



ANNE GÖBEL UND FLORIAN JANIK

# SCHÖNER WOHNEN IN HESSEN?

EINE BESTANDSAUFNAHME  
DER WOHNUNGSKRISE IN HESSEN UND  
VORSCHLÄGE ZU IHRER BEWÄLTIGUNG



# INHALT

Vorwort	3
Einleitung	7
1 Hessen aus Mieter*innenperspektive	11
1.1 Bestandsaufnahme: steigende Mieten in ganz Hessen	11
1.2 Krisenbewältigung durch Neubau?	15
1.3 Wohnkostenbelastung – eine Frage des Einkommens	18
1.4 Angespannte Wohnungsmärkte in Hessen	23
1.5 Wohnraumzweckentfremdung	26
2 Soziale Wohnraumförderung – Ausgleich des Marktversagens?	29
2.1 Wohnraumbedarf benachteiligter Gruppen	31
2.2 Mehr Fördergelder für die hessische Wohnungswirtschaft	32
2.3 Sozialwohnungsbestand in Hessen	34
2.4 Die «Versorgungslücke» aus Mieter*innenperspektive – eine Frage der Definition	35
2.5 Akteure des sozialen Wohnungsbaus	37
2.6 Sozialer Wohnungsbau in der Krise	38
2.7 Der Handlungsspielraum öffentlicher Wohnungsunternehmen	38
3 Klimaschutz und Wohnungsfrage	41
3.1 Energetische Modernisierung als Verdrängungsmotor	42
3.2 Förderprogramme des Landes Hessen	44
3.3 Energetische Modernisierungen bei der Nassauischen Heimstätte	46
3.4 Konflikte um bezahlbares Wohnen	49
3.5 Potenziale für eine sozialverträgliche Modernisierungspraxis	51
Fazit	55
Literatur	61
Autor*innen	71

of the health care system, and the role of the state in financing and providing health care.

Second, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Third, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Fourth, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Fifth, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Sixth, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Seventh, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Eighth, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

Ninth, the authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important. The authors argue that the political and economic context of the health care system is important.

# VORWORT

Das Thema Wohnen ist für viele in Deutschland *das* soziale Thema, in immer mehr Städten ist die Mietentwicklung dramatisch. Lukas Siebenkotten, Präsident des Deutschen Mieterbunds, äußerte sich Ende Mai 2023 sehr pessimistisch. «Alles, was legal ist, wird an Mietsteigerungen in den nächsten Jahren ausgenutzt werden.» Die Mieten würden «deutlich stärker als die Löhne steigen». Sollte sich der aktuelle Trend fortsetzen, werde die Zahl der Haushalte, die 40 Prozent oder mehr ihres Einkommens für die Miete ausgeben müssen, in den nächsten Jahren «drastisch» nach oben gehen und bald über fünf Millionen betragen. Siebenkotten rechnet damit, dass bei der Bruttokaltmiete im Bestand zeitnah ein Durchschnitt von 10 Euro pro Quadratmeter erreicht werden wird.<sup>1</sup> Insbesondere die für die 14 größten Städte in Deutschland vorliegenden Zahlen sind ernüchternd: Hier hat sich der Mietanstieg 2022 gegenüber den Vorjahren verdoppelt. Wie Daten des Immobilienportals Immowelt zeigen, lag in den Jahren 2018 bis 2021 das jährliche Wachstum der Kaltmieten von Bestandswohnungen über alle 14 Großstädte hinweg konstant bei zwei Prozent. Vom vierten Quartal 2021 auf das vierte Quartal 2022 dagegen betrug der Zuwachs vier Prozent. Den größten Anstieg verzeichnet dabei Berlin mit einem Plus von sieben Prozent auf 10,17 Euro pro Quadratmeter (Trauthig 2023). In Frankfurt am Main legten die Mie-

ten in diesem Zeitraum um zwei Prozent auf 12,21 Euro pro Quadratmeter zu (ebd.).

Während eine Hiobsbotschaft die andere jagt, ist das Credo in bestimmten politischen Kreisen weiterhin: «Bauen, Bauen, Bauen». Erstens wissen wir inzwischen längst, dass dies nicht die heilsbringende Lösung ist, und zweitens: Es gelingt nicht. Ganz davon abgesehen, dass viel zu oft für die Falschen gebaut wird. Das von der Bundesregierung ausgegebene Ziel von 400.000 Neubauwohnungen wurde auch 2022 mit 295.300 Wohnungen deutlich verfehlt, von den avisierten 100.000 Sozialwohnungen ganz zu schweigen. Laut einer aktuellen Studie wurden 2022 nur 20.000 Sozialwohnungen gebaut (Pestel Institut gGmbH Hannover/Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. Kiel 2023).

Das Fatale, das Unverständliche ist: Die Konzepte für bezahlbares Wohnen liegen vor. Aber der politische Wille für mutige, innovative, sozial gerechte und nachhaltige Lösungen fehlt. Stattdessen wird «der Markt» bemüht. Aber «der Markt» reguliert nicht. Die Liberalisierung des Wohnungsmarkts seit den 1990er-Jahren hat nicht, wie versprochen, zu mehr leistbarem Wohnraum geführt, sondern vielmehr

<sup>1</sup> Siehe [www.n-tv.de/wirtschaft/Mieterbund-Loehne-wachsen-kuenftig-deutlich-langsamer-als-Mieten-article24140371.html](http://www.n-tv.de/wirtschaft/Mieterbund-Loehne-wachsen-kuenftig-deutlich-langsamer-als-Mieten-article24140371.html).

zu Wohnungsknappheit, explodierenden Preisen und zu einer Finanzialisierung des gesamten Wohnungswesens. Die kapitalmarktorientierten Immobilienkonzerne sind auf ständig steigende Mieteinnahmen angewiesen, um internationale Finanzinvestoren zu bedienen. Das führt zu einer Enteignung von Mieter\*innen. Das macht sich vor allem in urbanen Regionen bemerkbar, was die Rosa-Luxemburg-Stiftung auch in ihrer jüngsten Studie zum Thema «Wem gehört die Stadt? Teil 2: Eigentümergruppen und ihre Geschäftspraktiken in sechs deutschen Städten» von Christoph Trautvetter und Sarah Knechtel (2022) festgestellt hat. Hier wird deutlich, dass die vorherrschende Meinung, die Mehrheit des Mietwohnungsbestands gehöre Einzeleigentümer\*innen, die eine oder nur ganz wenige Wohnungen zur eigenen Altersvorsorge bewirtschafteten, in den untersuchten Städten nichts mit der Realität zu tun hat. Stattdessen haben in den vergangenen Jahren profitorientierte Wohnungsunternehmen, Finanzinvestoren und insbesondere Immobilienmillionär\*innen und -milliardär\*innen einen

immer größeren Teil der Mietwohnungen aufgekauft. Die fortgeschrittene Konzentration des Wohnungseigentums erklärt die «wirtschaftliche Dynamik», die sich in immer höheren Mieten und in der Verdrängung einkommensarmer Menschen niederschlägt.

Das gilt nicht länger nur für Wirtschaftszentren, populäre Groß- oder Universitätsstädte. Zunehmend ist auch in anderen Regionen des Landes die Lage angespannt. Während Frankfurt am Main und die Rhein-Main-Region schon länger deutschlandweit für ihre hohen Mieten bekannt sind, ist die Krise mittlerweile auch in den Städten Nord- und Mittelhessens angekommen. Schöner Wohnen ist auch in Hessen für immer mehr Menschen zu einem unerreichbaren Ziel geworden.

Dagegen regt sich Widerstand in der Gesellschaft. Immer mehr Menschen engagieren sich für eine linke und solidarische Stadtpolitik: Sie verweigern sich Räumungsbeschlüssen, schließen sich als Hausgemeinschaften zusammen, organi-

sieren politische und kreative Räume, recherchieren Besitzverhältnisse und setzen kommunale Politik und Landesregierungen unter Druck. Und wie schon erwähnt: Konzepte und Vorschläge liegen vor, darunter ganz konkrete Vorschläge für die Feststellung angespannter Wohnungsmärkte, die Wiedereinführung eines Gesetzes gegen Wohnraumzweckentfremdung auf Landesebene, für die Schaffung von öffentli-

chen Strukturen, um ausreichend bedarfsdeckenden Wohnraum unabhängig von Marktentwicklungen her- und bereitzustellen, oder für die Gründung von landeseigenen Bauanstalten.

**Stefan Thimmel**

Referent für Wohnungs- und Stadtpolitik  
Rosa-Luxemburg-Stiftung  
Juni 2023

---

**DIE KONZEPTE FÜR BEZAHLBARES WOHNEN  
LIEGEN VOR. ABER DER POLITISCHE WILLE  
FÜR MUTIGE, INNOVATIVE, SOZIAL GERECHTE  
UND NACHHALTIGE LÖSUNGEN FEHLT.**

---



# EINLEITUNG

Wohnen ist zu einem der brisantesten politischen Themen geworden. Die Wohnungskrise ist vielerorts in der Mitte der Bevölkerung angekommen. Vor allem in den Städten mobilisieren immer wieder wohnungspolitische Initiativen zu Demonstrationen wie etwa das «Bündnis Mietenwahnsinn» 2018 in Frankfurt am Main. Immer häufiger bilden sich Mieter\*inneninitiativen, um sich gegen ihre Vermieter\*innen und die Verhältnisse in ihren Siedlungen zur Wehr zu setzen. Auch in der Parteienlandschaft kann niemand mehr dem Thema Wohnen ausweichen. Selbst der wohnungspolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion räumte kürzlich ein: «Die Wohnkostenfrage ist die soziale Frage unserer Zeit.» (Zit. nach Hartmann/Alberti 2023)

Wohnungspolitik ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland nicht einer einzelnen politischen Ebene zugeordnet. Zwischen Bund, Ländern und Kommunen herrscht eine komplexe Arbeitsteilung bei diesem Thema, wobei in den 2000er-Jahren die Rolle der Länder durch das Wohnraumförderungsgesetz und die Föderalismusreform nachhaltig gestärkt wurde (Kiehle 2021: 1034). Die Wohnungspolitik der Länder (mit Ausnahme der Stadtstaaten, wie die Debatte um die Vergesellschaftung von großen Wohnungskonzernen in Berlin zeigt) steht trotzdem eher selten im Fokus öffentlicher Debatten. In den meisten Fällen spielen Fragen der Wohnungspolitik entwe-

der auf Bundes- oder auf der kommunalen Ebene eine Rolle. Das mag zum einen daran liegen, dass zentrale mietrechtliche Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und damit im Bundesrecht verankert sind. Zum anderen werden konkrete Wohnungskämpfe meist von lokalen Akteur\*innen geführt und die Auseinandersetzungen zunächst einmal in die kommunalen politischen Institutionen getragen, wie etwa Ortsbeiräte, Stadtverordnetenversammlungen oder Wohnungsämter (Schipper 2018: 103). Im föderalen System der Bundesrepublik fallen den Ländern dennoch wichtige Kompetenzen in der Wohnungspolitik zu. Seit der Föderalismusreform 2006 sind die Länder die zentrale Instanz für die Regelung der sozialen Wohnraumförderung; die Umsetzung von Instrumenten zur Eindämmung von Mietsteigerungen (Mietpreisbremse) liegt in ihrem Kompetenzbereich und nicht zuletzt sind sie mit landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften selbst Akteure auf dem Wohnungsmarkt.

Wohnungspolitische Instrumente der Bundesländer können dabei drei Steuerungsmedien zugeordnet werden: Geld, Recht und Eigentum (Holm 2020: 81; Schipper 2018). In Hessen fallen unter das Steuermedium Geld finanzielle Anreize in Form von staatlichen Förderungen und Zuschüssen für den sozialen Wohnungsbau oder für energetische Modernisierungen. Zum Steuermedium Recht zählen die Richtlinien der finanziellen Förderinstrumente



---

**DASS WOHNUNGSPOLITIK  
MEHR LEISTEN KANN, ALS BLOSSE  
MARKTANREIZE ZU SCHAFFEN  
UND SICH DAMIT VON PRIVATEN  
INVESTITIONEN ABHÄNGIG  
ZU MACHEN, SCHIEN LANGE ZEIT  
KAUM NOCH DENKBAR.**

---

sowie mietrechtliche Konkretisierungen, soweit sie vom Bundesrecht zugelassen werden. Beim Steuermedium Eigentum sind zuerst das landeseigene Wohnungsunternehmen Nassauische Heimstätte sowie die Liegenschaftspolitik für Grundstücke in öffentlichem Besitz zu nennen. Mit der GWH Wohnungsgesellschaft mbH Hessen existiert noch ein halböffentliches Wohnungsunternehmen im Eigentum der Landesbank Hessen-Thüringen. Diesen Steuermedien kann noch ein viertes, nämlich das Steuermedium Wissen, hinzugefügt werden. Es liegt quer zu den anderen und bezieht sich auf die grundsätzliche Ausrichtung der Wohnungspolitik und die Praktiken der Wissensproduktion. Im Zuge der gesellschaftlichen Neoliberalisierung sind die sozialen Zielsetzungen der Wohnungspolitik nach und nach in den Hintergrund getreten und wurde der ökonomischen Verwertbarkeit von Wohnraum immer mehr Bedeutung eingeräumt. Dass Wohnungspolitik mehr leisten kann, als bloße Marktanreize zu schaffen und sich damit von privaten Investitionen abhängig zu machen, schien lange Zeit kaum noch denkbar.

Diese Annahme ist jedoch der Ausgangspunkt dieses Beitrags. In ihm identifizieren wir drei zentrale wohnungspolitische Themenfelder, bei denen wir nicht nur einen besonderen politischen Handlungsbedarf sehen, sondern auch einen relevanten Handlungsspielraum für die Landespolitik. Im Kapitel 1 stellen wir zunächst den Status quo der Wohnungsversorgung und die Mietpreisentwicklung in Hessen dar. Wir bewerten das Vorgehen der Landesregierung bei der Feststellung angespannter

Wohnungsmärkte, das die Grundlage für die Anwendung der Mietpreisbremse bildet. Bei der Auswahl der betroffenen Gebiete zeigt sich, so eines unserer Untersuchungsergebnisse, politischer Spielraum, der noch nicht voll ausgeschöpft ist. Auch an anderen Stellen bleiben Potenziale und Instrumente zur Eindämmung der Wohnungskrise ungenutzt, die einfach einzuführen und umzusetzen wären, wie zum Beispiel ein Wohnraumzweckentfremdungsverbot.

In Kapitel 2 beschäftigen wir uns mit den Instrumenten der sozialen Wohnraumförderung hinsichtlich deren Funktion, Zielgruppen und Finanzierung. Dabei kommen wir zu dem Schluss, dass die von der Landesregierung verkündete Trendwende im sozialen Wohnungsbau eher als Tropfen auf den heißen Stein gewertet werden

muss, und zeigen Möglichkeiten auf, wie unter den aktuellen Bedingungen dauerhaft günstiger Wohnraum geschaffen werden könnte.

In Kapitel 3 widmen wir uns dem komplizierten Verhältnis von Wohnungs- und Klimakrise am Beispiel der energetischen Modernisierung im Mietwohnungsbestand. Neben den grundlegenden Konfliktlinien befassen wir uns mit der Bewirtschaftungspraxis des landeseigenen Wohnungsunternehmens Nassauische Heimstätte und zeigen, dass selbst bei energetischen Modernisierungen durchaus Spielräume für ein sozialverträgliches Vorgehen bestehen. Abschließend fassen wir unsere Analyse und unsere Vorschläge für eine progressive und emanzipatorische Wohnungspolitik anhand der vier vorgestellten Steuerungsmedien zusammen.

## VERDRÄNGUNG

Verdrängung umfasst mehr als den physischen Akt des Umziehens und damit des Verlassens der etablierten Nachbarschaft mit ihren sozialen Bindungen. Neben derartigen Formen der direkten Verdrängung lassen sich auch Formen der indirekten Verdrängung identifizieren, wie etwa die Verdrängung aus dem Lebensstil, so der Stadtforscher Peter Marcuse (1986). Er bezeichnet damit die Auswirkungen auf den Alltag der Mieter\*innen, die sich entschei-

den, trotz der erhöhten Wohnkostenbelastung in der aktuellen Wohnung zu bleiben und dafür Verzicht in anderen Lebensbereichen zu üben, etwa bei der Ernährung, der medizinischen Versorgung, den Heizkosten oder der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Die Profite der Wohnungswirtschaft haben damit unmittelbar Auswirkungen auf das Leben der von Wohnkostensteigerung betroffenen Mieter\*innen.



