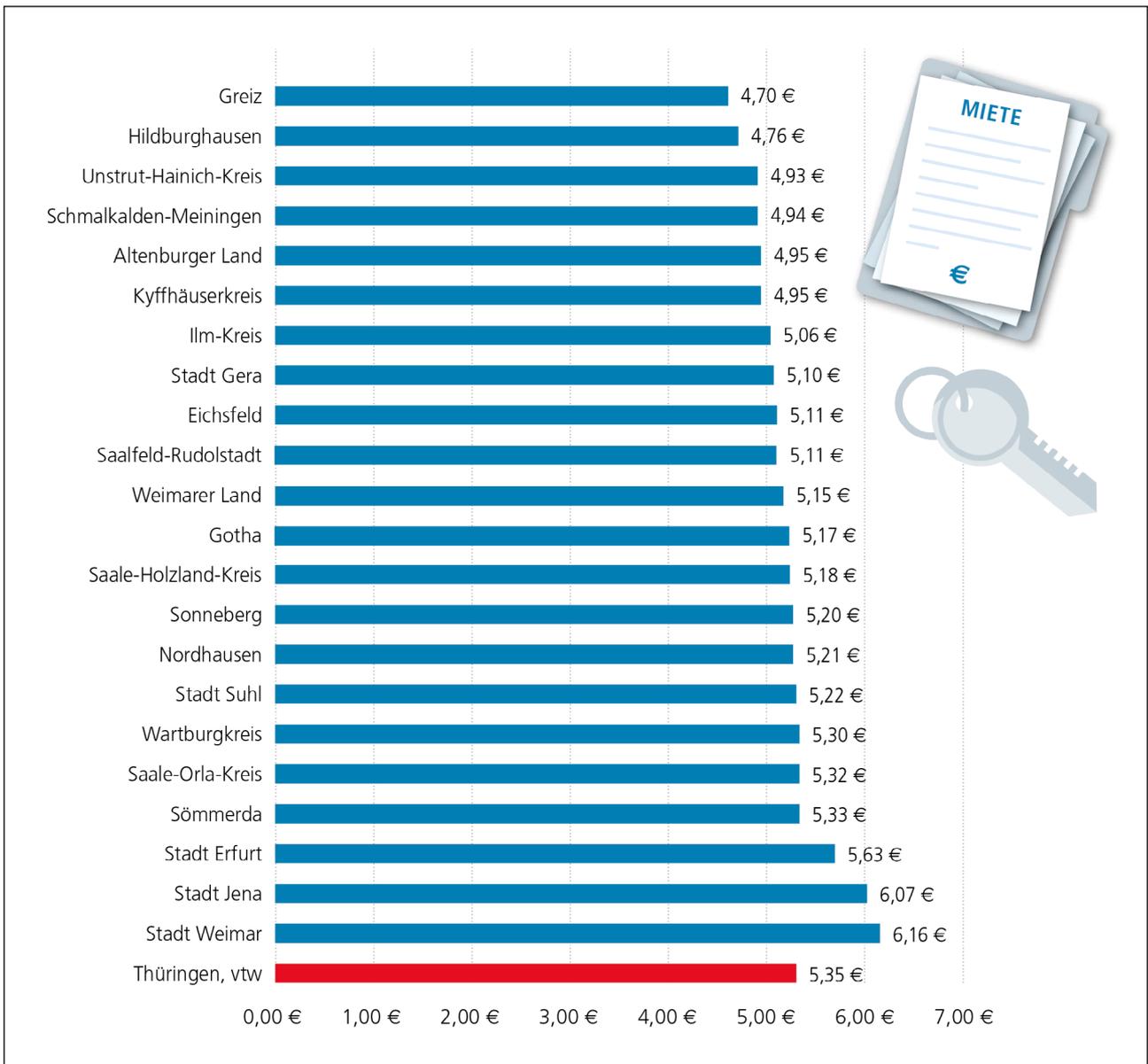


Quelle: basierend auf vtw 2023

lich stabil und keines ist akut von Insolvenz bedroht, mittelfristig zeichnen sich allerdings durchaus Notlagen ab. Die strategische Handlungsfähigkeit der Unternehmen ist durch wirtschaftliche Altlasten (u. a. Altschuldenbelastung, vergangene Leerstände, Abzug finanzieller Ressourcen für kommunale Haushalte) eingeschränkt, obwohl große Aufgaben bei Um- und Neubau anstehen. Laut Geschäftsführer des vtw liegen noch über 200 Millionen Euro Altschulden bei den gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens, die zu einem Investitionsrückstau geführt haben und die weiterhin Investitionstätigkeiten, etwa Sanierungsmaßnahmen, erschweren. Eine Altschuldenentlastung nach dem Vorbild Mecklenburg-Vorpommerns wäre also sinnvoll, hängt aber von der Bereitschaft der Gemeinden und Städte ab, diese über den kommunalen Finanzausgleich zu finanzieren, oder vom Willen des Landes, zusätzliche Haushaltsmittel dafür zur Verfügung zu stellen. Wie überall leiden gemeinwirtschaftliche Wohnungsunternehmen beim Um- und Neubau unter vielfältigen Engpässen und Problemen wie fehlende Kapazitäten der Bauwirtschaft, Fachkräftemangel sowie Volatilität und Unsicherheit, die zum Teil mit den regulatorischen Rahmenbedingungen der Bundes- und EU-Ebene einhergehen. Zusätzlich stellt die demogra-

fisch disparate Entwicklung Thüringens an sie zwei ganz unterschiedliche Anforderungen: In schrumpfenden Gebieten müssten Unternehmen Investitionen in den Bestand und die Wohnumfeldqualität tätigen, um ihn attraktiv zu halten oder zu machen, während ihre eigenen finanziellen Ressourcen eher schrumpfen als wachsen. In wachsenden Regionen stehen die Unternehmen vor der Aufgabe, bezahlbaren Neubau bei aktuell sehr hohen Baukosten und wieder gestiegenen Zinsen bereitzustellen. Die späteren Mietkosten des Wohnraums im Neubau sowie nach Umbau müssen sich dabei in allen Teilräumen an den unterdurchschnittlichen Haushaltseinkommen Thüringens sowie an dem eher niedrigen Mietniveau messen lassen. Gleichzeitig steigt der Anspruch (der Mieter\*innen und/oder rechtlicher Rahmenbedingungen) an Wohnraum, an seine Klimaneutralität, Barrierefreiheit und Ausstattung. Für die meisten gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen Thüringens ist festzuhalten: Die für bezahlbaren Um- und Neubau sowie für qualitativ volles Wohnen benötigten Investitionen sind kaum aus den eigenen finanziellen Ressourcen zu stemmen. Mieterhöhungen sind keine Lösung, nicht nur aus sozialen Gründen, sondern weil die Einkommenssituation vieler Thüringer\*innen diese vielerorts schlicht-

**Abbildung 9: Durchschnittliche Nettokaltmieten der vtw-Mitgliedsunternehmen nach Kreisen und kreisfreien Städten in Thüringen (Euro/m<sup>2</sup> mtl.)**



Quelle: basierend auf vtw 2023: 13

weg nicht zulässt. Der vtw fasst es in seinem Bericht für das Jahr 2023 wie folgt zusammen: «Der Bedarf an Modernisierungsmaßnahmen ist [...] riesig. Es müsste noch viel mehr in die Modernisierung, zum einen in die Barrierefreiheit und zum anderen in die energetische Sanierung, investiert werden, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Es fehlen aber die notwendigen Mittel dazu. Aus den niedrigen Mieten lassen sich keine ambitionierten Projekte finanzieren. [...] Verschärfte Anforderungen lassen sich wirtschaftlich vertretbar nicht mehr erfüllen. Schon jetzt zahlen vor allem die Mieter die Kosten der Energiewende. Die Wohnungswirtschaft fordert deshalb, dass die tatsächlichen Kosten der Energiewende ehrlich benannt werden und Investitionen zur energetischen Sanierung des Mietwohnungsbestan-

des, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen, durch den Bund und das Land so ausreichend gefördert werden, dass diese für die Mieter bezahlbar bleiben und für den Vermieter wirtschaftlich sind.» (vtw 2023: 18)