# 1 HESSEN AUS MIETER\*INNEN-PERSPEKTIVE

In Hessen leben (Stand 2018) 55 Prozent aller Haushalte zur Miete (Hessisches Statistisches Landesamt 2021), in den Großstädten ist der Anteil der Mieter\*innen noch höher. Steigende Mieten sind längst nicht mehr nur eine Frage der Ballungsräume, sondern zunehmend auch jenseits der Metropolen ein Problem (Deutsche Bundesbank 2020: 68). Für Mieter\*innen bedeuten steigende Mieten oftmals Verdrängung aus bestehenden Wohnverhältnissen, weil sie sich die Miete nicht länger leisten können, oder eine Verschlechterung des Lebensstandards, weil die Wohnkosten einen zu hohen Anteil des verfügbaren Einkommens verschlingen (siehe Infokasten: Verdrängung). Die Interessen von Eigentümer\*innen stehen oftmals denen von Mieter\*innen diametral gegenüber: Während Eigentümer\*innen von steigenden Wohnkosten profitieren, sind Mietsteigerungen nur sehr selten im Interesse der Mieter\*innen.

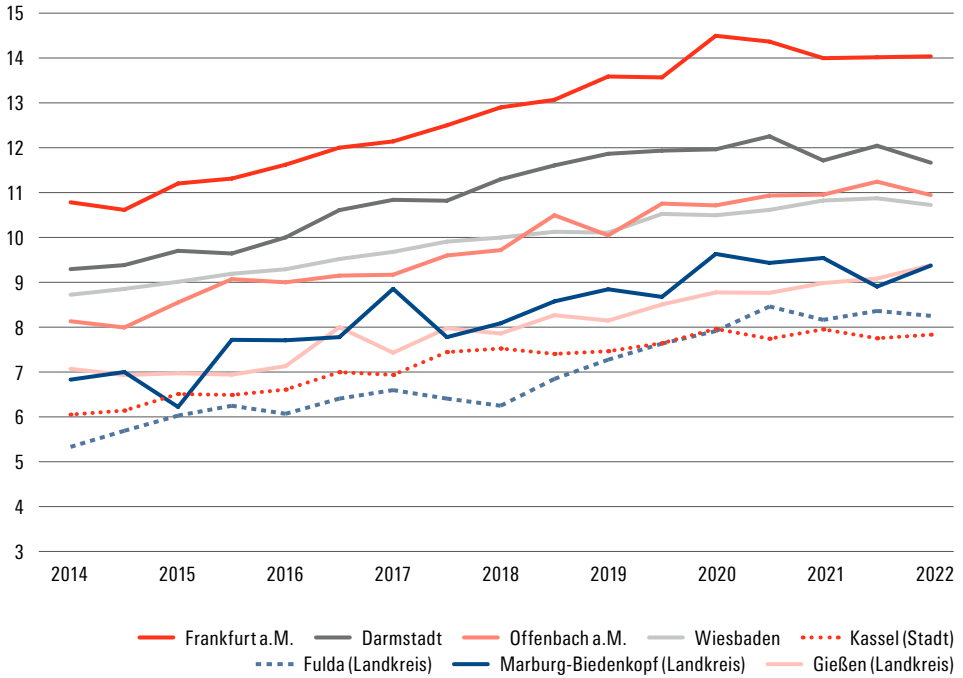
In Hessen fordern unterschiedliche Initiativen seit Jahren eine politische Lösung der Wohnungskrise (Ehlers 2013; Schipper 2018). Eine zentrale Forderung ist die nach einer Senkung der stetig steigenden Wohnkosten. In der politischen Debatte werden steigende Wohnkosten meist auf eine Knappheit auf dem Wohnungsmarkt zurückgeführt, weshalb zur Lösung

der Wohnungskrise oftmals die Forderung nach mehr Neubau und verbesserten Anreizen für die Errichtung von Neubau laut wird. Gleichzeitig wird zwar gebaut, doch die Mieten im frei finanzierten Wohnungsbau sind in der Regel hochpreisig (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2017: 5; Günther 2023: 29).

## 1.1 BESTANDSAUFNAHME: STEIGENDE MIETEN IN GANZ HESSEN

Die Mieten in Hessen steigen seit vielen Jahren kontinuierlich (Engelke 2023). Für die Angebotsmieten in den Großstädten und den Landkreisen mit mittelgroßen Städten wie Gießen, Marburg und Fulda lässt sich unabhängig vom ursprünglichen Niveau ein paralleler Anstieg von 2 bis 3 Euro pro Quadratmeter zwischen 2014 und 2022 beobachten (siehe Abb. 1). Diese Preissteigerungen liegen deutlich über der Entwicklung des Verbraucherpreisindex im gleichen Zeitraum. Solche Mietpreissteigerungen sind also längst nicht mehr nur ein Problem der Großstädte, sondern stellen auch in kleineren Gemeinden eine zunehmende Hürde für Wohnungssuchende dar (Deutsche Bundesbank 2020: 68).

**Abbildung 1: Angebotsmieten in ausgewählten Städten und Landkreisen 2014–2022 in Euro/m<sup>2</sup>**



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023; eigene Darstellung

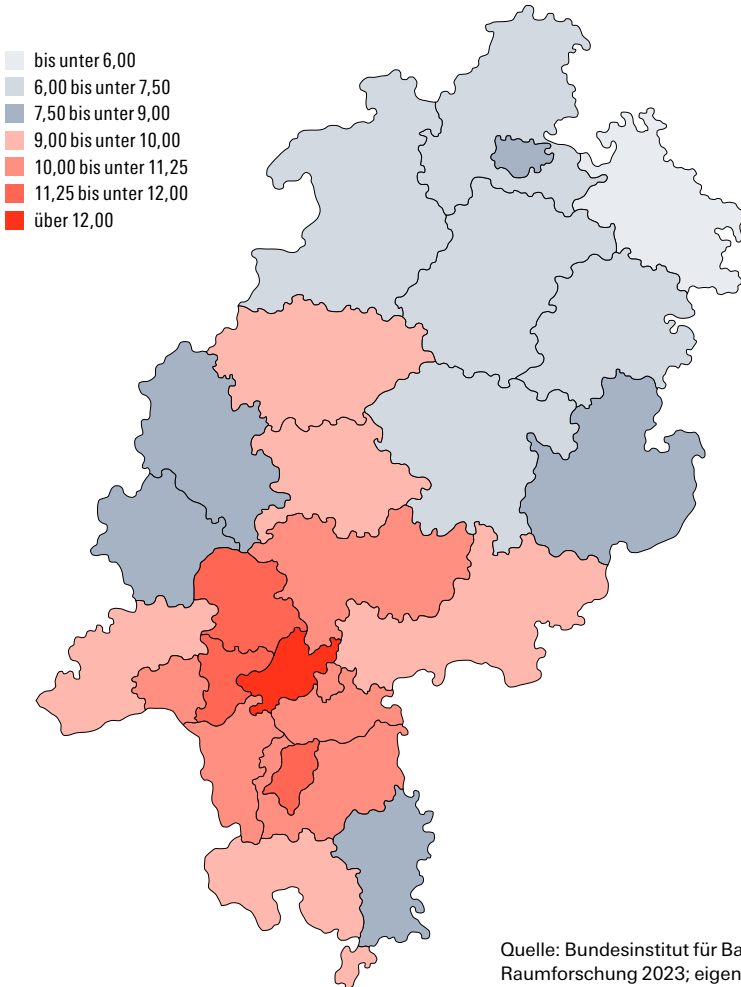
Am meisten zahlen Wohnungssuchende in Hessen auf dem freien Markt in Frankfurt am Main. Dort lag die durchschnittliche Angebotsmiete im Jahr 2022 bei 14,04 Euro pro Quadratmeter.<sup>2</sup> Dahinter liegt Darmstadt mit 11,67 Euro pro Quadratmeter, dicht gefolgt vom Hochtaunuskreis und Main-Taunus-Kreis mit 11,65 bzw. 11,62 Euro pro Quadratmeter (siehe Abb. 2). Mit Angebotsmieten von knapp unter 11 Euro pro Quadratmeter zählen auch die Städte Offenbach am Main und

Wiesbaden sowie der Landkreis Offenbach zu den teuersten Regionen in Hessen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023).

Angebotsmieten bilden allerdings nur den Wohnungsbestand ab, der gerade auf dem Wohnungsmarkt zur Neuvermietung an-

<sup>2</sup> Nettokalte (ohne kalte und warme Nebenkosten) Angebotsmieten für Wohnungen mit einer Wohnfläche von 40 bis 100 Quadratmetern mit mittlerer Ausstattung in mittlerer bis guter Wohnlage (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023).

**Abbildung 2: Angebotsmieten nach Landkreisen und kreisfreien Städten 2022 in Euro/m<sup>2</sup>**



geboten wird. Bestandsmieten hingegen werden alle vier Jahre im Zusatzprogramm des Mikrozensus «Wohnen in Deutschland» erfasst und geben damit Einblicke in die Mietpreisentwicklung aller Woh-

nungen. In ganz Hessen stiegen die Bruttokaltmieten zwischen 2014 und 2018 um 23 Prozent von 6,99 Euro auf 8,60 Euro pro Quadratmeter (Hessischer Landtag 2020a). Neben dem Rhein-Main-Gebiet,

das im bundesweiten Vergleich als besonders angespannter Wohnungsmarkt mit hohen Mieten gilt (Fina et al. 2019: 44), sehen sich zunehmend auch Haushalte in Landkreisen mit mittelgroßen Städten wie Marburg und Gießen massiven Preissteigerungen ausgesetzt. Dort kam

es zwischen 2014 und 2018 zu den stärksten Anstiegen der Bruttokaltmiete in Hessen (siehe Tab. 1). Bei den hier dargestellten Zahlen handelt es sich lediglich um Durchschnittswerte, die einzelnen Durchschnittsmieten innerhalb der Landkreise und Städte können variieren.

**Tabelle 1: Durchschnittliche Bruttokaltmieten (BKM) im Bestand nach Landkreisen in Euro/m<sup>2</sup>**

	Ø BKM 2014	Ø BKM 2018	Ø BKM 2022	Ø BKM 2022 (Einzug nach 2019)
Hessen	6,99	8,60	9,30	10,50
LK Hochtaunuskreis, LK Main-Taunus-Kreis, LK Rheingau-Taunus-Kreis	7,66	9,40	9,90	11,10
LK Wetteraukreis, LK Main-Kinzig-Kreis	6,62	7,70	8,40	9,30
SK Frankfurt am Main	8,86	10,90	11,60	14,1
LK Darmstadt-Dieburg, LK Bergstraße, LK Odenwaldkreis	6,25	7,40	8,30	9,70
SK Offenbach am Main, SK Darmstadt, SK Wiesbaden	8,30	9,90	10,70	12,10
LK Groß-Gerau, LK Offenbach	7,54	8,90	9,80	11,00
LK Gießen, LK Marburg-Biedenkopf	5,81	7,70	8,40	9,40
LK Lahn-Dill-Kreis, LK Limburg-Weilburg, LK Vogelsbergkreis	5,81	6,20	6,80	7,40
SK Kassel, LK Kassel, LK Waldeck-Frankenberg	5,70	6,90	7,40	8,20
LK Fulda, LK Hersfeld-Rotenburg, LK Schwalm-Eder-Kreis, LK Werra-Meißner-Kreis	4,69	5,70	6,60	7,50

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2023

## 1.2 KRISEBEWÄLTIGUNG DURCH NEUBAU?

Die wohnungspolitische Debatte dreht sich häufig um die Frage des Neubaus, der den Markt entspannen soll. Zu hohe Mieten werden dabei oftmals auf ein fehlendes Wohnraumangebot zurückgeführt. Mit dem Positionspapier «Bau-Booster für Hessen» fordert die FDP sogar, bestehende Mieterschutzmaßnahmen abzuschaffen, um die private Investition in Wohnraum wieder attraktiver zu machen (FDP-Fraktion im Hessischen Landtag 2023).

Das Institut für Wohnen und Umwelt prognostizierte für den Zeitraum 2018 bis 2021 einen Bedarf für ganz Hessen von rund 68.000 Wohnungen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2023a). Im gleichen Zeitraum wurden in Hessen 77.000 Wohnungen fertiggestellt, womit der Gesamtbedarf an neuem Wohnraum eigentlich gedeckt worden sein sollte (ebd.). Neubautätigkeit ist jedoch kein Garant für die Entlastung der Mieter\*innen: Zunächst gab es in Hessen (Stichtag: 31.12.2021) 2.996.237 Wohnungen. Der Anteil der fertiggestellten Wohnungen zwischen 2018 und 2021 lag damit unter 3 Prozent. Darüber hinaus sagt die zitierte Bedarfsprognose nur etwas über die Zahl, die Ausstattung und Lage der Wohnungen aus, nichts aber über deren Preisniveau.

Der Mikrozensus 2014 liefert für die hessischen Großstädte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden detaillierte Zahlen, die zeigen, wie sich der Mietwohnungsbestand in den

jeweiligen Städten zusammensetzt (siehe Abb. 3). Während in Kassel der Anteil von hochpreisigen Wohnungen mit einer Quadratmetermiete von 10,50 Euro und mehr 2014 verschwindend gering war, lag er in Frankfurt am Main bereits bei 19,1 Prozent. Zum gleichen Zeitpunkt lag die durchschnittliche Neubaumiete in Frankfurt am Main zwischen 11 und 14 Euro pro Quadratmeter (Stadt Frankfurt 2015: 43). Damit wird deutlich, Neubau in der jetzigen Form fügt dem Wohnungsmarkt lediglich Angebote in den höheren Preiskategorien hinzu.

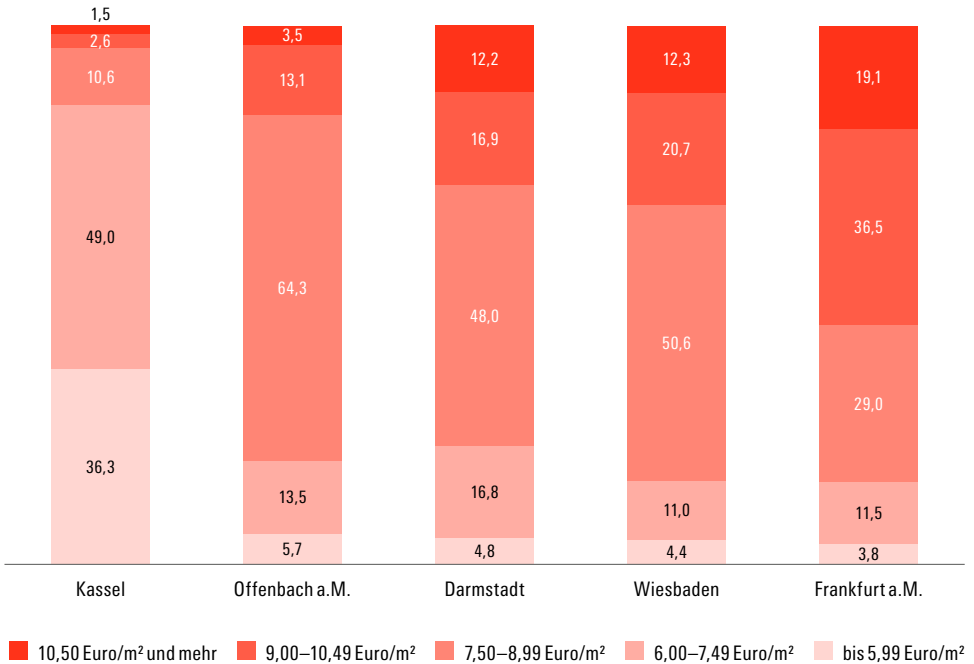
An dieser Stelle wird meist auf sogenannte Sickerereffekte verwiesen. Dabei wird die These vertreten, wohlhabende Haushalte würden im Zuge des Baus von hochpreisigen Wohnungen aus günstigen Wohnungen ausziehen und diese für Haushalte mit niedrigeren Einkommen freimachen. Dieser Effekt lässt sich allerdings empirisch nicht nachweisen, wie eine aktuelle Studie des Pestel-Instituts bestätigt:

«Die Absenkung der Wohnkosten durch einen Umzug ist für die meisten Haushalte derzeit keine Alternative, da ein neuer Mietvertrag in der Regel mit einer deutlich höheren spezifischen Miete verbunden ist und ein Einspareffekt nur bei einer drastischen Senkung der Wohnfläche eintreten würde.» (Günther 2023: 31)

Haushalte, die bereits unter einer hohen Wohnkostenbelastung leiden, können dementsprechend weder durch Neubau noch durch infolge von Umzügen in Neubauten freiwerdende Wohnungen entlastet werden.



**Abbildung 3: Wohnbestand nach Mietpreisklassen in hessischen Großstädten 2014  
(Angaben in %)**



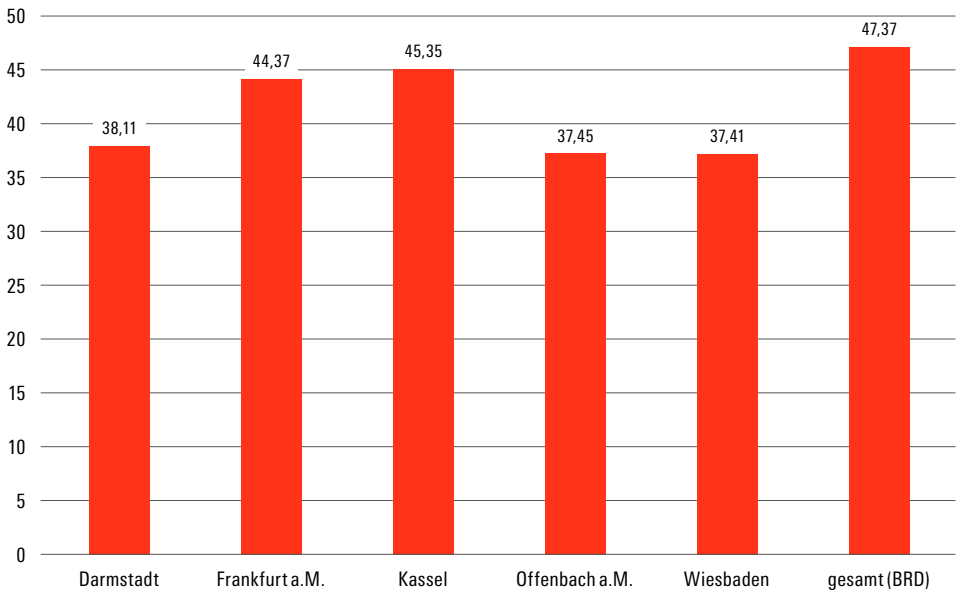
Quelle: Holm/Junker 2019

Ein alternatives Verfahren, um den Bedarf an Wohnraum zu erfassen, wenden Holm et al. (2021) in ihrer Studie zur Wohnraumversorgung in deutschen Großstädten an. Dafür erstellen die Autoren zunächst eine Bestandsaufnahme und ermitteln anhand der Daten aus dem Mikrozensus 2018, wie groß der Anteil der Haushalte in den Großstädten ist, der als «real versorgt» einzustufen ist. Dabei spielen sowohl die Leistbarkeit – eine Mietbelastungsquote unter 30 Prozent – sowie die Angemessenheit

eine Rolle, die sich in einer ausreichenden Wohnfläche (Mindestwohnfläche nach Haushaltsgröße) ausdrückt. Der «Realversorgungsgrad» gibt an, wie viele Haushalte in den betrachteten Großstädten als versorgt einzustufen sind, weil sie weder in zu kleinen noch in zu teuren Wohnungen leben.

Abbildung 4 zeigt, dass zum Betrachtungszeitpunkt in Kassel und Frankfurt am Main knapp die Hälfte aller Haushalte

**Abbildung 4: Stand der Versorgung mit angemessenen und leistbaren Wohnungen in hessischen Großstädten 2018 (Realversorgungsgrad; Angaben in %)**



Quelle: Holm et al. 2021

te angemessen mit Wohnraum versorgt war, während in Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden der «Realversorgungsgrad» bei etwas mehr als einem Drittel lag. Im Umkehrschluss sind dementsprechend sehr viele Haushalte nicht angemessen mit Wohnraum versorgt. Die im Rahmen der Studie berechneten «Realversorgungslücken» (Holm et al. 2021) zeigen auf, wie hoch die tatsächliche Zahl der Haushalte ist, die in zu teuren oder in zu kleinen bzw. überbelegten Wohnungen

leben. In Darmstadt lebten 2018 demnach 27.484 Haushalte in zu teuren oder zu kleinen Wohnungen, in Frankfurt waren es 146.906 Haushalte, in Kassel 31.606, in Offenbach 27.112 und in Wiesbaden 51.757 (ebd.). Frei finanziert Neubau ist nicht in der Lage, diese Versorgungslücken zu schließen, denn nur 4,7 Prozent des privat geschaffenen Wohnraums in den 20 größten Städten Deutschlands sind für die Mehrheit der Bevölkerung bezahlbar (Holm 2021: 4).

### 1.3 WOHNKOSTENBELASTUNG – EINE FRAGE DES EINKOMMENS

Für viele Mieter\*innen in Hessen bedeuten Mietpreissteigerungen eine schwere finanzielle Belastung. Mietbelastungsquoten geben Auskunft darüber, wie viel Prozent ihres Nettoeinkommens Haushalte für die Bruttowarmmiete aufwenden müssen. Als angemessene Wohnraumversorgung gilt eine Mietbelastungsquote von maximal 30 Prozent.

Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Mietbelastungsquoten für Hessen wird deutlich, dass die Belastung in den meisten Landkreisen im Vergleich zu den letzten Erhebungen von 2014 und 2018 leicht angestiegen ist, grundsätzlich aber nur in den Großstädten Frankfurt am Main, Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden über 30 Prozent liegt (siehe Tab. 2). Für Neuvermietungen (Einzugsjahr 2019 und später) sind die Mietbelastungsquoten in allen Landkreisen und kreisfreien Städ-

**Tabelle 2: Durchschnittliche Mietbelastungsquoten 2014, 2018 und 2022**

	2014	2018	2022	2022*
<b>Insgesamt</b>	27,3	28,2	31,4	29,6
LK Hochtaunuskreis, LK Main-Taunus-Kreis, LK Rheingau-Taunus-Kreis	27,0	29,2	32,3	29,9
LK Wetteraukreis, LK Main-Kinzig-Kreis	27,1	28,3	31,4	29,3
SK Frankfurt am Main	28,6	29,1	32,9	30,6
LK Darmstadt-Dieburg, LK Bergstraße, LK Odenwaldkreis	26,3	26,7	31,4	28,6
SK Offenbach am Main, SK Darmstadt, SK Wiesbaden	29,6	31,1	33,0	32,1
LK Groß-Gerau, LK Offenbach	28,3	28,5	31,6	29,9
LK Gießen, LK Marburg-Biedenkopf	26,2	28,9	31,8	29,4
LK Lahn-Dill-Kreis, LK Limburg-Weilburg, LK Vogelsbergkreis	26,2	26,1	27,8	27,4
SK Kassel, LK Kassel, LK Waldeck-Frankenberg	25,7	25,7	30,2	27,9
LK Fulda, LK Hersfeld-Rotenburg, LK Schwalm-Eder-Kreis, LK Werra-Meißner-Kreis	23,2	24,5	27,2	26,1

\* Neuvermietungen (Vertragsabschlüsse ab 2019)

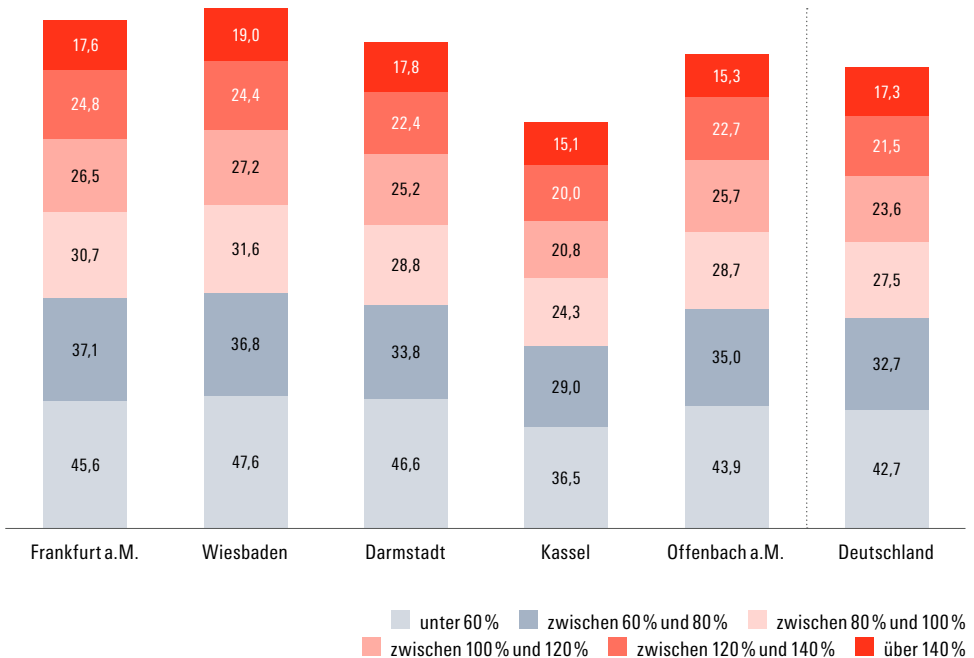
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2023

ten höher als im Durchschnitt. Neuvermietung geht somit tendenziell mit einer höheren Mietbelastungsquote einher.

Bei den in Tabelle 2 angegebenen Werten handelt es sich um Durchschnittswerte, die nur bedingt Auskunft über den tatsächlichen Stand der Wohnraumversorgung in den Landkreisen und kreisfreien Städten geben können. Bereits 2014 zeigte eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung zu den Wohnver-

hältnissen in deutschen Großstädten, wie hoch die Mietbelastungsquoten für Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) in hessischen Großstädten sind. Haushalte, die weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medianeinkommens zur Verfügung hatten, wiesen für alle hessischen Großstädte (Stand 2014) die höchsten Mietbelastungsquoten auf, während Haushalte, deren Einkommen deutlich über dem bundesweiten

**Abbildung 5: Durchschnittliche Mietbelastungsquoten nach Einkommensklassen (orientiert am bundesweiten Medianeinkommen)**



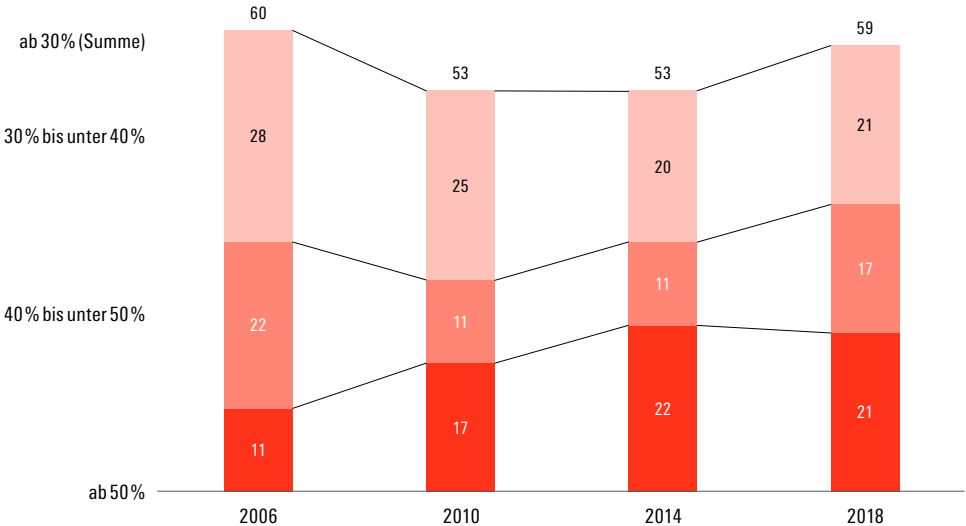
Quelle: Holm/Junker 2019; eigene Darstellung

Medianeinkommen lag, durchschnittlich deutlich weniger durch hohe Wohnkosten belastet sind (siehe Abb. 5). Die Mietkostenbelastung in hessischen Großstädten steigt mit sinkendem Einkommen, sodass Haushalte unterhalb der Armutsgrenze den höchsten Anteil ihres Nettoeinkommens für die Miete ausgeben müssen (Holm et al. 2021: 27; Zeit Online 2021).

Die Studie der Böckler-Stiftung wurde 2018 fortgeführt und betrachtet die Mietbelastungsquoten noch einmal differenzierter. Für fünf Städte wurde bestimmt, wie groß der Anteil aller Miethaushalte ist, die mehr

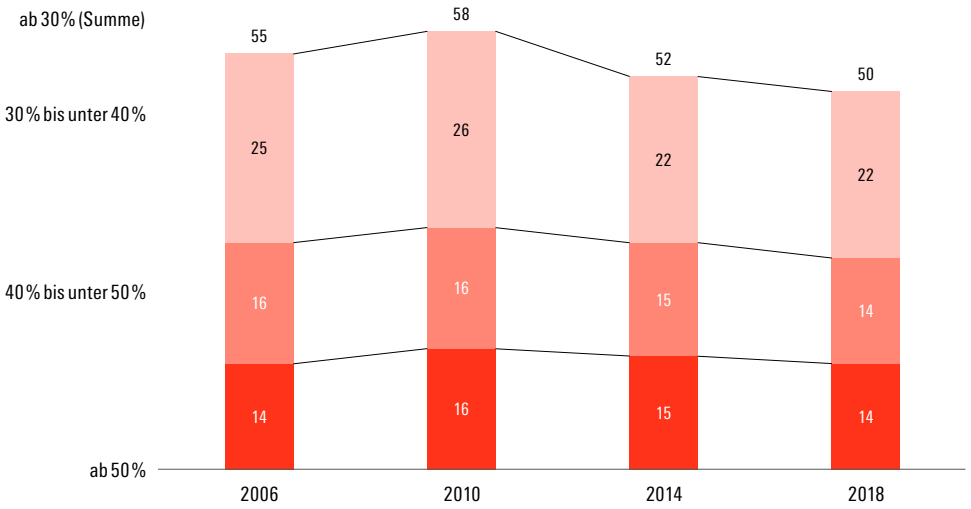
als 30 Prozent, mehr als 40 und mehr als 50 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Bruttowarmmiete ausgeben (siehe Abb. 6a–6e). Insgesamt wohnten demnach 2018 in Darmstadt 59 Prozent aller Haushalte in einer Wohnung, die sie mehr als 30 Prozent ihres verfügbaren Nettoeinkommens kostete. Über ein Fünftel (21 Prozent) aller Miethaushalte in Darmstadt gab sogar mehr als die Hälfte ihres verfügbaren Einkommens für die Miete aus. Der Anteil dieser Personen in Darmstadt verdoppelte sich zwischen 2006 (11 Prozent) und 2014 (22 Prozent) und sank zwischen 2014 und 2018 nur um ein Prozent.