Diese Situation wirft die Frage nach öffentlicher Förderung und die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse für investive Maßnahmen auf. Die notwendigen Mittel, um die Miethöhen im Neubau oder nach Umbau so zu subventionieren, dass sie auch für untere Einkommensschichten bezahlbar sind, sind angesichts gestiegener Bau-, Energie- und Zinskosten derzeit sehr hoch. Der vtw äußert sich positiv über die qualitative Ausgestaltung des Wohnraumförderprogramms in Thüringen, die Richtlinien und Bedingungen der Förderung entsprechen den Bedürfnissen der

Unternehmen. Ob sich Unternehmen dafür entscheiden, Fördermittel abzurufen, hinge nicht an deren Willen oder Unwilligkeit, sich für sozialen Wohnraum einzusetzen, sondern an deren Attraktivität, also der Frage der Wirtschaftlichkeit. Können damit nach Einschätzung der Unternehmen Bau- oder Sanierungskosten so finanziert werden, dass die vorgegebene Miethöhe erreicht wird. Und kann diese Miethöhe später auf dem Markt verlangt werden? Finden sich dafür Mieter\*innen? Die aktuell jährlich zur Verfügung stehenden etwa 60 Millionen Euro, so der vtw, reichen bei Weitem nicht aus. Etwa 150 Millionen Euro öffentliche Förderung (von Land, Bund und EU) seien notwendig, um bezahlbares Wohnen sicherzustellen, für die Ziele der energetischen Sanierung vermutlich noch einmal so viel.

Die derzeitige Wohnraumförderung des Landes Thüringen wird von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen durchaus genutzt, vor allem seit sie ab 2014 aufgrund der Niedrigzinsphase von Darlehnsförderung auf Zuschüsse umgestellt wurde. Es findet also öffentlich geförderter, belegungs- und mietpreisgebundener Wohnungsneubau und Umbau durch kommunale Unternehmen und Genossenschaften statt. Dieser kann aber das Abschmelzen des belegungsgebundenen Wohnungsbestands durch das Auslaufen der Sozialbindungen nicht aufhalten. Ein weiteres Problem dieser Art von Förderung ist, dass sie keine dauerhaften Bindungen ermöglicht und die Landesebene den lokalen Unternehmen keine weitere Zweckbindung vorgeben kann. Des Weiteren gibt es Kritik vor allem an den beiden kommunalen Wohnungsunternehmen in Jena und Weimar, weil sie keine oder kaum geförderte Wohnungen bauen – also in zwei der drei Städten, in denen bezahlbarer Neubau von zentraler Bedeutung ist. Die beiden Unternehmen verfügen über große Bestände, die sie unter den ortsüblichen Vergleichsmieten anbieten, und engagieren sich auch in der Wohnumfeldentwicklung sowie bei der Unterbringung von Geflüchteten. Dennoch fallen sie für den Neubau derzeit offenbar aus.

Hervorzuheben ist außerdem, dass es sich bei einem nicht unbeträchtlichen Teil der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft in Thüringen um sehr kleine Unternehmen handelt, die in jeder Hinsicht über Ressourcenknappheit klagen. Bei den 40 Prozent der vtw-Unternehmen, die über weniger als 500 Wohneinheiten verfügen (vtw 2023: 5), ist die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines hauptamtlichen Apparates generell fraglich. Viele kleine Unternehmen arbeiten mit sehr wenig Personal und sind allein deswegen häufig nicht in der Lage, eine mittel- oder langfristige strategische Planung vorzunehmen, was angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie Bedarfen aber dringend notwendig wäre.

### **3.2 WARUM EIN LANDESEIGENES WOHNUNGSUNTERNEHMEN?**

Angesichts der immensen Herausforderungen einer bezahlbaren, qualitätsvollen und klimaverträglichen Wohnraumversorgung und den spezifischen Problemen der kleinteiligen gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen in Thüringen stellt sich die Frage: Wie diesen Herausforderungen begegnen? Vor allem die Partei DIE LINKE hat in den letzten Jahren immer wieder die Idee eines landeseigenen Wohnungsunternehmens (LWU) in die Diskussion eingebracht. Bevor über dessen genaue Ausgestaltung nachgedacht wird, stellt sich zunächst die Frage, warum. Warum kann es sinnvoll sein, zusätzlich zu den bereits existierenden 70 kommunalen Wohnungsunternehmen in Thüringen noch ein landeseigenes zu gründen? Welche Vorteile bietet ein landeseigenes Wohnungsunternehmen gegenüber den kommunalen? Warum nicht einfach Letztere stärken? Die Antwort auf diese Frage liegt aus meiner Sicht darin, Zentralisierung und Stärkung der dezentralen Strukturen nicht als Gegensatz aufzufassen. Ein LWU im luftleeren Raum ohne Bezug zu bereits vorhandenen Strukturen zu gründen, würde nur einen weiteren Akteur in einem bereits akteursreichen Politik- und Aufgabenfeld schaffen, aber kaum strukturelle Probleme lösen. Ein LWU sollte aus existierenden Strukturen hervorgehen, die teils in ihm aufgehen können und teils mit dem LWU auf verschiedene Arten verbunden sind und kooperieren.

### **3.3 WAS GIBT ES SCHON?**

Anders als in Bayern und Niedersachsen könnte Thüringen bei der Neugründung eines LWU auf bereits vorhandene landeseigene Wohnungsbestände zurückgreifen. Diese befinden sich in der Hand der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH sowie der GWB Elstertal Geraer Wohnungsbaugesellschaft mbH. Im Folgenden werden deren Bestände und bisherigen Aufgaben vorgestellt, um zu eruieren, ob und wie sie sich als Ausgangspunkt für ein LWU eignen würden. Laut Aussagen verschiedener Interviewpartner verfügen auch andere Institutionen des Landes, etwa das Finanzministerium, über landeseigene Wohnungen. Deren Zusammenführung in einem LWU müsste eine gründliche Datenerhebung vorausgehen.

#### **Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG)**

Die LEG verfügt über etwa 1.400 Wohneinheiten an 27 Standorten in Thüringen sowie über landeseigene Grundstücke. Aus der Streuung des Bestands entstehen Herausforderungen für die Verwaltung der

Wohnungen. Etwa die Hälfte dieser Wohnungen ist belegungsgebunden, auch der restliche Bestand zielt auf untere und mittlere Einkommensgruppen. Die LEG betreibt weiterhin geförderten Wohnungsneubau, sofern die Förderrichtlinien das wirtschaftlich erlauben. Jüngst hat sie etwa 50 barriere-reduzierte Wohneinheiten in Erfurt-Ringelberg erstellt, im Bau befinden sich weitere 30 geförderte Wohnungen in Oberhof.

Wohnungsverwaltung und Wohnungsbau sind aber nur eine von vielen Aufgaben der LEG. Ihr Hauptfokus liegt auf der Wirtschaftsförderung, der Entwicklung von industriellen und gewerblichen Standorten, der Ansiedlung von Unternehmen und auf der Tourismusförderung. Durch diese Tätigkeit habe die LEG, so die Geschäftsführung, eine sehr enge Beziehung zu vielen Kommunen und ein gutes Gespür für wirtschaftliche Entwicklungen. Dieses Wissen fließe dann auch in die Planung von Wohnraum ein. So habe man in Oberhof etwa am Umbau von Sportstätten und an der Ansiedlung eines Familienhotels mitgewirkt und deshalb den Wohnungsbedarf durch den erhöhten Personalbedarf prognostizieren können. In anderen Fällen werden Wohnungsbauprojekte aus dem Vorhandensein bzw. der Umnutzung von Grundstücken im Besitz der LEG abgeleitet. Der Immobilienbereich der LEG arbeitet nicht nur wirtschaftlich, sondern es werden sogar Profite erwirtschaftet, die Maßnahmen im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung kofinanzieren. Dies gilt es bei einer möglichen Umstrukturierung von Teilen der LEG zu einem LWU zu bedenken. Denn diese Übernahme von Aufgaben etwa im Sozialmanagement oder in der Quartiersentwicklung wäre auch für ein LWU wünschenswert, wie die oben beschriebenen Herausforderungen der Wohnraumversorgung Thüringens deutlich gemacht haben dürften.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie sich aus der LEG bzw. ihren Wohnungsbeständen ein LWU entwickeln könnte. Es könnte ein Tochterunternehmen unter dem Dach der LEG gegründet werden, mit eigenem Gesellschaftsvertrag und eigenen Aufsichtsgremien. Auf diese Weise könnte das LWU unmittelbar auf die Wissensbestände der LEG in Bezug auf die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung Thüringens zurückgreifen. Oder die Wohnungsbestände und die für Wohnungsbau geeigneten Grundstücke der LEG würden in ein neu gegründetes LWU gegen die Zahlung eines Ausgleichs eingebracht.

### **GWB Elstertal Geraer Wohnungsbaugesellschaft mbH (GWB Elstertal)**

Der andere größere landeseigene Wohnungsbestand neben der LEG befindet sich in der Hand der GWB Elstertal in Gera. Die GWB Elstertal wurde 1990 als kommunales Wohnungsunternehmen mit etwa 20.000 Wohn- und Gewerbeeinheiten gegründet,

der Bestand reduzierte sich allerdings durch Verkäufe nach Altschuldenhilfe-Gesetz, Restitutionen und Abrisse auf circa 7.000. Im Jahr 1997 gingen 74,9 Prozent der Gesellschafteranteile der GmbH an die Stadtwerke AG. Obwohl die GWB Elstertal selbst immer wirtschaftlich arbeitete, meldeten die Stadtwerke 2014 Insolvenz an und die 74,9 Prozent Anteile an der GWB Elstertal wurden an den britischen Vermögensanleger Benson Elliot verkauft. Als Konsequenz von dessen Renditeerwartungen wurde der Bestand durch Verkäufe von 7.000 Wohneinheiten auf 5.000 reduziert. Es folgten Mieterhöhungen. Nach dieser Verwertung entschloss sich Benson Elliot zum Weiterverkauf.

Im Jahr 2019 gingen Gesellschafteranteile im Wert von 70 Euro Millionen an das Land Thüringen, wofür sich sowohl der Ministerpräsident Bodo Ramelow als auch der Oberbürgermeister Geras Julian Vonarb eingesetzt hatten, nicht zuletzt, weil der Bestand in der Innenstadt Geras – eine ungewöhnliche Lage für kommunalen Wohnraum in Ostdeutschland – besonders wichtig für die Stadtentwicklung Geras schien. Seit 2021 hält Gera 11 Prozent und das Land Thüringen 89 Prozent des Unternehmens. Im Aufsichtsrat ist die Stadt Gera mit dem Bürgermeister sowie das Land Thüringen mit der Staatssekretärin für Infrastruktur sowie Mitarbeiter\*innen des Finanzministeriums vertreten. Die GWB Elstertal konzentriert sich auf die Sanierung und Modernisierung ihres Bestands, nicht auf den Neubau von Wohnungen, wofür in der schrumpfenden Stadt Gera kein Bedarf gesehen wird. Der Bestand des Wohnungsunternehmens verzeichnet keinen signifikanten Leerstand und das Unternehmen ist wirtschaftlich tragfähig.

Wegen der häufig älteren Mieterschaft sei man bei der Umsetzung der Modernisierungen behutsam vorgegangen, und es sei zu keinen Konflikten gekommen, so die Geschäftsführerin. Die Modernisierungen führen angesichts des niedrigen Mietenniveaus des Bestandes der GWB und der hohen Investitionskosten jedoch zu Mietsteigerungen. In dem schrumpfenden Wohnungsmarkt ist die GWB Elstertal allerdings bemüht, ihre Mieter\*innen zu halten, und plant ihre Sanierungen und deren Kosten entsprechend. Man könne trotzdem für ein breites Spektrum der Bevölkerung Wohnraum anbieten und habe sich auch in der Unterbringung von Geflüchteten engagiert. Im Gesellschaftsvertrag gibt es keine Festlegung von Quoten für belegungsgebundenen Wohnraum oder von bestimmten Miethöhen, Stadt und Land können aber über den Aufsichtsrat und die Beschlüsse zu anstehenden Planungen Einfluss darauf nehmen.

Wie ein mögliches LWU und die GWB Elstertal integriert werden könnten, wäre noch genauer zu bestimmen. Die Stadt Gera müsste und sollte in einem LWU auch weiterhin eine wichtige Rolle einnehmen: als Gesellschafterin, als Aufsichts- bzw. Verwaltungs-

ratsmitglied oder im Beirat. Denn generell stellt sich die Frage, wie Kommunen in das LWU strukturell eingebunden werden können, um lokale Steuerungskompetenz zu behalten und damit ihr Wissen über lokale Wohnungsmärkte und Herausforderungen der Stadtentwicklung nicht verloren geht. Die Geschäftsführung der GWB Elstertal ist offen für Überlegungen, das Unternehmen zur Keimzelle eines LWU zu machen. Man sei dafür auch geeignet, weil man durch die vielen Verkäufe und Umstrukturierungen reichlich Erfahrungen habe sammeln können, ein gefestigtes Unternehmen mit hoher personeller Konstanz sei und auch wisse, wie man auf schrumpfenden Wohnungsmärkten agiert. Dieses Wissen könne man als Synergie in die Entwicklung eines LWU einbringen.

### **Grundstücke**

Das Land Thüringen verfügt nach Aussage verschiedener Interviewpartner\*innen über viele Grundstücke, die teils auch für den Wohnungsbau geeignet sind und im Eigentum verschiedener Institutionen des Landes liegen. Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft hat eine Liste dieser Grundstücke (Stand 2020), die jedoch der Qualifizierung bedarf, um zu ermitteln, welche davon tatsächlich für den Wohnungsbau genutzt werden können. Nach Einschätzung der LEG verfügt das Land auch in Erfurt, Weimar und Jena über geeignete Baugrundstücke. Diese Grundstücke könnten als Stammkapital in das LWU eingebracht werden.

## **3.4 AUFGABEN EINES LANDESEIGENEN WOHNUNGSUNTERNEHMENS IN THÜRINGEN**

Ziel der Einrichtung eines landeseigenen Wohnungsunternehmens – als Instrument einer dezentralen Zentralisierung – muss die Sicherung und Bereitstellung von bezahlbarem, qualitativem Wohnraum für untere und mittlere Einkommenschichten sein. Zur Erreichung dieses Ziels lassen sich sechs verschiedene – aber teils miteinander verbundene – mögliche Aufgabenfelder eines LWU für Thüringen identifizieren:

**1. Landeseigenen Bestand zusammenführen:** Mit den Beständen der LEG und der GWB Elstertal verfügt das Land bereits über 6.400 Wohneinheiten, weitere Wohnungen werden in der Eigentümerschaft verschiedener Landesinstitutionen vermutet. Deren Zusammenlegung würde eine sinnvollere und effizientere Bewirtschaftung ermöglichen. Der vorhandene Grundbestand wäre eine gute und wirtschaftlich tragfähige Ausgangsbasis für ein landeseigenes Wohnungsunternehmen – eine Ressource, die den Neugründungen in Bayern und Niedersachsen nicht zur Verfügung stand. Ein LWU könnte nicht nur auf

die Wohnungen selbst, sondern auf das kompetente Personal und das gesammelte Wissen bei LEG und GWB Elstertal zurückgreifen. Die Einbringung der vorhandenen landeseigenen Grundstücke als Stammkapital würde die Aufgabenerfüllung erleichtern und könnte für eine bessere Bezahlbarkeit des Neubaus sorgen.

**2. Neubau:** Der Vorteil eines LWU aus Sicht des Landes ist die Möglichkeit, es gezielter und schneller politisch steuern zu können als kommunale Unternehmen. Geförderter Wohnungsbau in den drei großen Städten wird für nötig erachtet? Mit einem LWU (sowie einem geeigneten Grundstück und der Gewährung von Baurecht durch die Kommune) kann das Land direkt unterstützen. Ein LWU könnte also dort neuen bezahlbaren Wohnungsbau betreiben, wo er gebraucht wird, aber kein lokales Unternehmen existiert oder bereit ist, dies zu tun. Das betrifft nicht nur die Städte Jena, Erfurt, Weimar und ihr Umland. Nötig könnte dies auch in stagnierenden Regionen sein, in denen sich zum Beispiel keiner darum kümmert, Brachflächen oder Leerstand zu entwickeln und barrierefreien Wohnraum in der Ortsmitte zu schaffen. Ebenso ist es denkbar, dass das LWU Wohnungsbau für Landesangestellte und -beamte betreibt, etwa in der Nähe von Polizeischulen. Dabei sollte das LWU nicht als Konkurrenz zu lokalen kommunalen oder genossenschaftlichen Unternehmen auftreten. Ist diese Bedingung erfüllt, wird das LWU bei der Vergabe von Fördermitteln nicht bessergestellt, und wird es Mitglied des vtw, sieht auch der Geschäftsführer des Verbands keine Konkurrenzsituation zwischen existierenden Unternehmen und einem neuen LWU.