**Abbildung 6a: Anteile an Haushalten mit Mietbelastungsquoten ab 30, 40 und 50% in Darmstadt**

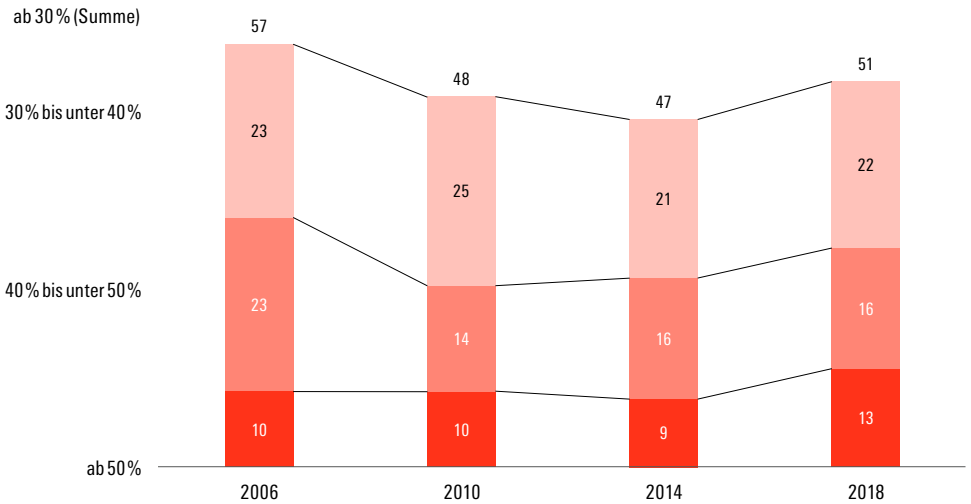


Quelle für diese und die folgenden vier Abbildungen: Holm et al. 2021; eigene Darstellung

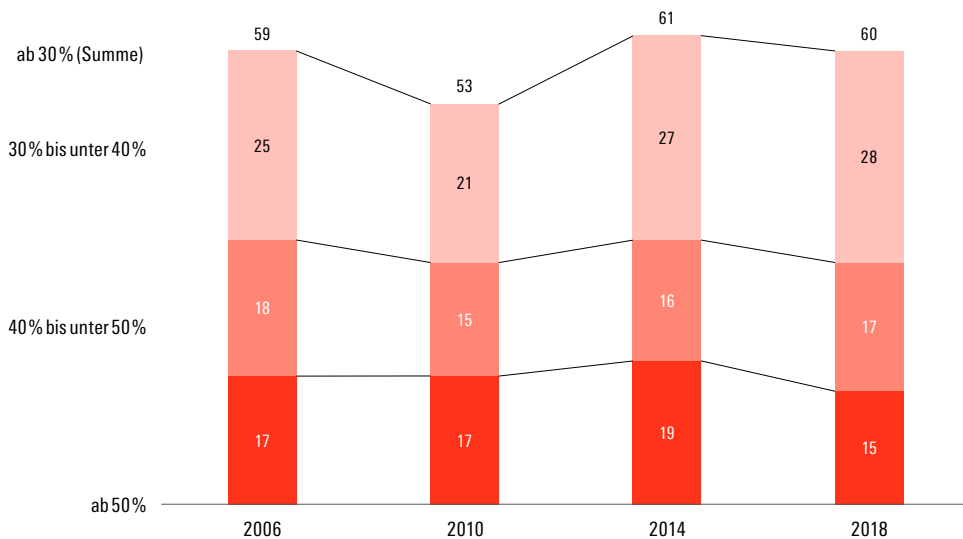
**Abbildung 6b: Anteile an Haushalten mit Mietbelastungsquoten ab 30, 40 und 50% in Frankfurt am Main**



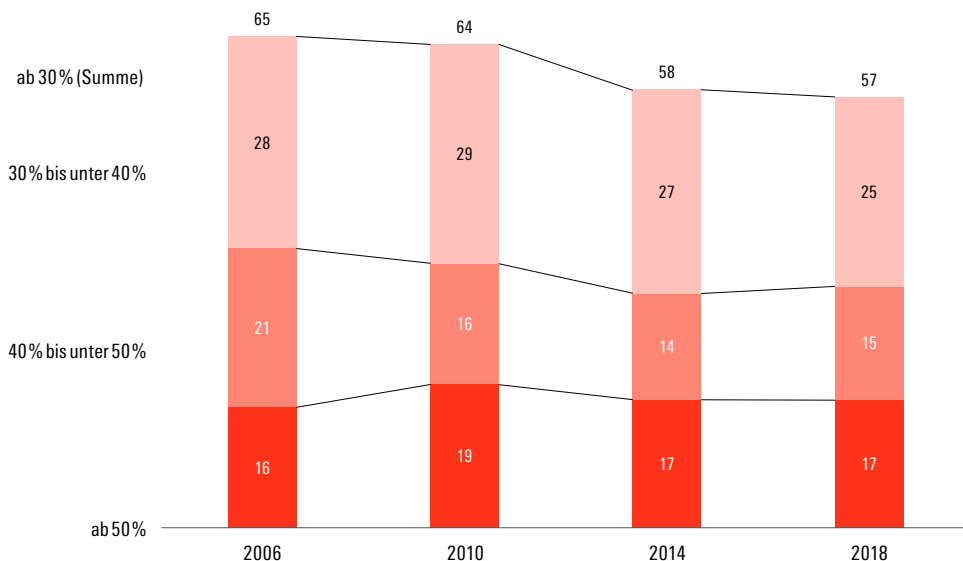
**Abbildung 6c: Anteile an Haushalten mit Mietbelastungsquoten ab 30, 40 und 50% in Kassel**



**Abbildung 6d: Anteile an Haushalten mit Mietbelastungsquoten ab 30, 40 und 50% in Offenbach am Main**



**Abbildung 6e: Anteile an Haushalten mit Mietbelastungsquoten ab 30, 40 und 50% in Wiesbaden**



Für Frankfurt am Main und Wiesbaden lässt sich ein leichter Rückgang der Gesamtmenge der Haushalte mit Mietbelastungsquoten über 30 Prozent feststellen. Doch auch hier bleiben die Anteile hoch: In Frankfurt war demnach 2019 die Hälfte aller Miethaushalte von einer hohen Mietbelastungsquote betroffen, in Wiesbaden ist der Anteil mit 57 Prozent sogar noch höher. Die Abbildungen zeigen, wie drastisch die Wohnungskrise in den betrachteten Großstädten ist. In keiner der Städte lag der Anteil der zu teuer wohnenden Miethaushalte unter 50 Prozent. Damit zahlt über die Hälfte aller Miethaushalte in hessischen Großstädten zu viel Miete, und das bereits seit vielen Jahren. Die Ergebnisse verdeutlichen: Die Wohnungskrise in Hessen ist eine dauerhafte und für viele Haushalte ist keine Entlastung in Sicht.

#### **1.4 ANGESpanNTE WOHNUNGS-MÄRKTE IN HESSEN**

Das Thema Miete und steigende Wohnkosten ist seit einigen Jahren Teil der politischen Debatte im Hessischen Landtag. Auch wenn viele wohnungspolitische Instrumente auf Bundesebene beschlossen werden, hat das Land einen gewissen politischen Spielraum bei der Ausgestaltung der Bundesgesetze. Das Instrument zur Feststellung angespannter Wohnungsmärkte (BGB § 556d) ist auf Bundesebene festgelegt, die konkrete Ausgestaltung ist Ländersache. Ziel des Instruments ist es, eine Bemessungsmethode nach einheitlichen Kriterien zu entwickeln, anhand derer eine «Anspannung» (ebd.) des Wohnungsmarkts festgestellt werden kann.

Um Mieterschutz in Form eines verstärkten Eingriffs in den Wohnungsmarkt über das bundesrechtlich festgelegte Mindestmaß hinaus zu ermöglichen, muss zunächst eine solche Anspannung des Wohnungsmarktes nachgewiesen werden. Mit der Feststellung erhalten Kommunen ein erweitertes Repertoire an wohnungspolitischen Instrumenten, die darauf zielen, Mietpreiserhöhungen zu begrenzen und Haushalte in angespannten Gebieten vor Wohnraumverlust zu schützen (Vaché 2020). Für diese Gebiete gilt dann die Mieterschutzverordnung (MischuV). Sie sieht den Einsatz von drei Instrumenten vor: eine Mietpreisbremse, eine abgesenkte Kappungsgrenze und eine verlängerte Kündigungsfrist (MischuV § 1).

Die Verordnung verschärft in diesem Sinne bereits bestehende Grenzen für unterschiedliche Bereiche der Wohnungsvermietung. Für Neuvermietungen bedeutet das, dass die Miete maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Die hier beschriebene Mietpreisbremse findet allerdings wie jede mietrechtliche Regelung nur dann Anwendung, wenn Mieter\*innen eine zu hohe Miete erkennen und beanstanden. Ausgenommen sind zudem Neuvermietungen von Wohnungen, deren Mieten bereits vorher mehr als 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen. Bei ihnen muss die Miete nicht reduziert werden, sondern lediglich gleich hoch bleiben.

Für bestehende Mietverhältnisse bedeutet die Senkung der Kappungsgrenze auf 15 Prozent statt den bundesweit geltenden 20 Prozent, dass die Miete bei bestehen-



den Mietverhältnissen in einem Zeitraum von drei Jahren nicht um mehr als 15 Prozent erhöht werden darf. Als Obergrenze gilt die ortsübliche Vergleichsmiete.

Das Instrument der Kündigungssperrfrist soll Mieter\*innen davor schützen, infolge einer Veräußerung durch kurzfristige Eigenbedarfs- oder Verwertungskündigungen frühzeitig die Wohnung verlassen zu müssen. Bundesweit gilt der Schutz drei Jahre ab dem Zeitpunkt der Veräußerung. Durch die verlängerte Kündigungssperrfrist wird der Zeitraum des Schutzes auf acht Jahre erhöht, möglich im Rahmen der Gesetzgebung sind bis zu zehn Jahre.

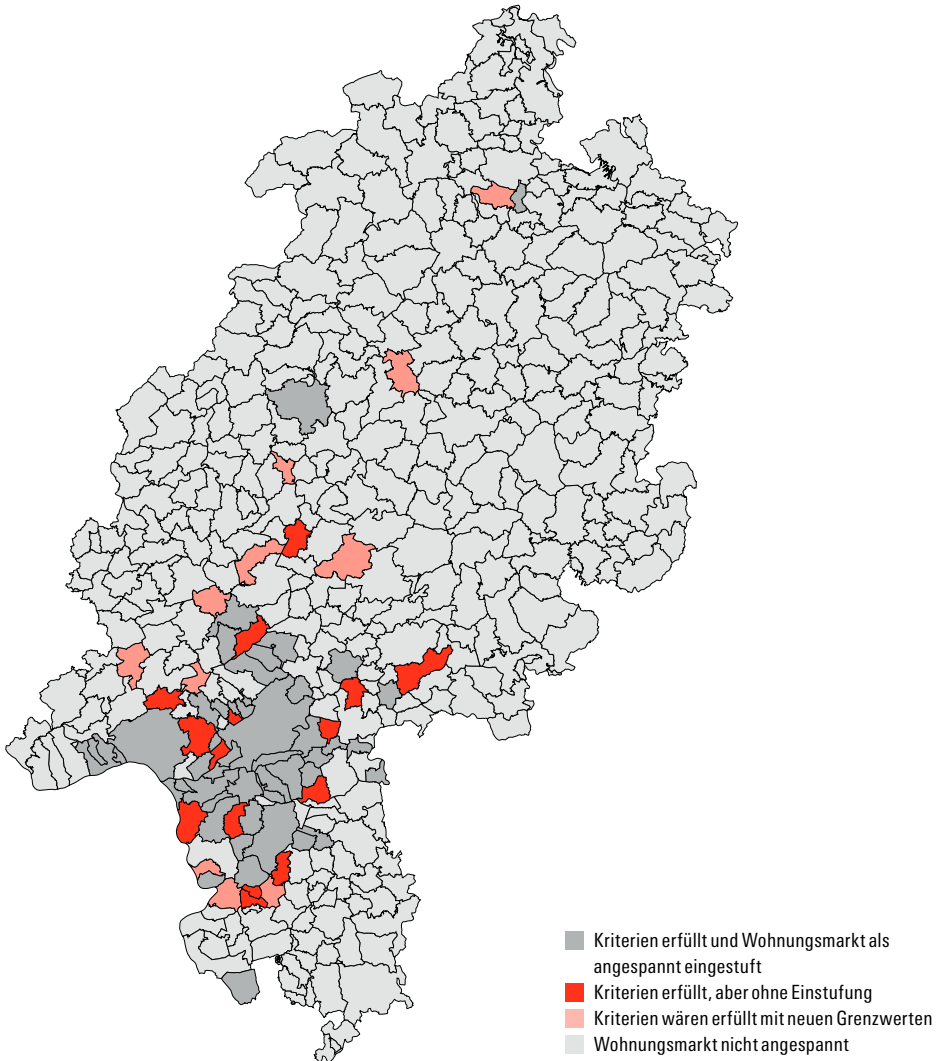
Des Weiteren haben Kommunen, deren Wohnungsmarkt als angespannt eingestuft ist, die Möglichkeit, dem Wegfall von Mietwohnraum entgegenzuwirken, indem die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen oder zur kommerziellen Nutzung etwa als Ferienwohnung genehmigungspflichtig wird (HwAufG § 12a; UmwandIGV HE 2022). Darüber hinaus ermöglicht die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarkts für die Liegenschaftspolitik der Städte und Gemeinden Unterstützung vom Land Hessen bei der Mobilisierung von Bauland durch Machbarkeitsstudien und bei der Entwicklung von Gebieten.

Das Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) im Darmstadt wurde mit der Entwicklung eines Konzepts und einer Berechnungsgrundlage beauftragt, anhand derer beurteilt werden kann, ob eine Anspannung lokaler Wohnungsmärkte vorliegt. Das geschieht anhand von fünf Kri-

terien, für die jeweils Schwellenwerte festgelegt werden: 1. «überdurchschnittlich stark steigende Mieten», 2. «überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte», 3. «unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung» sowie 4. «geringer Leerstand» bei 5. «großer Nachfrage» (Vaché 2020: 8 ff.). Sofern vier von fünf Teilbedingungen erfüllt sind, wird ein lokaler Wohnungsmarkt als angespannt eingestuft. Zusätzlich bedarf es noch einer Stellungnahme der zuständigen (Ober-)Bürgermeister\*innen, die mit ihrem lokalspezifischen Wissen die Lage bestätigen müssen, bevor eine Kommune diesen Status erhält. So waren laut letztem IWU-Bericht in 64 Gemeinden die Voraussetzungen dafür gegeben, letztendlich als angespannt eingestuft wurde der Wohnungsmarkt aufgrund fehlender Bestätigung durch die (Ober-)Bürgermeister\*innen letztendlich allerdings nur in 49 Kommunen (ebd.).

Darüber hinaus kritisiert das IWU selbst die Teilbedingung der «unzureichenden Neubautätigkeit» (ebd.: 19). Die Frage ist, in welchen Fällen von «unzureichender Neubautätigkeit» ausgegangen werden kann. Die aktuelle Bemessungsgrundlage gibt vor, dass bei einem Nachfragezuwachs von 100 Haushalten ein Neubau zwischen 0 und 75 Wohneinheiten als «unzureichend» gilt. Das IWU schlägt vor, diesen Wert auf zwischen 0 und 100 Wohneinheiten auszuweiten, da bei einem Nachfragezuwachs von 100 Haushalten auch ein Neubau von 76 bis 100 Wohneinheiten nicht ausreichend wäre, um den Wohnungsmarkt zu entspannen. Auf Grundlage einer solchen Er-

**Abbildung 7: Kommunen mit Einstufung angespannter Wohnungsmarkt 2020**



Quelle: Vaché 2020; eigene Darstellung

weiterung würde der Wohnungsmarkt von weiteren sieben hessischen Kommunen als angespannt gelten. In Abbildung 7 ist dies entsprechend gekennzeichnet.

Den Status «angespannter Wohnungsmarkt» erhalten die Kommunen für drei Jahre. Erfüllen sie nach erneuter Überprüfung weniger als vier der oben genannten Kriterien, wird ihnen dieser wieder aberkannt. Das traf bei der letzten Überprüfung 2020 auf Kassel zu, was der dortige Stadtbaurat stark kritisiert hat, da auch in Kassel mehr und mehr Menschen Schwierigkeiten hätten, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen (Ludwig 2020).

Bei der Festlegung der Kriterien für die Feststellung angespannter Wohnungsmärkte verfügt die hessische Landesregierung über einen gewissen politischen Spielraum. Das wird deutlich, wenn man das Verfahren in Hessen mit dem in Bayern vergleicht. Das Land Bayern hat ebenfalls beim IWU ein Konzept für die Feststellung angespannter Wohnungsmärkte in Auftrag gegeben. Während für das Jahr 2020 nach hessischen Kriterien lediglich 64 lokale Wohnungsmärkte als angespannt eingestuft wurden, wären es nach den bayerischen Kriterien 95 gewesen, wie eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. im Hessischen Landtag ergab (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2021). Damit hätten nach bayerischen Kriterien 31 weitere hessische Kommunen die Möglichkeit gehabt, sofern sie der Einstufung zustimmen, auf wohnungspolitische Instrumente zur Wohnungsmarktentspannung zurückzugreifen.