**3. Bezahlbaren Wohnraum retten, private Bestände aufkaufen:** Wie das Beispiel der GWB Elstertal in Gera zeigt, kann es eine Option für das Land sein, privaten (oder vormals privatisierten) Wohnraum aufzukaufen, um dessen weitere Verwertung durch neue private Eigentümer\*innen und damit einhergehende Mietsteigerungen zu verhindern. Für einen Ankauf sind allerdings umfangreiche finanzielle Mittel notwendig. Hat sich das LWU etabliert und das notwendige Eigenkapital und Sicherheiten, um Kredite für Ankäufe zu stemmen, sowie die Kapazitäten, sprunghaft ansteigende Bestände zu verwalten, ist die Rettung von bezahlbarem Wohnraum über den Ankauf von privaten Beständen ein weiteres mögliches Aufgabenfeld.

Die folgenden drei Aufgabenfelder bieten Antworten auf die spezifischen Herausforderungen, vor denen die existierenden gemeinwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen stehen, und beziehen sich eher auf den strukturschwachen ländlichen Raum und das Thema Sanierung, nicht auf Neubau. Bei den kleinen Unternehmen sind oft eine Person oder zwei Personen für eine ganze Reihe komplexer Aufgaben zuständig: von der Geschäftsführung über Finanzver-

waltung und Mietermanagement bis hin zur Organisation des Hausmeisterdienstes. Hier würden sich Vorteile für die soziale Wohnraumversorgung aus der Größe eines LWU ergeben, bei der sich Skaleneffekte einstellen. Mit einem großen Bestand und einer guten Eigenkapitalausstattung können einfacher und bessere Kredite aufgenommen werden, Personal sinnvoller und effizienter eingesetzt werden und mehr Wissen und Expertise versammelt werden. Das verspricht auch eine Standardisierung von Prozessen und damit eine Effizienzsteigerung. Eine stärkere Spezialisierung von Mitarbeiter\*innen des Unternehmens, etwa auf Fragen der energetischen Modernisierung, wäre möglich. So könnte vor allem den strukturellen Problemen, die kleine kommunale und genossenschaftliche Unternehmen haben, begegnet werden.

**4. Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Beständen:** Kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen bzw. deren Gesellschafter könnten sich dafür entscheiden, in einem LWU aufzugehen, um eine wirtschaftliche Schieflage zu vermeiden. Ein LWU mit einer insgesamt größeren Haftungsmasse kann eine günstigere Refinanzierung von Krediten ermöglichen und somit die Wirtschaftlichkeit von Beständen wiederherstellen. Die investiven Herausforderungen, Barrierefreiheit und energetische Modernisierung, bleiben unabhängig von der Eigentümerschaft die gleichen. Für untere Einkommensschichten bezahlbare Mieten werden auch hier nur mithilfe von öffentlicher Förderung umsetzbar sein. Gegebenenfalls sind Sanierungsvorhaben von einem größeren Unternehmen etwas günstiger durchzuführen, weil Material zentral beschafft werden kann und weil Skaleneffekte eintreten. Eine große Herausforderung bei diesem «Unterschlüpfen» kommunaler Unternehmen ist die weitere Einbeziehung der Kommune, die ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten kaum aufgeben wird und deren lokales Wissen zu vielen Aspekten der Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung nicht verloren gehen darf. Gerade angesichts der starken räumlichen Differenzierung Thüringens ist dieses lokale Wissen für ein LWU hier wichtiger als etwa in Bayern oder Niedersachsen, da Erfahrungen aus einer Kommune nicht einfach auf eine andere übertragen werden können und da das Aufgabenspektrum deutlich umfangreicher wäre und sich nicht auf den Neubau von bezahlbarem Wohnraum in strukturstarken Regionen konzentrieren würde. Eine Einbindung lokalen Wissens könnte gewährleistet werden, indem Kommunen, die ihre Unternehmen «abgeben», Mitglied im Aufsichtsrat oder in einem Beirat werden. Das würde für einen Erhalt lokalisierter Kenntnisse über spezifische Bedingungen der Wohnraumversorgung bei gleichzeitiger Konzentration von Ressourcen und wohnungswirtschaftlichem Know-how und Kapazitäten sorgen.

Genossenschaftliche Unternehmen könnten nicht direkt an ein LWU übertragen werden, aber über das Instrument des Erbbaurechts unter Bewirtschaftung des LWU kommen.

Allerdings sollte sichergestellt werden, dass ein LWU nicht ausschließlich zum Unterschlupf für schwache kommunale Unternehmen oder Genossenschaften wird, weil sich dann die wirtschaftlichen Probleme einfach dort konzentrieren würden. Denn die wirtschaftlichen Probleme kleiner kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen lösen sich durch ihre Zusammenführung nicht einfach in Luft auf, auch wenn eine effizientere Bewirtschaftung möglich wird. Die Zusammenführung von landeseigenen Wohnungen sowie der Neubau in prosperierenden Regionen könnten zu einer ausgeglichenen Wirtschaftlichkeit des LWU beitragen.

**5. Übernahme von Dienstleistungen:** Hier verbleiben die kommunalen bzw. genossenschaftlichen Bestände in ihrer bisherigen Eigentümerschaft. Aber die lokalen Unternehmen würden dadurch gestärkt, dass das LWU bestimmte Leistungen in geschäftsbesorgender Funktion übernimmt. Die Unternehmen bzw. ihre Gesellschafter würden selbst darüber entscheiden, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen wollen. Denkbar wäre etwa, als Einkaufsverbund gemeinsam aufzutreten und so zu sparen, Mietbuchhaltung, Flächenplanung, Fördermittelanträge und Ähnliches zu zentralisieren oder regionale Verbünde von Hausmeister- und Reinigungsdiensten zu bilden. Das würde die Beschäftigten gerade kleiner Wohnungsunternehmen entlasten und sie wieder strategisch handlungsfähig(er) machen. Auch hier würden Skaleneffekte und Effizienzgewinne eintreten. Neben der Entlastung der Verwaltung der kommunalen Unternehmen durch die Übernahme von Dienstleistungen wäre zu überlegen, ob es Möglichkeiten gibt, sie bei der Sanierung zu unterstützen, ohne die Eigentümerschaft zu übernehmen. Das LWU könnte die Bestände etwa im Erbbaurecht übernehmen, was die formelle Eigentümerschaft des Bodens bei der Kommune belässt. Auf Grundlage der Erbbaurechtsnehmerschaft könnte das LWU dann Kredite für Investitionen aufnehmen.

**6. Beratungsleistungen und Stadtentwicklungspolitik:** In Anlehnung an das Kompetenzzentrum Wohnen in Baden-Württemberg könnte ein LWU beratende Aufgaben übernehmen und neben der Bereitstellung von Dienstleistungen der Wohnungsverwaltung als Wissensnetzwerk für die gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft Thüringens und Thüringer Gemeinden fungieren. Denn in Thüringen besteht eines der zentralen Probleme der Wohnraumversorgung in der Personalknappheit und den mangelnden Ressourcen der Kommunen. Diesem Mangel durch eine zentralisierte Struktur, zentralisiertes Wissen und Kompetenzen abzuhelpen, wäre also auch hier sinn-

voll. Konkrete Beratungsleistungen sollten sich allerdings, anders als in Baden-Württemberg, weniger stark auf den Neubau fokussieren. Themen könnten, so die Vorschläge verschiedener Interviewpartner\*innen, Leerstands- und Brachflächenentwicklung, Holzbau, kommunale Wärmeplanung, Integration von Geflüchteten, Schaffung von gesellschaftlichem Zusammenhalt in Nachbarschaften oder der Umgang mit Denkmalschutz bei Umbau sein. Anders als in Baden-Württemberg würde es in Thüringen außerdem in einem Kompetenzzentrum nicht nur darum gehen, Expertise von privaten Dienstleistungsanbietern abzufragen und zu vermitteln, sondern Kompetenzen und Wissen zu bestimmten Themen erstmalig zu bündeln und sinnvoll für Kommunen und Unternehmen aufzubereiten.

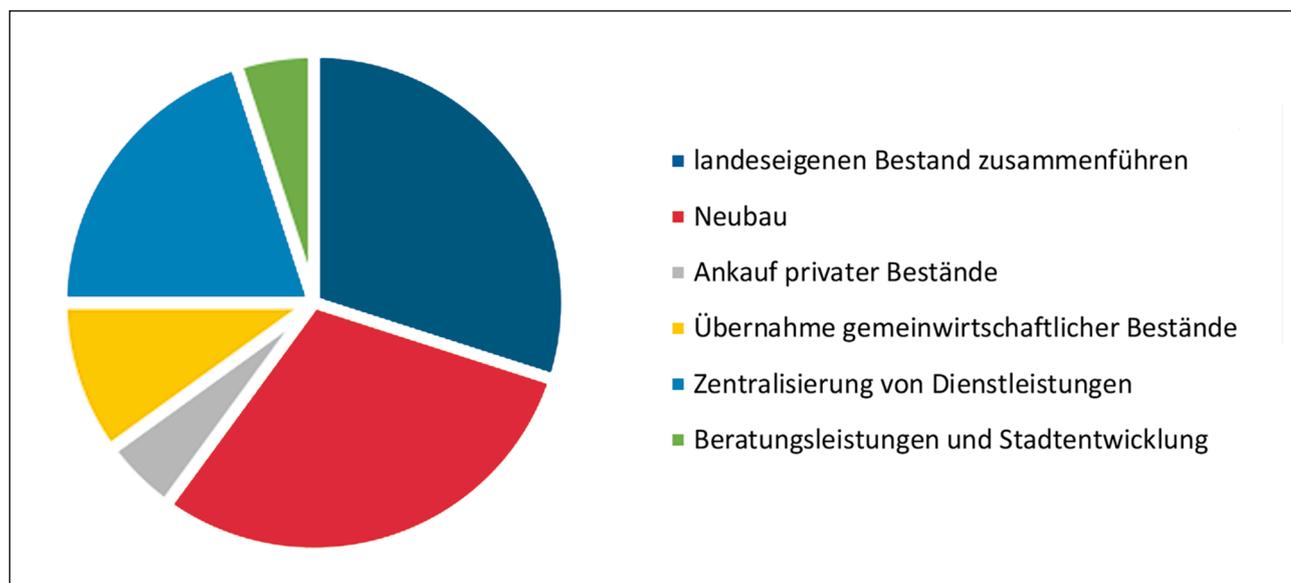
Einige Angebote zentralisierter Beratungsleistungen gibt es in Thüringen bereits, die an unterschiedlichen Stellen angesiedelt sind. So bietet die Thüringer Aufbaubank etwa eine Wirtschaftlichkeitsberatung bei Neubaufvorhaben an. Der vtw organisiert Kurse und Informationsveranstaltungen zu verschiedenen Themen, von Kommunikation über Mietrechtsfragen bis hin zu Fachwissen speziell für Unternehmen mit weniger als 750 Wohneinheiten. Die Stiftung Baukultur Thüringen und das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft haben mit einer «Mayor's Academy», bei der Bürgermeister\*innen und Vertreter\*innen aus Verwaltung und kommunaler Wohnungswirtschaft sich zum Thema Großwohnsiedlungen austauschten, ebenfalls einen Pfad Richtung zentralisiertem Wissensaustausch beschritten. Diese bereits existierenden Angebote mit denen eines neu zu gründenden LWU abzustimmen, ist sinnvoll, um Dopplungen zu vermeiden.

Neben beratenden Funktionen könnte ein LWU auch Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung übernehmen, wie es derzeit die LEG tut. Die Größe eines LWU böte auch hier Vorteile: Ein LWU hätte einen besseren Überblick über und wäre handlungsfähiger bei raumentwicklungspolitischen Fragen, die ganz Thüringen betreffen, als einzelne kommunale Unternehmen – zum Beispiel bei der Unterbringung von Geflüchteten, bei der Entwicklung von Wirtschaftsstandorten oder auch bei städtebaulichen Fragen in kleinen Gemeinden, für die kommunale und genossenschaftliche Unternehmen, falls sie überhaupt existieren, keine Ressourcen und Kompetenzen haben. Die Aufgabenfelder eines LWU können sich unterschiedlich zusammensetzen. Der Anteil der Aufgabenfelder an der Geschäftstätigkeit des LWU ist abhängig von:

- politischen Entscheidungen,
- dem Interesse der Akteure (Kommunen, existierende gemeinwirtschaftliche Unternehmen)
- und der Gesamtwirtschaftlichkeit des Unternehmens.

Der Zweck aller Aufgabenbereiche des LWU besteht in der Bereitstellung von für untere und mittlere Einkommensschichten bezahlbarem und qualitativem, klimagerechtem und demografiefestem Wohnraum. Wie kann aber eine **dauerhafte Bezahlbarkeit** des Bestands abgesichert werden, solange auf Bundesebene keine Wohnungsgemeinnützigkeit eingeführt ist? Zunächst wird die Bezahlbarkeit über Belegungsbindungen festgeschrieben. Diese laufen aber nach einer gewissen Zeit aus. Deshalb ist es sinnvoll, im Gesellschaftsvertrag des Unternehmens seinen Zweck zur Versorgung unterer und mittlerer Einkommensschichten möglichst präzise festzuschreiben.

**Abbildung 10: Aufgabenfelder eines landeseigenen Wohnungsunternehmens (LWU)**



Quelle: eigene Darstellung

Dort könnte formuliert werden, dass auch nach dem Auslaufen von Belegungsbindungen an bestimmte Gruppen zu vermieten ist, aus deren Einkommen sich eine maximale Miethöhe ableiten lässt. Auch lässt sich im Gesellschaftsvertrag ein Privatisierungsausschluss verankern sowie ein Ausschüttungsverbot von Gewinnen an die Anteilseigner. Aber auch ein Gesellschaftsvertrag ist vor den Zugriffen wechselnder Regierungen und damit wechselnder Vorstellungen von Wohnraumversorgung nicht sicher. Immerhin müsste jede Änderung des Vertrags im Parlament diskutiert werden. Weitere Hürden für eine solche Änderung wären ein Beirat, der nicht nur politisch, sondern auch fachlich besetzt ist und ein Vetorecht besitzt, sowie Mitbestimmungsstrukturen von Mieter\*innen, deren Interessen Mieterhöhungen und Privatisierung entgegenstehen. Eine genaue Festsetzung des prozentualen Anteils von gefördertem oder für bestimmte Einkommensgruppen bezahlbarem Wohnraum des LWU ist nicht sinnvoll, da es dann keine Möglichkeiten hat, auf regionale Unterschiede einzugehen. Weiche Formulierungen, wie «ein großer Anteil» oder «der überwiegende Anteil» soll belegungsgebunden sein, lassen umgekehrt zu viel Raum für Interpretationen. Der Anteil von belegungsgebundenem Wohnraum und die Miethöhen der landeseigenen Bestände insgesamt sollten in Abhängigkeit von lokalen Bedarfen im Gesellschaftsvertrag verankert werden.

Neben der Schaffung und Festschreibung der Bezahlbarkeit stellen sich zwei Herausforderungen in allen Aufgabenfeldern des LWU: die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit und die nach der notwendigen Dezentralität in einem Flächenbundesland.

**Verteilungsgerechtigkeit:** Wo werden begrenzte Ressourcen zuerst eingesetzt? Wenn mehrere Kommunen Neubaubedarf melden, wie wird priorisiert? Bei anfänglich begrenzten Kapazitäten der Leistungsübernahme, wer erhält den Vorzug? Um Konflikte um die Verteilung von Landesressourcen zu vermeiden, sollte von Anfang an ein transparentes System der Priorisierung etabliert werden. Dieses sollte möglichst auf messbaren Faktoren und einer guten Datengrundlage zur lokalen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie Wohnungsmarktdaten basieren. Anregungen können hier die in Bayern und Niedersachsen erprobten Modelle geben.