## 1.5 WOHNRAUMZWECK-ENTFREMUNG

Mit der 2005 erfolgten Abschaffung des Hessischen Gesetzes zur Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum (HWOZBG) durch die von Roland Koch angeführte CDU-Landesregierung wurde den Kommunen die Möglichkeit genommen, gegen spekulativen Leerstand von Wohnraum vorzugehen. Ein solches Gesetz erlaubt nicht nur die Sanktionierung von spekulativem Leerstand, sondern auch dessen systematische Erfassung. Fehlt ein solches Landesgesetz, können Kommunen selbst aktiv werden und im Rahmen einer städtischen Satzung eine «Genehmigungspflicht für die kommerzielle Umnutzung von Wohnraum als Ferienwohnung» beschließen. Voraussetzung für diese abgeschwächte Kontrolle von Wohnraumzweckentfremdung ist jedoch die oben beschriebene Einstufung, über einen angespannten Wohnungsmarkt zu verfügen. Ist dieser nicht nachgewiesen, haben die Gemeinde- und Stadtverwaltungen nicht einmal die Möglichkeit, gegen die Umwandlung von Mietwohnraum in Ferienwohnungen vorzugehen.

Forderungen nach einer Wiedereinführung des Verbots der Wohnraumzweckentfremdung vonseiten der Mieterverbände und -initiativen, aber auch von Städten wie Frankfurt am Main und Wiesbaden hat die aktuelle schwarz-grüne Landesregierung bislang nicht aufgegriffen. Bei einem entsprechenden Landesgesetz könnten Kommunen im Einzelfall selbst darüber entscheiden, ob sie eine Zweckentfremdung von Wohnraum zur Sicherung der Woh-

nungsversorgung verbieten wollen. Das ist besonders in Hinblick auf die Eindämmung von spekulativem Leerstand relevant, da Kommunen in Hessen unter aktuell geltendem Recht in solchen Fällen gar nicht intervenieren können.

Leerstand auf Wohnungsmärkten gilt in Fachkreisen bis zu einem Anteil von 3 Prozent als normal bzw. wird als marktaktiver Leerstand bezeichnet, der bei Mietwechseln und anstehenden Instandhaltungsmaßnahmen nötig sei, um eine weitreichende Versorgung aller Haushalte mit Wohnraum sicherzustellen. Zu niedrige (marktaktive) Leerstandsquoten gelten als Indikator für angespannte Wohnungsmärkte. Es ist allerdings wichtig, zwischen marktaktivem und vorsätzlichem Leerstand zu unterscheiden. Während Ersterer zu einer reibungslosen Wohnraumversorgung beitragen kann, wird vorsätzlicher Leerstand grundsätzlich als «negativ» beurteilt (Vaché et al. 2019: 4), der nach «einer sachgerechten Prüfung» verlange (ebd.).

Von vorsätzlichem oder auch spekulativem Leerstand wird gesprochen, wenn «der Barwert einer zukünftigen Nutzungs- oder Verwertungsoption höher ist als der einer gegenwärtigen Nutzung. Dies ist zum Beispiel im Falle starker Preissteigerungserwartungen am Wohnungsmarkt, besonders in Vorbereitung einer Verkaufs- oder Nutzungsänderungsabsicht möglich» (ebd.). Die Fraktionen von DIE LINKE und SPD im Hessischen Landtag haben beide einen Gesetzesentwurf zur Wiedereinführung eines Wohnraumzweckentfremdungsverbots vorgelegt, zu denen das IWU eine Stellungnahme veröffentlicht hat (ebd.). In dieser

verweisen die Gutachter\*innen auf fehlende flächendeckende oder repräsentativ erhobene Daten zum Leerstand. Die einzigen dem Institut vorliegenden Daten seien die Berechnungen des CBRE-empirica-Leerstandsindex (ebd.). Der hier erfasste marktaktive Leerstand umfasst jedoch lediglich Wohnungen, die unmittelbar verfügbar sind und zur Vermietung angeboten werden, sowie leer stehende Wohnungen, die mittelfristig, also in weniger als sechs Monaten, aktivierbar wären. Der marktaktive Leerstand ist in vielen kreisfreien Städten und Landkreisen Hessen aber sehr gering, weshalb das IWU die Notwendigkeit eines Landesgesetzes zur Einhegung von Leerstand infrage stellt (ebd.).

Außen vor bleibt hier, dass es Eigentümer\*innen und Vermieter\*innen gibt, die aus spekulativen Gründen ihre Wohnungen ja gerade nicht auf dem Wohnungsmarkt anbieten, sondern diese vorsätzlich leer stehen lassen. Wohnungen, die aus dem Interesse an einer zukünftigen besseren Verwertungsoption zurückgehalten und bewusst dem Wohnungsmarkt entzogen werden, erfasst der CBRE-empirica-Leerstandsindex nicht. Diese Wissenslücke spricht umso mehr für eine Wiedereinführung des Zweckentfremdungsverbots von Wohnraum auf Landesebene. Die Kommunen wären dann nämlich angehalten, Zweckentfremdung von Wohnraum wie vorsätzlichen Leerstand zu erfassen, und dazu ermächtigt einzugreifen.

Politischer Druck auf Eigentümer\*innen kann erst ausgeübt werden, wenn Kommunen Instrumente und Ressourcen erhalten, mit denen sie vorsätzlichen Leerstand identifizieren und sanktionieren können.



## 2 SOZIALE WOHNRAUM-FÖRDERUNG – AUSGLEICH DES MARKTVERSAGENS?

Wie in Kapitel 1.3 näher beschrieben, haben vor allem Haushalte mit geringem Einkommen Schwierigkeiten, sich auf dem freien Markt mit Wohnraum zu versorgen. Während auf der Angebotsseite durch Mietsteigerungen, Aufwertungen, Modernisierungen oder Abriss günstiger Wohnraum immer weiter verschwindet, haben auf der Nachfrageseite immer mehr Haushalte mit stagnierenden Löhnen und steigenden Lebenshaltungskosten zu kämpfen. Bereits bei länger bestehenden Mietverhältnissen leiden die unteren Einkommensklassen unter einer besonders hohen Mietbelastung, bei neueren Mietverhältnissen wächst diese tendenziell noch, was darauf verweist, dass sich die Situation in den letzten Jahren weiter zuspitzt hat.

Frei finanziert Neubau stellt aufgrund seines in der Regel hohen Preisniveaus keine Alternative für Haushalte mit geringem Einkommen dar. Solange der Zugang zu Wohnraum maßgeblich an die Zahlungsfähigkeit der Haushalte gebunden ist, bleibt ein Großteil der Wohnungen für einkommensschwache Haushalte außer Reichweite. Verantwortlich für solche Ausschlüsse ist die marktförmige Organisation der Produktion und Vertei-

lung von Wohnraum (Holm 2022: 18). Diese Lücke zu schließen ist die grundsätzliche Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus und der sozialen Wohnraumversorgung, die in der Bundesrepublik gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen übernommen wird. Für Hessen regelt die Details das Hessische Wohnraumförderungsgesetz (HWOFG). Der Fokus liegt hier auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes (siehe Infokasten: Objekt/Subjekt-Förderung). Dabei ist zu beachten, dass sich die staatliche Förderung nicht nur auf den Bau von Sozialwohnungen für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen beschränkt. Neben diesem sogenannten ersten Förderweg gibt es noch weitere Programme und Formen der staatlichen Unterstützung (siehe Infokasten: HWOFG). Im HWOFG ist beispielsweise die Förderung von Eigentum als gleichwertiges Förderziel festgehalten, sodass Sozialwohnungen nur einen Teil der «geförderten Wohnbestände» in den Statistiken ausmachen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020e: 66).

In der Nachkriegszeit lag der Fokus dieser Förderprogramme in der BRD auf der Versorgung breiter Massen mit Wohnraum. Mittlerweile zielt die Förderung auf Haus-

## OBJEKT- UND SUBJEKT-FÖRDERUNGEN

Wohnungspolitisch wird zwischen Objekt- und Subjektförderung unterschieden. Wohnungspolitische Instrumente der Objektförderung beziehen sich auf die Förderung von sozialem Wohnungsbau oder auf den Ankauf von Belegungsrechten. Sie zielen auf eine Erweiterung bzw. Erhaltung des Sozialwohnungsbestands ab und richten sich an die Angebotsseite des Wohnungsmarkts. Subjektförderung hingegen richtet sich an die Nachfrageseite des Wohnungsmarkts. Beispiele dafür sind die Übernahme der Kosten der Unterkunft oder das Wohngeld. Sie stabilisieren die Zahlungsströme von Haushalten mit geringem oder keinem Einkommen und sichern dadurch den Verbleib dieser Haushalte in den bestehenden Wohnverhältnissen.

Während Objektförderungen mehrheitlich Sozialwohnungen durch Wohnungsneubau schaffen (wenn auch zeitlich begrenzt), übernehmen Subjektförderungen lediglich einen Teil oder die gesamten Wohnkosten der geförderten Haushalte. Auch wenn Subjektförderungen wie das Wohngeld für Haushalte, die diese Förderung erhalten, besonders wichtig und effektiv sind, schaffen sie keinen bezahlbaren Wohnraum, sondern subventionieren lediglich bereits bestehenden. Dadurch können Geschäftsmodelle abgesichert werden, die sonst überhaupt nicht marktfähig wären.

halte, «die sich selbst nicht angemessen am freien Wohnungsmarkt versorgen können» (HWOFG). Sozialer Wohnungsbau ist damit heute eher als «Ausnahmesegment» (Schönig 2018) zu betrachten. Jede Art von Eigentümer oder Investor kann diese Förderungen in Anspruch nehmen: von öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen über private Projektentwickler und Einzeleigentümer\*innen bis hin zu Immobilienfonds und börsennotierten Wohnungskonzernen. Ob sie dieses tun, ist für viele vor allem eine Frage der Wirtschaftlichkeit. Relevant ist neben den Förderkonditionen auch die lokale Mietpreisentwicklung, die Preisbindungen angesichts stark ansteigender Mieten für Investoren unattraktiv macht, sowie das allgemeine Zinsniveau. In der Niedrigzinsphase waren Zinsvergünstigungen für Investoren wenig interessant, der aktuelle Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus könnte staatliche Förderungen wieder attraktiver machen. Zentral aus Investorensicht ist auch die zeitliche Begrenzung der an die Förderung gekoppelten Bindungen, so muss nicht langfristig auf hohe Mieteinnahmen oder Einnahmen durch die Umwandlung in und den Weiterverkauf von Eigentumswohnungen verzichtet werden.

Auch wenn es viel gerechtfertigte Kritik am sozialen Wohnungsbau gibt (Niethammer 1988), ist er für viele Haushalte die einzige Option, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Durch die im Rahmen der Förderung etablierten Belegungs- und Mietpreisbindungen ist es möglich, ein Segment des Wohnungsangebots dem Konkurrenzdruck auf dem freien Wohnungsmarkt zu entziehen. In Hessen wird

## DAS HESSISCHE WOHNRAUMFÖRDERUNGSGESETZ

Das Hessische Wohnraumförderungsgesetz (HWOFG) regelt die länderspezifische Ausgestaltung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) des Bundes. Ziele der «sozialen Wohnraumförderung sind, die Bildung von Wohneigentum zu unterstützen, Mietwohnraum für Haushalte bereitzustellen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind, bestehenden Wohnraum an die Erfordernisse des demografischen Wandels anzupassen und energetisch nachzurüsten, barrierefreie Wohnmöglichkeiten zu schaffen und zu erhalten sowie die städtebauliche Funktion von Wohnquartieren zu erhalten und zu stärken» (HWOFG § 2 [1]).

Als Zielgruppe werden Haushalte definiert, deren Gesamteinkommen eine festgelegte Einkommensgrenze nicht überschreitet. Für die letzten drei Jahre (Stand 2022) lag diese Grenze für einen Ein-Personen-Haushalt bei 16.351 Euro brutto. Zum Zeitpunkt der letzten offiziellen Berechnung (Stand 2017) waren 42,7 Prozent aller Mieterhaushalte sozialwohnungsberechtigt, damit gab es in Hessen

knapp 680.000 Haushalte, die unter die angegebenen Einkommensgrenzen fallen (Cischinsky et al. 2020). Für die Durchführung der Aufgaben sind das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände gemeinsam verantwortlich (HWOFG:§ 3 [1]). Gefördert werden können eine Vielzahl von Fördergegenständen: Wohnungsbau, Modernisierung von Wohnraum, Erwerb bestehenden Wohnraums, Baumaßnahmen für wohnungsnah soziale Infrastruktur, Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung stabiler Quartiersstrukturen, Erwerb von Belegungsrechten sowie Maßnahmen zur Anpassung an die demografische Entwicklung. Sofern der Förderempfänger aus der Förderung einen wirtschaftlichen Nutzen erlangt, muss eine Gegenleistung erbracht werden. Dabei handelt es sich meist um Belegungs- und Mietbindungen (ebd.: § 9). Den Empfängern der Förderungen werden beispielsweise zinsgünstige Darlehen oder Zuschüsse gewährt oder für sie Bürgschaften übernommen. Im Fördervertrag werden die Konditionen festgelegt, die Bindungsdauer variiert zwischen 15 und 25 Jahren, ist aber immer zeitlich befristet.

im Rahmen der Förderprogramme auch die Landesberatungsstelle für gemeinschaftliches Wohnen finanziert. Die Fördermittel werden also stellenweise auch für die Wissensgenerierung und -weitergabe eingesetzt, um Wohninitiativen zu unterstützen, die alternative Formen des Zusammenlebens anstreben.

### 2.1 WOHNRAUMBEDARF BENACHTEILIGTER GRUPPEN

Der Wohnungsmarkt ist nicht nur von ökonomischen Ungleichheiten geprägt. Er ist auch von verschiedenen Formen von Diskriminierung durchzogen, die unterschiedliche Personengruppen in eine benachteiligte Po-



sition drängen, wie eine Studie der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen festhält:

«Die Bandbreite relevanter Aspekte, die zu Nachteilen und Benachteiligung bei der Wohnungsversorgung führen, reicht von hoher Kinderzahl über Migrationshintergrund oder «ausländisch» klingende Nachnamen bis hin zu «gebrochenen» Biografien etwa durch längere Aufenthalte in psychiatrischen Einrichtungen oder auch Gefängnissen. Insbesondere wenn diese Merkmale additiv auftreten, haben die entsprechenden Haushalte vielfach faktisch kaum eine Chance mehr auf dem Wohnungsmarkt (sog. Intersektionalität).» (Enders/Grünky/Abstiens 2021: 3)

Steigende Mieten und aus der Bindung fallende Sozialwohnungen treffen diese Haushalte besonders hart. Die Studie zeigt, dass es in Hessen für «Klient\*innen der sozialen Arbeit zunehmend unmöglich wird, geeigneten und bezahlbaren Wohnraum zu finden» (ebd.). Als Folge dessen bleiben Klient\*innen, etwa Bewohner\*innen von Frauenhäusern, oftmals weitaus länger in den Einrichtungen als vorgesehen. In Hessen sind das jährlich fast 4.000 Personen (ebd.: 40). Ein zentraler Befund der Studie ist: «Etwa doppelt so viele Personen könnten die Einrichtungen verlassen und dringend benötigte Plätze freimachen, wenn der Wohnungsmarkt ein entsprechendes Angebot vorhalten würde.» (Ebd.: 41) Auch im Bericht der bundesweiten Frauenhausstatistik wird auf den Zusammenhang zwischen der Dauer von Aufenthalten im Frauenhaus und der Verfügbarkeit von passenden Wohnungen hingewiesen (Frauenhaus-Koordinierung e. V. 2022). Für

Klient\*innen der sozialen Arbeit ist es relevant, dass Wohnraum nicht nur bezahlbar, sondern auch zugänglich ist. Sogenannte Benennungsbindungen sind dabei ein effektives Instrument. Nach § 18 HWoFG kann die zuständige Stelle der Kommune mindestens drei Haushalte benennen, die bevorzugt Zugang zu gefördertem Wohnraum erhalten sollen. Kommunen, die wenig eigene Wohnungsbestände haben, erhalten damit Zugriff auf Wohnraum und können zwischen Wohnungsanbietern und Einrichtungen vermitteln. Und trotzdem zeigen die Ergebnisse der von der Liga der freien Wohlfahrtsverbände in Hessen e. V. in Auftrag gegebenen Studie zum Wohnraumbedarf benachteiligter Gruppen: Das mit Abstand größte Hindernis bei der Wohnungssuche stellt ein zu geringes Einkommen dar (Enders/Grünky/Abstiens 2021).

## 2.2 MEHR FÖRDERGELDER FÜR DIE HESSISCHE WOHNUNGSWIRTSCHAFT

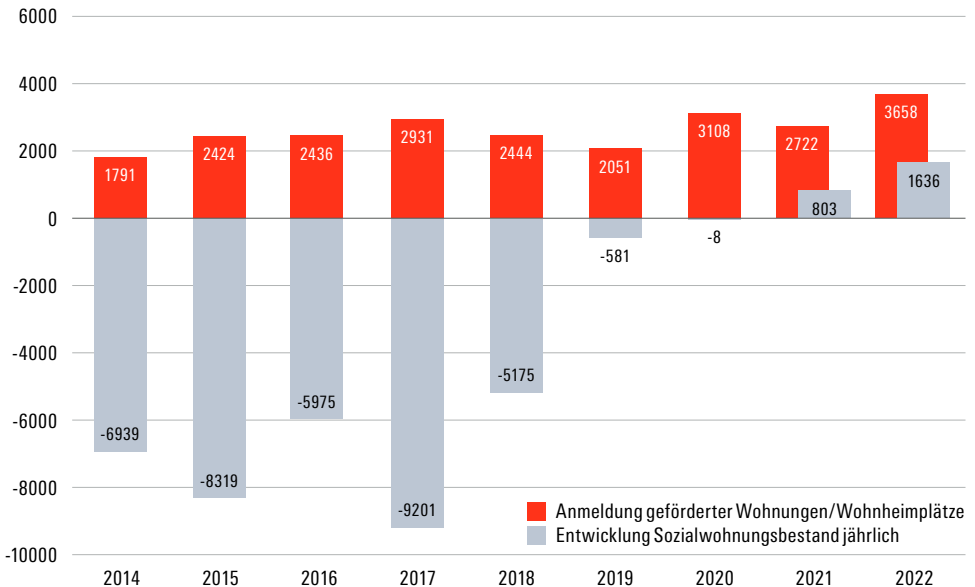
Das Land Hessen passt die Förderbedingungen regelmäßig an die Entwicklungen der Wohnungs- und Finanzmärkte an. Aktuell wirbt die Landesregierung beispielsweise mit Zinsfreiheit der Förderdarlehen «trotz steigender Marktzinsen!» (Hessische Landesregierung 2023: 11). Insgesamt haben sich die jährlich bereitgestellten Fördermittel seit 2014 (77 Millionen Euro) verfünffacht, sodass im Jahr 2022 Fördermittel in Höhe von knapp 350 Millionen Euro zur Verfügung standen (ebd.: 8). Diese Fördermittel setzen sich aus Landes- und Bundesmitteln zusammen. Die Bereitstellung dieses Fördervolumens ist nötig, da im frei finan-

zierten Wohnungsneubau kein preisgünstiger Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen entsteht. Investor\*innen haben, sofern sie keinen sozialen Auftrag haben, Interesse an der höchstmöglichen Verwertbarkeit ihrer Investition. Unter diesem Verwertungsdruck konkurrieren die unterschiedlichen Nutzungen miteinander: Wenn bei Neubau niedrigpreisiger Wohnraum und hochpreisige Eigentumswohnungen auf demselben Stück Land entstehen können, wird in der Regel die Bebauung gewählt, die die höchste Rendite für die Investition verspricht. Eine Entscheidung für niedrigpreisigen Wohnraum geht gewöhnlich mit Einbußen bei der Rentabilität des

getätigten Investments einher. Zweck der Förderprogramme ist es, die Wirtschaftlichkeit beim Neubau abzusichern, indem das Land die für die Akteure des Wohnungsneubaus unrentablen Kosten übernimmt. So kann trotz einer Versorgung über den Markt Wohnraum entstehen, der nicht zu Höchstpreisen vermietet wird.

Im Verhältnis zu allen neu gebauten Wohnungen spielt der soziale Wohnungsbau in Hessen jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Während zwischen 2015 und 2019 4.828 Sozialwohnungen fertiggestellt wurden, sind im gleichen Zeitraum insgesamt 100.372 Wohnungen in Hessen entstanden

**Abbildung 8: Änderungen des Sozialwohnungsbestands und Anmeldungen geförderter Wohnungen 2014–2022**



Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2023; eigene Darstellung

(Hessisches Statistisches Landesamt 2022). Sozialer Wohnungsbau machte damit weniger als 5 Prozent des Neubaus in ganz Hessen aus. Trotz des hohen Bedarfs wird dieser vernachlässigt, weil er in Konkurrenz zu frei finanzierten Neubauprojekten steht, die für Investoren oftmals attraktiver sind.

## **2.3 SOZIALWOHNUNGS- BESTAND IN HESSEN**

Aktuell gibt es in Hessen (Stand 2022) 82.159 staatlich geförderte Wohnungen. Insgesamt ist der Bestand seit 2011 von 123.028 Wohnungen um ein Drittel auf 82.159 geschrumpft (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2023a). Zwar steigt der Gesamtbestand an Sozialwohnungen seit 2020 wieder leicht an (siehe Abb. 8), gleichzeitig wird prognostiziert, dass 8.812 Wohnungen zwischen 2020 und 2024 ihren Status als Sozialwohnungen verlieren werden (Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. 2021: 4). Es scheint das massive Abschmelzen des Bestands an Sozialwohnungen vorerst gestoppt, das jedoch auf einem historischen Tiefpunkt und ohne eine dauerhafte Lösung für das Problem der auslaufenden Bindungen.

Ein in den letzten Jahren vermehrt eingesetztes Instrument für die Aufstockung des Sozialwohnungsbestands ist der Ankauf von Belegungsrechten im Bestand. Das Land Hessen plant für 2023/24 die Mittel dafür auf 17 Millionen Euro jährlich zu erhöhen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2023b). Die auf diese Weise neu in die Bin-

dung genommenen Bestandswohnungen waren allerdings oftmals vorher schon Teil des preisgünstigen Wohnungsmarktsegments (Krapp/Malottki 2017) oder geförderte Wohnungen, deren Bindungsdauer nun verlängert wird. Auf diese Weise gelingt es zwar, die Anzahl der Belegungsrechte zu erhöhen, auf den Gesamtbestand des preisgünstigen Segments hat diese Maßnahme jedoch eher wenig Einfluss.

Trotz der massiven Erhöhungen der Förderungen in den letzten Jahren wird deutlich: Der Zuwachs an geförderten Wohnungen kann den langfristigen Verlust von Sozialwohnungen durch Auslaufen der Bindungen nicht ausgleichen. Die grundsätzliche Problematik der zeitlichen Begrenzung von Mietpreis- und Belegungsbindungen bleibt erhalten, denn die maximale Dauer von Belegungsbindungen beläuft sich in Hessen derzeit auf 25 Jahre. Oftmals sind die Bindungen kürzer und Wohnungen können bereits zehn Jahre nach einer frühzeitigen Rückzahlung der Darlehen aus der Bindung genommen werden. Die verkürzte Nachwirkungsfrist begrenzt die Praxis der frühzeitigen Auflösung der Bindung, ermöglicht dennoch eine Verkürzung der gesamten Bindungszeit. Der Begriff Sozialwohnungen ist dementsprechend irreführend: Vielmehr handelt es sich bei dem Instrument vor allem um «ein Förderprogramm für Investoren» (Holm 2021: 33) oder anders ausgedrückt: um «eine Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung» (Donner 2000). Die Erhöhung der vom Land Hessen bereitgestellten Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau ist aus dieser Perspektive eher ein Tropfen auf den heißen Stein

und kein Ausdruck einer grundsätzlichen Abkehr von einem maßgeblich an Profiten orientierten Wohnungsmarkt.

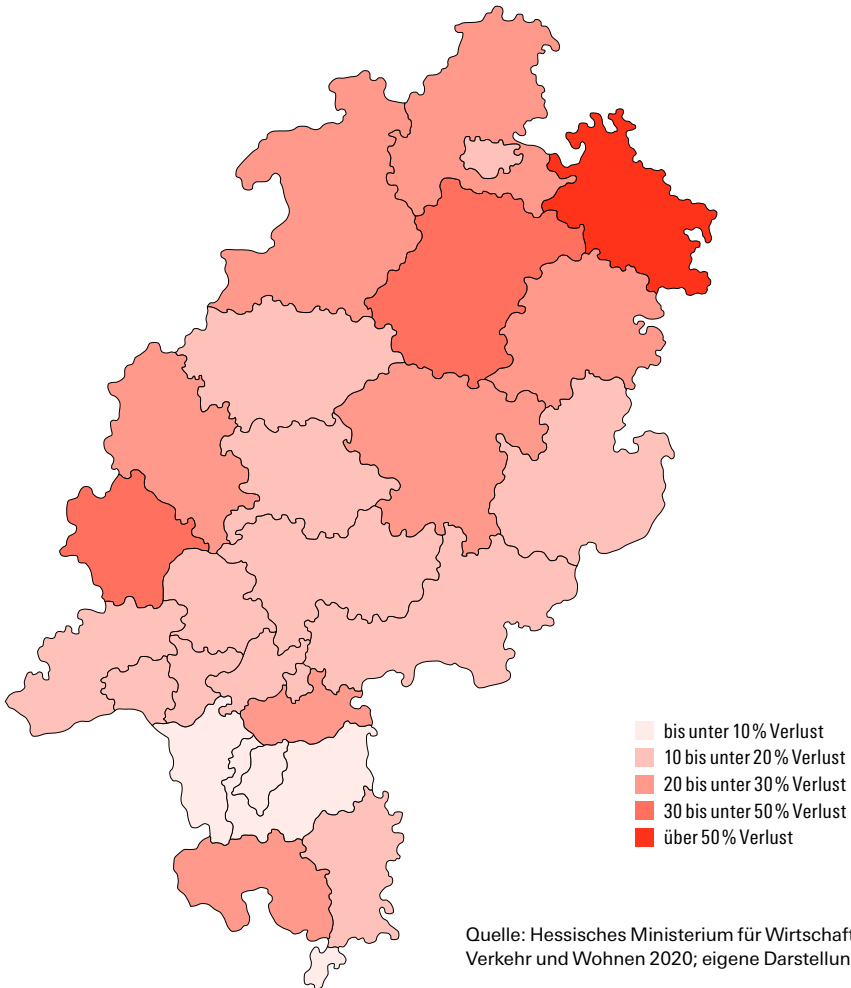
## **2.4 DIE «VERSORGUNGLÜCKE» AUS MIETER\*INNENPERSPEKTIVE – EINE FRAGE DER DEFINITION**

Die Zahl der Haushalte in Hessen, die eine Sozialwohnung suchen, ist zwischen 2016 und 2018 jährlich durchschnittlich um 5 Prozent gestiegen. Als sozialwohnungssuchend gelten diejenigen Haushalte, die für einen Wohnberechtigungsschein registriert und den lokalen Wohnungsämtern als wohnungssuchend gemeldet sind. In den hessischen Landkreisen lag die jährliche mittlere Veränderungsrate der als suchend registrierten Haushalte in diesem Zeitraum zwischen -9 Prozent (Landkreis Waldeck-Frankenberg) und +87 Prozent (Vogelsbergkreis; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020d: 17). Für Mieter\*innen dieser Landkreise bedeutete das, dass trotz eines steigenden Bedarfs oftmals erst nach einiger Zeit eine passende Sozialwohnung bezogen werden kann. Auch die räumliche Verteilung der Sozialwohnungen spielt eine Rolle: Ein Zuwachs an Sozialwohnungen etwa in Darmstadt ist nicht in der Lage, ausgelassene Sozialbindungen im Werra-Meißner-Kreis zu kompensieren. Auch wenn der Sozialwohnungsbestand seit 2021 wieder größer wird, hat die oftmals beschworene Trendwende in der Wohnungspolitik für die meisten Menschen in Hessen mit Anspruch auf eine Sozialwohnung noch keine spürbaren Verbesserungen gebracht.

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Sozialwohnungsbestands zwischen 2016 und 2018. In allen hessischen Landkreisen und kreisfreien Städten fielen mehr Wohnungen aus der Bindung, als neu hinzukamen. Das passierte nicht flächendeckend, sondern variierte je nach lokalspezifischen Gegebenheiten, da meist ganze Häuser aus der Bindung fielen und damit direkt größere Versorgungsgengpässe entstanden.

Doch die Situation ist noch deutlich schlechter, als sie mit Blick auf die Diskrepanz zwischen Fertigstellungen von Sozialwohnungen und den als wohnungssuchenden registrierten Haushalten erscheint. Grund dafür ist die Definition des Bedarfs, denn Basis hierfür sind die bereits für einen Wohnberechtigungsschein (WBS) registrierten Haushalte. Sie bilden aber nur einen Bruchteil der Haushalte ab, die aufgrund der Höhe ihres Einkommens WBS-berechtigt wären. Unter die von der Landesregierung festgelegten Einkommensgrenzen derjenigen, die «sich selbst nicht angemessen am freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen können» (und damit für einen WBS infrage kommen), fallen in Hessen 42,4 Prozent aller Mieter\*innenhaushalte (Stand 2017). Das geht aus einer weiteren Studie des IWU hervor, die Aufschluss darüber gibt, wie viele Haushalte aufgrund ihres Einkommens einen WBS beantragen könnten. Insgesamt handelt es sich in ganz Hessen um 680.000 (Cischinsky et al. 2020: 12). Zum gleichen Zeitpunkt (2017) waren in Hessen 50.252 Haushalte als sozialwohnungssuchend registriert (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020e). Berücksichtigt man die 85.484 staatlich geför-

Abbildung 9: Verlust geförderter Wohnungen 2016–2018



dernten Mietwohnungen (ebd.), macht das in etwa 20 Prozent der vom IWU als förderfähig eingestufteten Haushalte aus.<sup>3</sup>

Das heißt, nur knapp ein Fünftel aller Haushalte, die vom Einkommen her Zugang zu

einem WBS hätten, bemüht sich um eine Sozialwohnung. Dass dieser Anteil so klein

<sup>3</sup> Auch diese Zahlen sind unter Vorbehalt zu betrachten, da dieser Berechnung lediglich die Anzahl der geförderten Wohnungen, nicht die Anzahl der Haushalte mit WBS in geförderten Wohnungen, zugrunde liegen.

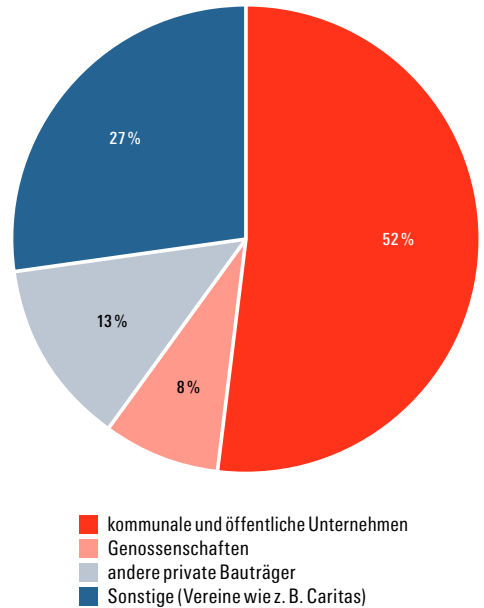
ist, kann unterschiedliche Gründe haben (Unwissenheit, Hürden bei der Beantragung etc.). Es muss nicht bedeuten, dass sich Haushalte mit niedrigen Einkommen in Hessen doch angemessen mit Wohnraum am Markt versorgen können. Denn der weiter oben zitierten IWU-Untersuchung zufolge liegt die durchschnittliche Mietbelastungsquote für WBS-berechtigte Haushalte (gemäß HWoFG) bei 39 Prozent (Cischinsky et al. 2020: 22).