**Dezentralität:** Einen weit verstreuten Wohnungsbestand zu verwalten ist ein nicht zu unterschätzendes Unterfangen.<sup>9</sup> Der Umgang mit diesem Problem in Bayern und Niedersachsen – das weitgehende Outsourcing des operativen Geschäfts – kann für Thüringen gerade nicht die Lösung sein, weil erstens die

Mieterzufriedenheit darunter leiden könnte und weil zweitens gerade die Zentralisierung von Leistungen kleine Wohnungsunternehmen entlasten würde und wirtschaftliche Skaleneffekte bewirkt. Notwendig ist es also, ein an die Gegebenheiten angepasstes Konzept mit regionalen Geschäftsstellen zu entwickeln, in denen auch die Beschäftigten der aufgenommenen Wohnungsunternehmen aufgehen und die lokal gebundenen Aspekte der Verwaltung übernehmen könnten.

Eine solche «dezentrale Zentralisierung» durch die Gründung eines eingebetteten LWU könnte Antworten auf viele Herausforderungen der Thüringer Wohnraumversorgung liefern (wenn auch nicht auf alle). Voraussetzung ist die Schaffung einer guten **Datengrundlage**. Eine deutlich kleinräumigere Erhebung über demografische Entwicklungen, Wohnbedarfe, vorhandene Wohnungsbestände und deren Zustand ist für eine strategisch abgestimmte Planung unerlässlich.

### 3.5 GRÜNDUNGSPROZESS

Eine weitere Voraussetzung ist, dass der eigentlichen Gründung des LWU ein Diskussionsprozess vorausgeht, in den alle relevanten Akteure einbezogen werden. Im Einzelnen sind das die folgenden Akteure:

- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft: Das Infrastrukturministerium steuert den Gründungsprozess, erarbeitet die politischen Leitlinien und legt die Aufgaben des LWU fest. Zu diesem Zweck sollte innerhalb des Ministeriums eine Arbeits- oder Projektgruppe gegründet werden. Die Beteiligung von Personen mit wohnungswirtschaftlicher Expertise als Angestellte des Ministeriums – wie in Niedersachsen – ist wünschenswert. Alternativ könnte eine externe Gründungsgeschäftsführung eingestellt werden, die ihre wohnungswirtschaftliche Expertise bei der Erarbeitung der Aufgabenstellung, der Wirtschaftlichkeitsberechnung und der Steuerung des Diskussionsprozesses einbringt. Die Arbeitsgruppe innerhalb des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft sollte im engen Austausch mit dem Finanzministerium stehen.
- Finanzministerium: Das Finanzministerium kann bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung unterstützen und ist verantwortlich dafür, die benötigten Haushaltsmittel für das Stammkapital einzuplanen.
- Gemeinde- und Städtebund: Der Gemeinde- und Städtebund und die Bürgermeister\*innen einzelner Kommunen sind wichtige Stakeholder im Grün-

<sup>9</sup> Lernen könnte man hier ggf. von der Handwerksbau AG, ansässig in Weimar, die über mehr als 1.000 Wohneinheiten an elf Standorten verfügt, oder von der Wohnungsbaugenossenschaft Bad Salzungen, die zwischen Rhön und Rennsteig 2.400 Wohneinheiten dezentral verwaltet.

dungsprozess, da sie am besten wissen, welchen Unterstützungsbedarf die kommunale Wohnungswirtschaft hat und wie die Aufgaben eines LWU demnach ausgestaltet sein sollten. Für die Konkretisierung, welche der oben skizzierten Aufgabenfelder welchen Anteil an der Geschäftstätigkeit des Unternehmens ausmachen sollten, wäre eine gezielte Abfrage von Bedarfen sinnvoll (in Bezug auf Neubau, Unterstützung kommunaler Unternehmen, bei Stadtentwicklungsprojekten etc.).

- vtw: Der Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft ist aufgrund seiner Expertise zur lokalen Wohnraumversorgung und Lage der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen unerlässlicher Diskussionspartner im Gründungsprozess eines LWU. Aufgabenfelder des LWU und prognostizierte konkrete Bauvorhaben sollten mit denen der Mitgliedsunternehmen des vtw abgeglichen werden. Die Kommunikationsstrukturen des vtw können genutzt werden, um abzufragen, welche Unternehmen Interesse an der Übernahme von Leistungen durch das LWU haben oder daran, Teil des LWU zu werden. Nach Gründung wird das LWU Mitglied im vtw, um einen kontinuierlichen Austausch zu gewährleisten.
- Thüringer Aufbaubank: Die Thüringer Aufbaubank kann bei der Ausgestaltung der Aufgabenfelder des LWU ihre Kompetenz bei den Themen Wohnraumförderung und Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben einbringen. Nach Gründung dient sie als Kreditgeberin und vergibt Fördermittel, um die sich das LWU bewerben muss.
- LEG: Die Landesentwicklungsgesellschaft ist zentraler Akteur im Gründungsprozess, weil geklärt werden muss, ob und wie ihre Wohnungsbestände in ein LWU eingebracht werden und wie dabei den von ihr wahrgenommenen Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung weiter nachgekommen wird. Ihr Wissen um die Wirtschafts- und Raumentwicklung ist zentral, um mögliche Bauvorhaben zu prognostizieren.
- GWB Elstertal: Für das landeseigene Wohnungsunternehmen in Gera gilt das Gleiche wie für die LEG. Es ist zu klären, ob und wie die Bestände in einem LWU aufgehen sollen. Das über viele Jahre gesammelte wohnungswirtschaftliche Wissen der Geschäftsführung und der Mitarbeiter\*innen des Unternehmens ist eine zentrale Ressource für den Gründungsprozess und das spätere operative Geschäft des LWU.
- Externe Beratungsgesellschaft: Eine externe Beratungsgesellschaft muss mit der Wirtschaftlichkeitsberechnung und -prüfung des zu gründenden LWU beauftragt werden.

Bei der Gründung des LWU werden das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft und das Thüringer Finanzministerium als Gesellschafter

benannt. Neben ihnen können im **Aufsichts- respektive Verwaltungsrat** – je nachdem, ob man sich für die Rechtsform einer GmbH oder einer Anstalt öffentlichen Rechts entscheidet (siehe unten) – gewählte Vertreter\*innen der Mieter\*innen und Beschäftigte des Unternehmens Mitglied sein. Dem Aufsichtsrat wird ein **Beirat** zur Seite gestellt, in dem neben proportionalen Vertretungen der Fraktionen des Landtags, dem Gemeinde- und Städtebund und dem vtw auch verschiedene Personen mit Fachexpertise Mitglied sein können, etwa Mitarbeiter\*innen der LEG oder der Thüringer Aufbaubank, aber auch Wissenschaftler\*innen. Auch Interessenvertretungen wie Sozialverbände oder die Architektenkammer sollten Mitglieder im Beirat sein.

### 3.6 MITBESTIMMUNGSSTRUKTUREN

Der organisatorische Aufbau des LWU sollte Möglichkeiten der Mitsprache und Mitbestimmung für 1) Kommunen und 2) Mieter\*innen ermöglichen.

#### 1) Kommunen

Um dem oben beschriebenen Problem der Verteilungsgerechtigkeit zu begegnen, ist es sinnvoll, dass Kommunen ihre Bedarfe – nach bezahlbarem Neubau, Unterstützung der kommunalen Wohnungswirtschaft oder bei Stadtentwicklungsprojekten – beim LWU anmelden. Diese Zusammenarbeit mit Gemeinden und Kommunen baut auf ihrem lokalen Wissen um Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung auf und reicht bis zur Schaffung von Baurecht. Neben der indirekten Vertretung im Beirat über den Gemeinde- und Städtebund ist gegebenenfalls eine temporäre oder anlassbezogene Einbeziehung einzelner Bürgermeister\*innen von Kommunen, in denen das LWU tätig wird, als Gäste im Aufsichtsrat sinnvoll. Auch jenseits der regulären Beiratssitzungen sollten offene und transparente Kommunikationskanäle zwischen LWU und Gemeinden etabliert werden.