Herauszufinden, warum deutlich weniger Mieter\*innen, als statistisch betrachtet zu erwarten wäre, nach einer Sozialwohnung suchen, sollte im Interesse des Landes Hessen und der Kommunen sein. Eine Fortschreibung der Studie des IWU wäre demnach wünschenswert, um etwaige Dunkelziffern beim Sozialwohnungsbedarf aufzuhellen. Neben der Erhöhung des Sozialwohnungsbestands ist es auch notwendig, die Mieter\*innen in Hessen ausreichend und mit niedrighschwelligem Angeboten über ihre Rechte und den Zugang zu staatlich gefördertem Wohnraum aufzuklären.

## 2.5 AKTEURE DES SOZIALEN WOHNUNGSBAUS

Da es sich bei der Förderung des Landes um eine angebotsseitige Förderung handelt, ist auch wichtig zu wissen, wer in Hessen tatsächlich sozialen Wohnungsbau betreibt. In den Jahren 2015 bis 2019, so wurde in der Antwort auf eine Anfrage der LINKS-Fraktion im Hessischen Landtag deutlich, ist sozialer Wohnungsbau mit 52 Prozent mehrheitlich die Angele-

**Abbildung 10: Fertiggestellte geförderte Wohnungen nach Bauträgern 2015–2019**



Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020; eigene Darstellung

genheit von kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen gewesen (siehe Abb. 10). Private Bauherren machen lediglich 13 Prozent aus. Den restlichen Anteil teilen sich Genossenschaften mit 8 Prozent und sonstige Akteure, wie beispielsweise Vereine, mit insgesamt 27 Prozent (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020a: 3). Es sind also in Hessen vorwiegend Akteure mit sozialem Anspruch, die die vom Staat bereitgestellten Fördermittel zum Wohnungsneubau nutzen.

## 2.6 SOZIALER WOHNUNGSBAU IN DER KRISE

Im Zuge von explodierenden Baukosten, hohen Bodenpreisen, steigenden Zinsen und knappem Baumaterial kommt es bundesweit zu Verzögerungen beim Neubau und zu Baustopps. Grundsätzlich wird von privaten Investoren nur dann neu gebaut, wenn sich die Investitionen nach marktwirtschaftlichen Kriterien rechnen. So verkündete das börsennotierte Wohnungsunternehmen Vonovia SE mit einem Bestand von 36.869 Wohneinheiten im Rhein-Main-Gebiet in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 2022, vorerst keine neuen Investitionsvorhaben auf den Weg bringen zu wollen (VONOVIA SE 2023: 4). Den vorläufigen Bau- und Modernisierungsstopp begründet der Konzern mit der aktuellen Entwicklung der Baupreise und Zinskosten, die weder Neubau noch Modernisierung zu «vertretbaren Konditionen» ermöglichen (ebd.).

Doch auch in Krisenzeiten müssen bezahlbare Neubauwohnungen entstehen. Die Wohnungswirtschaft fordert verbesserte Förderkonditionen, damit die unrentablen Kosten für den sozialen Wohnungsbau weiterhin von staatlicher Seite getragen werden (Süddeutsche Zeitung 2023). Es ist aber nicht länger zu übersehen, dass der Markt die Wohnungskrise nicht lösen wird. Der Rückzug privater Investoren zeigt, dass finanzielle Anreize allein nicht ausreichen, um den sozialen Auftrag der Wohnraumförderung zu erfüllen. Generösere Förderbedingungen könnten den sozialen Wohnungsbau zwar kurzfristig wieder attraktiver machen, die Problematik

der zeitlich begrenzten Bindungen bleibt dennoch bestehen. Auch in Anbetracht der Akteure des sozialen Wohnungsbaus ist fraglich, wie sinnvoll ein Zuschneiden der Förderrichtlinien auf gewinnorientierte Wohnungsunternehmen ist und ob die dafür notwendigen Fördervolumen nicht an anderer Stelle sinnvoller eingesetzt werden können.

Die Krise der privaten Investoren bietet allerdings für kommunale oder landeseigene Unternehmen auch die Chance, aus Investorsicht unrentable Bestände (zurück) in die öffentliche Hand zu überführen. Land und Kommunen müssen gut verhandeln und dürfen Wohnbestände nicht zu überhöhten Marktpreisen erwerben, um dauerhaft günstigen Wohnraum anbieten zu können. Langfristig muss die Her- bzw. Bereitstellung von sozialem Wohnraum unabhängig von Marktentwicklungen sichergestellt werden. Dafür braucht es alternative Strukturen, die den Wohnungsbau auch dann vorantreiben, wenn private Akteure nicht dazu bereit sind. Die Gründung einer kommunalen Bauanstalt mit öffentlich-öffentlichen Partnerschaften, die DIE LINKE (Landesverband Berlin 2023) kürzlich vorgeschlagen hat, könnte ein erster Schritt sein, um eine langfristige Versorgung mit Wohnraum zu garantieren.

## 2.7 DER HANDLUNGS-SPIELRAUM ÖFFENTLICHER WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sind ein potenziell effektives Instrument, um geförderten Wohnraum zu

schaffen und um auch nach dem Auslaufen der Sozialbindungen die Mieten bezahlbar zu halten (Schipper 2023). So beziehen sich die Forderungen von Mieter\*inneninitiativen auch in den letzten Jahren vermehrt auf die Bewirtschaftungspraxis kommunaler und öffentlicher Wohnungsunternehmen. Das wohl prominenteste Beispiel in Hessen hierfür ist der «Mietentscheid» in Frankfurt am Main. Das Bündnis aus über 40 zivilgesellschaftlichen Organisationen gründete sich im Dezember 2017 und zielte mit einem Bürgerbegehren darauf ab, den Bestand an belegungs- und preisgebundenen Wohnungen zu vergrößern und die Frankfurter Wohnungspolitik grundlegend zu transformieren (ebd.). Adressat des Bürgerbegehrens war die städtische Wohnungsbaugesellschaft ABG-Holding. Die drei zentralen Forderungen des Bündnisses sind: die Neubautätigkeit des Unternehmens auf geförderten Wohnraum für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen beschränken, eine Mietpreissenkung für Haushalte mit niedrigem Einkommen auf 6,50 Euro pro Quadratmeter und bei Neuvermietungen eine Miethöhe analog zu den Preisbindungen des geförderten Wohnungsbaus statt auf Marktniveau (ebd.: 68 f.). Zwar konnte der Mietentscheid bereits 2019 das erforderliche Quorum überschreiten, und einzelne Forderungen wurden seitdem in abgeschwächter Form umgesetzt; zu einer Abstimmung der Frankfurter Bürger\*innen ist es bislang jedoch nicht gekommen. Der Grund hierfür liegt vor allem in der Verzögerungstaktik des Magistrats, der zunächst den Ablauf des Bürgerbegehrens verzögerte und anschließend das gesamte Anliegen mit dem Verweis auf Haushaltszwänge

infrage stellte. Aktuell steht die Entscheidung des Oberlandesgerichts Kassel in dieser Sache noch aus (ebd.: 71 ff.).

Das Land Hessen besitzt im weitgehenden Sinne zwei große Wohnungsunternehmen: die Nassauische Heimstätte Wohnstadt (NHW) und die GWH Immobilien Holding (GWH). Während das Land größter Anteilseigner der NHW ist, ist die GWH Eigentum der Landesbank Hessen-Thüringen. Politisch Einfluss kann das Land allerdings hauptsächlich auf die Bewirtschaftungspraxis der NHW nehmen. Die Unternehmensgruppe verwaltet einen Mietwohnbestand von 59.114 Wohnungen in 115 Städten und Gemeinden in Hessen (Stand 2023). Die NHW verfolgt das Ziel, breite Bevölkerungsschichten mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Mit 18.259 Wohnungen unterliegen knapp 30 Prozent des Bestands der NHW (Stand 2021) einer Mietpreis- oder Belegungsbindung (Hessischer Landtag 2021b). Diese Wohnungen liegen in ganz Hessen verteilt, wobei sich die Mehrheit im dicht besiedelten Süden sowie in Kassel, Fulda und Marburg befindet (ebd.). Mit Durchschnittsmieten von 6,28 Euro pro Quadratmeter in ihrem Gesamtbestand (NHW 2023c) bietet die NHW eine Vermietung von Wohnraum unterhalb der üblichen Marktpreise an. Dieser Durchschnittswert bietet jedoch keine Differenzierung zwischen teuren Innenstadtegebieten und ländlichen Räumen sowie frei finanziertem und gefördertem Wohnraum.

In den Jahren 2011/2012 wurde noch eine Privatisierung der NHW in Erwägung gezogen, die nur durch vehemente Proteste von



Mieter\*innen verhindert werden konnte (Ehlers 2013). Damit blieb das landeseigene Wohnungsunternehmen als wichtiges Instrument für die Wohnungsversorgung in Hessen erhalten. Doch die Landesregierung lässt das damit verbundene Potenzial teilweise ungenutzt. Trotz der im Juli 2018 etablierten Landesinitiative für bezahlbares Wohnen<sup>4</sup> bleibt die Veräußerungen von Mietwohnungen Teil der Geschäftspraxis der NHW (Hessischer Landtag 2020b). Die Landesinitiative für bezahlbares Wohnen zeigt bereits erste Ansätze einer auf die Bedürfnisse von Mieter\*innen ausgerichteten Vermietungspraxis. Eine Begrenzung der Mieterhöhungen ist ein wichtiger erster Schritt in Richtung einer sozialverträglichen Wohnraumvermietung, für eine langfristige Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung müsste sich das Unternehmen allerdings noch viel stärker an einer Bewirtschaftungspraxis im Sinne einer «neuen Gemeinnützigkeit» orientieren.

4 Im Juli 2018 wurde die Landesinitiative für bezahlbares Wohnen bei der NHW ins Leben gerufen. Dabei werden für fünf Jahre anstehende Mieterhöhungen für Haushalte mit einem Bruttoeinkommen bis 63.000 Euro auf 1 % gedeckelt. Bei den restlichen frei finanzierten Wohnungen wird die Mieterhöhung auf 15 % innerhalb von drei Jahren begrenzt. Darüber hinaus verzichtet das Land Hessen für diesen Zeitraum auf Dividendenauszahlungen, sodass insgesamt 14 Millionen Euro im Unternehmen bleiben. Die Bindungen für 2.000 Sozialwohnungen, die zwischen 2018 und 2023 auslaufen würden, werden um weitere zehn Jahre verlängert. Außerdem beinhaltet die Landesinitiative eine maximale Modernisierungsumlage von 6% (NHW 2019: 14f.)

# 3 KLIMASCHUTZ UND WOHNUNGSFRAGE

Mit der sich zuspitzenden Klimakrise erfährt auch die ökologische Dimension der Wohnungsfrage einen markanten Bedeutungsgewinn. Sollen in Deutschland die Klimaziele des Pariser Abkommens für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad erreicht werden, braucht es auch im Bereich des Wohnens eine umfassende ökosoziale Transformation. Auf den Gebäudesektor in Deutschland entfallen ca. 35 Prozent des Energieverbrauchs und fast ein Drittel der Treibhausgasemissionen (Deutsche Energie-Agentur 2021: 19). Die Zielsetzung der gegenwärtigen Bundesregierung ist ein möglichst klimaneutraler Gebäudebestand bis spätestens 2045 (Thamling/Rau 2022).

Dafür stehen im Wohnungssektor drei Wege offen. Erstens muss die Energieversorgung auf erneuerbare und klimaneutrale Energieträger umgestellt werden, zweitens braucht es eine Verringerung des absoluten Energieverbrauchs und drittens besteht die Notwendigkeit, den individuellen Wohnflächenverbrauch zu verringern und darüber den relativen Energieverbrauch pro Kopf zu senken (ebd.).<sup>5</sup> In diesem Kapitel soll es vor allem um die Frage der Verringerung des absoluten Energieverbrauchs mithilfe energetischer Modernisierungen gehen. Der Fokus liegt dabei auf Mietshäusern, weil hier das Risiko sozialer Verwerfungen am größten ist.

Unter energetischen Modernisierungen versteht man im Allgemeinen bauliche Maßnahmen, die den Energieverbrauch eines Gebäudes langfristig reduzieren oder die Versorgung mit erneuerbarer Energie ermöglichen. Was als Modernisierungsmaßnahme gilt, ist im Bürgerlichen Gesetzbuch festgelegt (siehe Infokasten: Energetische Modernisierungen im BGB). Typische Baumaßnahmen einer energetischen Modernisierung sind die Dämmung von Fassaden, Dächern und Kellerdecken, der Austausch alter Fenster gegen besser isolierte oder die Erneuerung der Heizungsanlage, beispielsweise das Ersetzen einer alten Öl- oder Gasheizung durch ein sparsameres Modell oder eine Wärmepumpe.

Um die genannten Klimaziele zu erreichen, bedarf es einer jährlichen Sanierungsquote von 4 Prozent des Gebäudebestands in Deutschland, wobei die aktuelle Quote bei lediglich einem Prozent liegt (Wuppertal Institut 2020: 102). 38 Prozent des hessischen Bestands befinden sich nach wie vor in einem unsanierten Zustand, 51,4 Pro-

<sup>5</sup> Der letzte Aspekt betrifft vor allem einkommensstarke Haushalte, denn der Wohnflächenverbrauch steigt mit dem Einkommen (Schumacher et al. 2023: 15). Einkommensschwache Haushalte dagegen haben in vielen Fällen entweder mit beengten Wohnverhältnissen zu kämpfen oder haben nicht die Möglichkeit, in der näheren Umgebung eine Wohnung zu finden, weil die Neuvertragsmiete selbst für eine kleinere Wohnung zu teuer wäre.

## ENERGETISCHE MODERNISIERUNGEN NACH BGB

Energetische Sanierungen gehören zu den Modernisierungsmaßnahmen nach BGB § 555b. Als Modernisierungsmaßnahmen bezeichnet werden dort alle baulichen Veränderungen, durch die

1. Energie nachhaltig eingespart wird (sog. energetische Modernisierung),
2. nicht erneuerbare Primärenergie eingespart wird,
3. der Wasserbrauch nachhaltig reduziert wird,
4. der Gebrauchswert nachhaltig erhöht wird oder
5. die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessert werden.

Konkret umfasst dies Verbesserungen der Gebäudehülle (durch Dämmung) und/oder der Fenster oder auch die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energieträger (Pallaver 2019:5). Maßnahmen, die der Erhaltung des Wohnungsbestandes dienen (sog. Instandhaltung), fallen nicht unter Modernisierungsmaßnahmen.

zent gelten als teilsaniert (co2online 2023).<sup>6</sup> Die restlichen Gebäude sind vollsaniert oder nach aktuellen energetischen Standards errichteter Neubau. Zwischen Realität und Notwendigkeit in Sachen Klimaschutz im Wohnbereich klafft also noch eine erhebliche Lücke, die nur dadurch geschlossen werden kann, dass die Modernisierungsaktivitäten in Deutschland und in Hessen stark ausgeweitet werden.

### 3.1 ENERGETISCHE MODERNISIERUNG ALS VERDRÄNGUNGSMOTOR

Auch bei Fragen der energetischen Modernisierung besteht ein grundsätzlicher Interessengegensatz zwischen Mieter\*innen und Vermieter\*innen (Holm 2020: 75). Während Mieter\*innen durch energetische Modernisierungen grundsätzlich den Vorteil genießen, dass ihr Energieverbrauch reduziert wird und sie damit Nebenkosten sparen, liegt das Interesse der Vermieter\*innen vor allem in der Wertsteigerung ihrer Immobilie. Dass zunächst die Vorteile einer energetischen Sanierung den Mieter\*innen zugutekommen, indem sie Energiekosten sparen, während Vermieter\*innen die Kosten der Modernisierung zu tragen haben, wird in der Literatur oft als Investor-Nutzer-Dilemma bezeichnet (Malottki/Vaché 2013: 28). Mit der aktuellen gesetzlichen Regelung zur Modernisierungsumlage ist dieses Dilemma vor allem zugunsten der Vermieter\*innen aufgelöst worden.