#### 2) Mieter\*innen

Die Vorteile fester Mitbestimmungsstrukturen für Mieter\*innen in einem landeseigenen Wohnungsunternehmen wurden oben am Beispiel Berlins erläutert. Neben der dadurch eingebauten Hürde für zukünftig mögliche Verwertungsbestrebungen stärken wirkliche Mitsprachemöglichkeiten den sozialen Zusammenhalt der Mieter\*innen, ihre Zufriedenheit und die Identifikation mit ihren Häusern, Siedlungen und Nachbarschaften – gerade in schrumpfenden Wohnungsmarktsegmenten ein nicht zu unterschätzender Vorteil auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Nun stellt aber der zerstreute Bestand eines LWU in einem Flächenbundesland wie Thüringen die Einrichtung solcher Mitbestimmungsstrukturen vor beson-

dere Herausforderungen. Ein mehrstufiges System der Mitbestimmung könnte den Herausforderungen der Dezentralität begegnen. Mieter\*innenvertretungen könnten auf zwei oder drei Stufen aufeinander aufbauend gewählt werden. Alle Mieter\*innen sind dazu aufgefordert, Mieter\*innenbeiräte auf lokaler Ebene – Siedlungs- und/oder Kreisebene bei kleineren Streubeständen – zu wählen. Diese lokalen Mieter\*innenbeiräte sind vor allem für die Mitsprache bei Instandhaltung, Modernisierung oder Fragen des Wohnumfeldes zuständig. Sie könnten sich in Regionalverbänden zusammenschließen, aus denen heraus Mieter\*innenvertretungen auf Unternehmensebene gewählt werden, die über stimmberechtigte Sitze im Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat über wirtschaftliche und strukturelle Fragen mitentscheiden dürften. Wie oben erwähnt, füllt sich eine Mitbestimmungsstruktur nicht von allein mit Leben, sondern das Unternehmen müsste gezielt Ressourcen einsetzen, um sie aufzubauen und zu unterstützen. Eine eigene Abteilung innerhalb des LWU, die sich dieser Unterstützung widmet, oder eine ausgelagerte Unterstützungsstruktur wären sinnvoll. Das Problem der Rücksprache zwischen gewählten Repräsentant\*innen und Mieter\*innen stellt sich in einem landeseigenen Wohnungsunternehmen in einem Flächenbundesland noch einmal verschärft. Hier fehlt die räumliche Nähe der Mieter\*innen. Deshalb ist umso mehr ein aufeinander aufbauendes System sinnvoll, mit lokalen Beiräten, aus deren Reihen zentrale Räte gewählt werden. Außerdem werden Möglichkeiten zu und Unterstützung bei Online-Treffen wichtiger. Generell gilt für Mitbestimmung: Nur da, wo es substantiell etwas mitzuentcheiden gibt, werden Mieter\*innen sich langfristig engagieren und sich nicht irgendwann frustriert abwenden. Die Etablierung einer demokratischen Mitbestimmungsstruktur in einem landeseigenen Wohnungsunternehmen in Thüringen will also wohldurchdacht und mit den notwendigen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sein.

### 3.7 FINANZIERUNG

Eine große Herausforderung bei der Etablierung eines LWU in Thüringen wird seine Finanzierung sein. Da das Unternehmen ein breites Aufgabenspektrum übernehmen und kein weiterer kleiner Wohnungsmarktakteur werden soll, ist es notwendig, es sowohl mit einem ausreichend hohem **Stammkapital** auszustatten – nach Einschätzung verschiedener Interviewpartner\*innen zwischen 50 und 100 Millionen Euro – als auch mit ausreichend Mitteln für das operative Geschäft und **Personal**, gerade wenn das Unternehmen Leistungen für die Kommunen übernehmen soll. Diese Mittel müssen aus dem Haushalt des Landes bestritten werden.

Die Finanzierung von Neubau und Sanierungen, bei denen die Mieten für untere und mittlere Einkommensgruppen bezahlbar bleiben sollen, stellt ein LWU vor die gleiche Problematik wie andere gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Vor allem die aktuell sehr hohen Baukosten und relativ hohe Zinsen erschweren den bezahlbaren Neu- und Umbau. Beide Faktoren ändern sich mit der Zeit für alle Marktteilnehmer. Ein LWU könnte aber ein paar Vorteile gegenüber anderen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen haben:

- Anders als so manches kommunale Wohnungsunternehmen müsste es **keine Gewinne** für andere Zwecke (den kommunalen Haushalt, die Querfinanzierung anderer Aufgaben der Daseinsvorsorge etc.) erwirtschaften.
- Als großer Akteur, mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, könnte es bessere **Zinskonditionen** am Kreditmarkt erhalten.
- Aufgrund der Größe des Unternehmens könnten sich bei Bau und Bewirtschaftung **Skaleneffekte** einstellen.
- Das Unternehmen könnte auf landeseigene **Grundstücke** zurückgreifen, die als Vermögen in das LWU eingebracht werden, und so die Kosten für Neubauprojekte minimieren. Mit kommunalen Grundstücken funktioniert eine Einbringung aus rechtlichen Gründen nicht. Sie müssten also zum Marktpreis erworben werden oder könnten in Erbbaurecht an das LWU vergeben werden. Darüber könnten sich nicht nur die Baugrundstückskosten reduzieren, sondern so könnte auch eine weitere Einbindung der Kommune erfolgen.

Wie andere Unternehmen auch könnte ein LWU für die Finanzierung von Neu- und Umbau auf die Wohnraumfördermittel des Landes zugreifen und bei Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit auf Bundesebene gegebenenfalls auf weitere Fördermittel des Bundes. Das Land hätte über das LWU unmittelbaren Einblick, ob die jeweilige Ausgestaltung der Fördermittelprogramme sinnvoll für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums ist. Das LWU würde quasi als direkte Feedback-Schleife fungieren.

### 3.8 RECHTSFORMEN

Die vorgestellten Neugründungen landeseigener Wohnungsunternehmen in Bayern und Niedersachsen erfolgten in der Rechtsform der GmbH. Nach Aussagen der Interviewpartner\*innen wurde die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts gar nicht erwogen, einfach aus dem Grund, dass diese Rechtsform für Wohnungsunternehmen eher unüblich ist. Aufbauend auf Diskussionen in Berlin im Rahmen des Mietenvolksentscheids sowie der Debatte um Vergesellschaftung von Wohnraum sollen hier dennoch die Vorteile der Rechtsform Anstalt öffent-

lichen Rechts für ein LWU in Thüringen beleuchtet werden. Die Vorteile sind im Einzelnen:

Parlamentarische Kontrolle: Anders als bei einer GmbH ließe sich eine stärkere Kontrolle des Parlaments durch eine proportionale Vertretung der Fraktionen im Verwaltungsrat durchsetzen. Da ein LWU ein Langstreckenlauf ist, ist mit sich ändernden politischen Mehrheitsverhältnissen zu rechnen, was gegen eine alleinige Kontrolle durch die Regierung spricht.

GmbHs und Aktiengesellschaften sind rechtlich dazu verpflichtet, mindestens kapitalerhaltend zu wirtschaften, eine Anstalt öffentlichen Rechts ist das nicht, kann also temporär auch defizitär wirtschaften. Auch wenn ein kostendeckender Betrieb eines LWU wünschenswert ist, kann sich eine Landesregierung im Rahmen einer Anstalt öffentlichen Rechts dazu entscheiden, dies für einen bestimmten Zeitraum, etwa in einer Notlage, nicht zu tun.

Eine Anstalt öffentlichen Rechts ist keine gewinnorientierte Unternehmensform, die Ausschüttung von Gewinnen ist anders als bei einer GmbH nicht mög-

lich – auch wenn zukünftige Landesregierungen dies zum Ziel haben sollten.

In einer GmbH kann Beteiligung nur über den Beirat organisiert werden, Gesellschafter sind immer nur die vermögenshaltenden Akteure (also etwa die Landesministerien). Damit ist eine tatsächliche Mitbestimmung, etwa von Mieter\*innen, Beschäftigten des Unternehmens oder Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft wie Mietervereinen oder Sozialverbänden nicht möglich, da der Beirat nur beratende Funktion hat. In einer Anstalt öffentlichen Rechts können solche Vertretungen zu Mitgliedern im Verwaltungsrat werden und darüber tatsächlich mitbestimmen.

Die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts ist eine Hürde für die Privatisierung eines LWU. Eine Anstalt öffentlichen Rechts ist auf dem Markt kaum verkaufbar. Dem müsste also eine Umwandlung in eine GmbH vorausgehen, was möglich ist, aber durch die Notwendigkeit der Aufhebung des Anstaltsgesetzes zumindest eine Beteiligung des ganzen Parlaments und nicht nur der Regierung voraussetzen würde.

## FAZIT

Wie durch diese Studie deutlich geworden ist, steht die soziale Wohnraumversorgung Thüringens vor großen Herausforderungen: Bezahlbarer und qualitätsvoller Wohnraum muss erhalten und geschaffen, ein demografie- und klimakrisenfester Umbau von Wohnraum vorangetrieben werden. Es gibt also viele Gründe für die Landesebene, sich noch stärker als bisher in die soziale Wohnraumversorgung einzubringen. Einige Möglichkeiten und Wege, die andere Bundesländer beschritten haben, wurden vorgestellt. Die spezifische thüringische Situation, die räumlich stark polarisierte

Entwicklung und die kleinteilige Akteursvielfalt in der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft machen es notwendig, angepasste und eigene Ideen und Instrumente zu entwickeln. Ob und vor allem wie genau ein landeseigenes Wohnungsunternehmen für Thüringen der sinnvollste Weg ist, muss Ergebnis eines politischen Diskussionsprozesses sein, an dem alle relevanten Akteure beteiligt sind. Diese Studie möchte Anstöße für eine solche Diskussion und Anregungen für die Ausgestaltung des Aufgabenspektrums eines solchen Unternehmens geben.

# LITERATUR

- Adrian, Luise/Bock, Stephanie/Bunzel, Arno/Preuß, Thomas/Rakel, Magdalene (2018):** Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, Bundesumweltamt, Berlin.
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2023):** Übersicht der Förderprogramme. Materialien zum Wohnungsbau, unter: [https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/wohnen/%C3%9Cbersicht\\_wohnraumf%C3%B6rderung.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/wohnen/%C3%9Cbersicht_wohnraumf%C3%B6rderung.pdf)
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023):** Angebotsmieten weiter gestiegen – große regionale Unterschiede, unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/angebotsmieten-2022.html>
- Bernt, Matthias (2017):** «Keine unklugen Leute.» Die Durchsetzung des «Stadtumbau Ost», in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 5 (1/2), S. 41–60.
- Bernt, Matthias (2021):** Die Segregationsmaschine: Entmischung in deutschen Großwohnsiedlungen und ihre Ursachen, in: Die Wohnungswirtschaft 74 (2), S. 8–11.
- Bernt, Matthias/Holm, Andrej (2020):** Die Ostdeutschlandforschung muss das Wohnen in den Blick nehmen, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 8 (3), S. 97–114.
- Borst, Renate (1997):** Verfahren und Wirkungen der Privatisierung von Mietwohnungen in den neuen Bundesländern seit 1990, in: Schäfer, Uta (Hrsg.): Städtische Strukturen im Wandel, Wiesbaden, S. 117–215.
- Bündnis «kommunal & selbstverwaltet Wohnen» (2020):** Öffentliche Hand und alles gut? Mieter\*innen für die Demokratisierung der öffentlichen Wohnraumversorgung, in: Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hrsg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld, S. 177–190.
- Cischinsky, Holger/Diefenbach, Nikolaus (2018):** Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016. Datenerhebung zu den energetischen Merkmalen und Modernisierungsraten im deutschen und hessischen Wohngebäudebestand, hrsg. vom Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt.
- Diesenreiter, Carina/Vollmer, Maximilian (2022):** Sechs Jahre Mieterräte in Berlin. Mietermitbestimmung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung – vhw (4), S. 191–194.
- Dombert Rechtsanwältin (2023):** Kurzgutachten zur Einbeziehung von Wohnungsbaugenossenschaften in die Altschuldenhilfe für die kommunale Wohnungswirtschaft, Potsdam.
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018):** Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, WZB Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Meischen, Dennis (2021):** Vermüllung: Anwohner wollen wieder eigene Hausmeister, in: Berliner Morgenpost, 22.7.2021, unter: <https://www.morgenpost.de/bezirke/spandau/article232849243/Vermuellung-Anwohner-wollen-wieder-eigene-Hausmeister.html>
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (2023):** Landeswohnungsgesellschaft und NBauO, Pressemitteilung vom 28.11.2023, Hannover.
- Osel, Johann (2023):** Bayernheim. Ein Wahlkampfschlager, der keiner wurde, in: Süddeutsche Zeitung, 1.10.2023, unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayernheim-baugesellschaft-10000-wohnungen-ralph-buechele-1.6265918>
- Schildt, Alex (1998):** Wohnungspolitik, in: Vollendorf, Dieter/Hockerts, Hans Günter (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 76), München, S. 151–190.
- Schönig, Barbara (2020):** Unter dem Radar. Wohnungsfragen abseits der Wachstumsräume in Thüringer Klein- und Mittelstädten, in: Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hrsg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld, S. 207–229.
- Schubenz, Marie/Thodos, Georgios/Wilim, Jannis (2020):** Re-Kommunalisierung Plus. Modellprojekt am Kottbusser Tor. Phase 2, hrsg. von Kotti-Coop e.V. Berlin, unter: <https://kottbusserteror.org/RekommPlus2.pdf>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022):** Wohnen 2022, unter: <https://www.statistikportal.de/de/wohnen>
- Statistisches Bundesamt (2021):** Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, unter: [https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf?__blob=publicationFile)
- Šustr, Nicolas (2022):** Schrott bleibt Schrott. Mieter rekommunalisierter Wohnungen am Kottbusser Tor beklagen Zustände wie bei Deutsche Wohnen, in: Neues Deutschland, 10.8.2022, unter: <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1166006.kotti-co-schrott-bleibt-schrott.html>

**Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2018):** 2. Wohnungsmarktbericht Thüringen, Erfurt, unter: [https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/fileadmin/z\\_th9/tmb/2/zweiter\\_thuringer\\_wohnungsmarktbericht.pdf](https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/fileadmin/z_th9/tmb/2/zweiter_thuringer_wohnungsmarktbericht.pdf)

**Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2023):** Demographiebericht 2023. Teil 1: Bevölkerungsentwicklung des Freistaats Thüringen und seiner Regionen, Erfurt, unter: <https://www.demografie-portal.de/DE/Publikationen/2023/thueringen-demografiebericht-2023.html>

**Vollmer, Lisa (2022):** Sozial und demokratisch? Kämpfe um Mietermitbestimmung bei landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung – vhw (4), S. 181–184.

**vtw – Verband Thüringer Wohnungswirtschaft (2020):** Daten und Fakten 2020. Langfassung, Erfurt, unter: <https://vtw.de/wp-content/uploads/Daten-und-Fakten-2020-Langfassung.pdf>

**vtw – Verband Thüringer Wohnungswirtschaft (2021a):** Daten und Fakten 2021, Erfurt, unter: [https://vtw.de/wp-content/uploads/Daten\\_und\\_Fakten\\_2021.pdf](https://vtw.de/wp-content/uploads/Daten_und_Fakten_2021.pdf)

**vtw – Verband Thüringer Wohnungswirtschaft (2021b):** Ländlicher Raum. Zahlen, Daten, Fakten aus Thüringen, Erfurt, unter: [https://vtw.de/wp-content/uploads/vtw\\_LaendlicherRaum\\_Web.pdf](https://vtw.de/wp-content/uploads/vtw_LaendlicherRaum_Web.pdf)

**vtw – Verband Thüringer Wohnungswirtschaft (2023):** Daten und Fakten 2023 der Wohnungswirtschaft in Thüringen, Erfurt, unter: [https://vtw.de/wp-content/uploads/Daten\\_Fakten\\_2023.pdf](https://vtw.de/wp-content/uploads/Daten_Fakten_2023.pdf)