Die Modernisierungsumlage erlaubt es den Vermieter\*innen, die Kosten für bestimmte Baumaßnahmen bis zu einer gewissen Grenze auf die Kaltmiete aufzuschlagen. Aktuell ist es möglich, bis zu 8 Prozent der Baukosten von Modernisierungsmaßnahmen auf die jährliche Miete umzulegen, mit einer Begrenzung der Mieterhöhung innerhalb von sechs Jahren auf maximal 3 Euro

<sup>6</sup> Als teilsaniert gelten Gebäude, bei denen nur vereinzelte Maßnahmen zur Energieeinsparung umgesetzt wurden, beispielsweise eine Dämmung vorgenommen wurde, ohne die Heizungsanlage auszutauschen. Für eine genaue Definition siehe Umweltbundesamt 2019: 67f.

bzw. 2 Euro pro Quadratmeter bei einer Kaltmiete von unter 7 Euro pro Quadratmeter. Außerdem sind Modernisierungsmieterhöhungen von den Begrenzungen der Mietpreisbremse ausgenommen, wenn ihr Umfang das rechtfertigt.<sup>7</sup> Neben dem Investor-Nutzer-Dilemma wird die Umlage auch mit Einsparungen bei den Energiekosten der Mieter\*innen begründet. Das Argument dabei lautet, dass mit der begrenzten Umlage sich Einsparungen durch einen verringerten Verbrauch und Kosten der Maßnahmen für Mieter\*innen die Waage halten würden. Zwar steige die Kaltmiete an, die Warmmiete bleibe aber aufgrund gesunkener Ausgaben für Energie gleich. Gleichen sich beide Posten aus, spricht man von einer Warmmietenneutralität.

Dass sich Kosten und Einsparungen für Mieter\*innen die Waage halten, trifft in der Realität jedoch recht selten zu. Meist steigt die Kaltmiete stärker, als dass die Energiekosten sinken. In der Regel kann eine Warmmietenneutralität nur dann erreicht werden, wenn die Modernisierungsumlage nicht voll ausgeschöpft wird, weil es sich auf Vermieterseite etwa um gemeinnützige Akteure handelt und umfangreich staatliche Förderungen in Anspruch genommen wurden, die nicht auf die Kaltmiete umgelegt werden können (Pallaver 2019: 10). Bei profitorientierten Akteuren besteht dagegen kein Interesse an einer solchen Selbstbegrenzung aufgrund der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Mit einem Verzicht auf die volle Modernisierungsumlage würden ihnen langfristig Mehreinnahmen entgehen. Die Modernisierungsumlage bleibt nämlich dauerhaft bestehen – auch dann,

wenn die Baumaßnahmen schon längst abbezahlt sind (ebd.).

Hinzu kommt, dass die tatsächliche Energieeinsparung am Ende gar keine Rolle spielt, da sich die Mieterhöhung allein an den Kosten der umlagefähigen Maßnahmen orientiert (ebd.: 12 f.). Darüber hinaus ist es in der Praxis ohne Fachwissen kaum möglich, umlagefähige Modernisierungsmaßnahmen von nicht umlagefähigen Instandhaltungsmaßnahmen zu unterscheiden, wenn diese von Vermieter\*innen falsch berechnet werden. Da wohnungswirtschaftliche Akteure vor allem dann energetisch modernisieren, wenn ohnehin Instandhaltungsmaßnahmen anstehen (Koppelungseffekt), weil damit Kosten gespart werden können (Malottki/Vaché 2013: 28), ist der Konflikt hier vorprogrammiert. Da die Modernisierungsumlage im deutschen Mietrecht eine der wenigen Möglichkeiten bietet, in bestehenden Mietverhältnissen die Miete deutlich zu erhöhen, ist sie besonders unter finanzialisierten Wohnungsunternehmen wie etwa der Vonovia, deren Bestände unter hohem Wertungsdruck stehen, sehr beliebt. Es gehört zu ihrer gängigen Praxis, über Modernisierungen oder über als Modernisierung verkaufte Instandhaltungsmaßnahmen die Mietpreise in die Höhe zu treiben. Aktuell lässt sich das am Beispiel der Carl-von-Weinberg-Siedlung in Frankfurt am Main beobachten (Bittner 2023).

7 Als umfassende Modernisierungen gelten solche, die mindestens ein Drittel der Baukosten des Gebäudes ohne die Grundstückskosten umfassen. Ansonsten darf die ortsübliche Vergleichsmiete um 10 Prozent plus der Modernisierungsumlage überschritten werden (Stadt Frankfurt 2020).

Unter den gegebenen Umständen bergen energetische Modernisierungen das Risiko, den Verlust von günstigem Wohnraum zu beschleunigen. Expert\*innen und Wohnungswirtschaftliche Verbände fordern vermehrt, zunächst jene Gebäude energetisch zu modernisieren, die den schlechtesten Sanierungsstand aufweisen (ExpertInnenkommission Gas und Wärme 2022: 10; Initiative Wohnen.2050 e. V. 2022: 89). Da der Zugang zu Wohnraum vor allem von der Zahlungsfähigkeit der Suchenden abhängt, kommen für Haushalte mit niedrigen Einkommen meist nur günstige Wohnungen in Gebäuden mit einem schlechten Sanierungsstand infrage. Auf diesen Zusammenhang verweist eine aktuelle Studie des Öko-Instituts (Schumacher et al. 2023). Modernisierungsmieterhöhungen treffen diese Menschen besonders hart. Dies äußert sich auch in einer Vielzahl von Mieter\*inneninitiativen, die sich im Zuge solcher Maßnahmen zusammenfinden.

Dabei von einem Zielkonflikt zwischen ökologischen und sozialen Anliegen zu sprechen, wird dem Sachverhalt allerdings nur zum Teil gerecht und ist vor allem als strategisches Ausspielen zweier legitimer Interessen zu verstehen. Dass Klimaschutz und das Recht auf Wohnen scheinbar in einem Widerspruch stehen, hat nichts mit der Natur der Sache zu tun, sondern mit der institutionellen Rahmung, die den Verwertungsinteressen im Angesicht von Wohnungs- und Klimakrise den Vorrang gibt und die Kosten der Wärmewende auf Mieter\*innen abwälzt (Arendt/Gralke/Vollmer 2023: 119; Grossmann 2019: 155). Würde die energetische Modernisierung von Wohnungen unter der aktuellen Rege-

lung der Modernisierungsumlage so hochgefahren, wie es zum Erreichen der Klimaziele nötig wäre, hätte das einen massiven Verlust von bezahlbarem Wohnraum vor allem dort zur Folge, wo der Verdrängungsdruck vorher schon hoch war. Andernorts, wo der Wohnungsmarkt weniger Profite verspricht und energetische Modernisierungen sich nicht umfangreich verwerten lassen, bietet das jetzige Modell profitorientierten Akteuren dagegen kaum Anreize zum Handeln (Pallaver 2019: 16).

### 3.2 FÖRDERPROGRAMME DES LANDES HESSEN

Betrachtet man die Handlungsmöglichkeiten der hessischen Landespolitik bei energetischen Modernisierungen, muss zunächst festgestellt werden, dass die Modernisierungsumlage per Bundesrecht (BGB) geregelt ist. Damit liegt die problematischste, aber auch die Regelung mit dem größten Verbesserungspotenzial außerhalb der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Dennoch bestehen Möglichkeiten für die Landespolitik, Probleme des klimagerechten Wohnens anzugehen. In Hessen geschieht das aktuell vor allem über zwei Wege: zum einen über die Finanzierung energetischer Modernisierungen mithilfe von Fördergeldern, zum anderen über das landeseigene Wohnungsunternehmen Nassauische Heimstätte, bei dem das Bundesland als Mehrheitsgesellschafter Kontrolle über die Bewirtschaftungspraxis ausüben kann.

Für die finanzielle Förderung von energetischen Modernisierungen gibt es in Hessen

---

**WO DER WOHNUNGSMARKT WENIGER PROFITE  
VERSPRICHT UND ENERGETISCHE MODERNISIERUNGEN  
SICH NICHT UMFANGREICH VERWERTEN LASSEN, BIETET  
DAS JETZIGE MODELL PROFITORIENTIERTEN AKTEUREN  
KAUM ANREIZE ZUM HANDELN.**

---

zwei Programme. Das Landesprogramm Energieeffizienz im Mietwohnungsbau bietet Zins- und Tilgungszuschüsse für Darlehen an, die zusätzlich zu Förderungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewährt werden (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2019: 9). Damit ist es kein eigenständiges Programm, sondern ist im Zusammenhang mit der Förderpraxis des Bundes zu betrachten. Darüber hinaus existiert in Hessen noch ein Förderprogramm für die Modernisierung von Sozialwohnungen (inklusive energetischer Modernisierung), das mit einer Begrenzung der Mieterhöhung auf 2 Euro pro Quadratmeter für eine Dauer von fünf Jahren nach Modernisierung und Belegungsbindung für eine Dauer von zehn Jahren verbunden ist.<sup>8</sup> Bei einer Modernisierung von bereits geförderten Wohnungen, die noch mindestens zehn Jahre gebunden sind, verlängert sich die Bindung nicht (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020c: 19).

Außerdem wurde in Hessen im Zuge des Klimaschutz-Sofortprogramms der Bundesregierung das Sonderprogramm «Klimabonus in der sozialen Wohnraumförderung» aufgelegt, das zusätzliche Zuschüsse gewährt, wenn energetische Modernisierungen nicht bereits anderwei-

tig gefördert werden (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022b: 4). Der Umfang der bis dato bewilligten Fördermittel aus diesem Landesprogramm ist jedoch überschaubar und beschränkt sich auf einzelne Projekte, wie Daten aus Geschäftsberichten der hessischen Wirtschafts- und Infrastrukturbank zeigen.<sup>9</sup> Es scheint für Vermieter\*innen lukrativer zu sein, ihre Wohnungen aus der Bindung fallen zu lassen und auf dem freien Markt zu vermieten. Der Umfang der abgerufenen Fördermittel für die Bezuschussung der Bundesförderung für energetische Modernisierung liegt regelmäßig deutlich unter den zur Verfügung stehenden Mitteln (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020b; 2022a; 2023b). Hier zeigen sich erneut die Schwächen einer vornehmlich über finanzielle Anreize agierenden Wohnungsmarktpolitik, bei der die Ziele von Förderprogrammen mit ökonomischen Verwertungsinteressen und -strategien konkurrieren müssen.

<sup>8</sup> Diese Mietpreisbindung unterscheidet sich kaum von den mieterrechtlichen Vorgaben für Modernisierungsmieterhöhungen im frei finanzierten Bestand. Für Wohnraum mit einer Quadratmetermiete von unter 2 Euro bleibt sie sogar hinter diesen zurück, da sie die Mieterhöhung nur auf fünf statt auf sechs Jahre begrenzt. <sup>9</sup> Betrachtet wurden die Geschäftsberichte von 2016 bis 2021. Exemplarisch siehe Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen 2022: 71 ff.

### 3.3 ENERGETISCHE MODERNISIERUNGEN BEI DER NASSAUISCHEN HEIMSTÄTTE

Ganz andere Potenziale bietet dagegen die Nassauische Heimstätte/Wohnstadt (NHW). Das Wohnungsunternehmen befindet sich vollständig in öffentlichem Besitz, Mehrheitsgesellschafter ist dabei das Land Hessen, gefolgt von der Stadt Frankfurt am Main und weiteren hessischen Kommunen. Unter diesen Besitzverhältnissen bestünde damit grundsätzlich die Möglichkeit, die Wohnungsbestände der Nassauischen Heimstätte gemeinwohlorientiert zu verwalten. Das gilt auch für energetische Modernisierungen, die nur unter Verzicht auf Profite warmmietenneutral umgesetzt werden können.

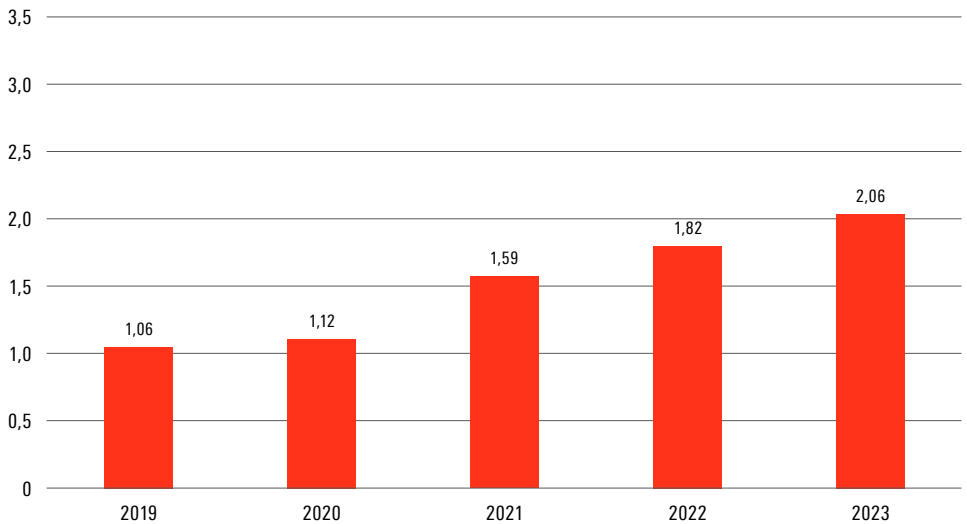
In ihrer Selbstdarstellung ist die NHW bereits ein gemeinwohlorientierter Akteur und bezeichnet sich regelmäßig als Vorreiter beim Thema Klimaschutz im Wohnbereich (NHW 2021b). Diese Rolle versucht sie dabei aktiv zu forcieren, beispielsweise hat sie 2020 die Initiative «Wohnen.2050» ins Leben gerufen. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss (deutscher) Wohnungsunternehmen zum Wissens- und Erfahrungsaustausch zu Fragen des Klimaschutzes im Wohnungssektor. Als großes öffentliches Wohnungsunternehmen erhofft sich die NHW dabei, mit ihrem Vorgehen auch das Handeln anderer Wohnungsunternehmen und privater Kleinvermieter\*innen positiv zu beeinflussen (NHW 2021c). Und tatsächlich klingen die Intentionen, die in der «Zielvereinbarung für einen klimaneutralen Wohnungsbestand der NHW bis zum Jahr 2050» mit

der Landesregierung festgehalten sind, ambitioniert. Darin verpflichtet sich die NHW, bis 2050 1,8 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> einzusparen, den Primärenergieverbrauch in ihrem Wohnungsbestand auf 27 Kilowattstunden pro Quadratmeter zu senken und nur noch nach Effizienzhausstandard 55 bzw. 40 neu zu bauen. Dabei plant sie jährlich 113 Millionen Euro für Modernisierungen und Instandhaltungen ein (NHW 2020: 18).

Nachdem die Bundesregierung ihre Klimaziele angepasst hatte, folgte ihr die NHW damit und strebt jetzt einen klimaneutralen Wohnungsbestand bis 2045 an (Bundes-BauBlatt o. A.). Für die Modernisierungsumlage setzt sich die NHW engere Grenzen als gesetzlich vorgeschrieben. Laut Geschäftsbericht möchte sie nur 6 statt der möglichen 8 Prozent der Modernisierungskosten auf Mieter\*innen umlegen, wobei sich die tatsächliche Umlage im Durchschnitt nur auf 3 Prozent beläuft (Hessischer Landtag 2021a: 5). Die Landesregierung unterstützt diese Ziele mit einer deutlichen Erhöhung des Eigenkapitals der NHW um 200 Millionen Euro (NHW 2021a: 154). Zusätzlich verzichten das Land und einige Kommunen auf die Ausschüttung ihrer Dividende, die stattdessen in die Gewinnrücklagen des Unternehmens fließen. Um zusätzliche Mittel zu erhalten, hat das Unternehmen außerdem grüne Scheindarlehen (Green Bonds) im Umfang von 80 Millionen Euro ausgegeben (NHW 2020: 18).

Hinter der Fassade dieser Selbstdarstellung zeigt sich jedoch ein weniger rosiges Bild. Laut einer Anfrage der Fraktion DIE

**Abbildung 11: Modernisierungsquote bei der Nassauischen Heimstätte (NHW) 2019–2022**



Quellen: Hessischer Landtag 2021; eigene Darstellung

LINKE im Hessischen Landtag lagen die Modernisierungsquoten<sup>10</sup> bei der NHW in den letzten Jahren eher im bundesweiten Durchschnitt. Auch nach der Eigenkapitalerhöhung 2021 erreichten sie zunächst nur 1,59 Prozent. Betrachtet man die abgeschlossenen Modernisierungen, liegt die Quote sogar nur noch bei 0,81 Prozent. Die Quote ist für 2022 und 2023 zwar gestiegen, hier sind aber nur geplante Modernisierungen erfasst. Die Modernisierungsquote bei der NHW ist damit weit entfernt von den notwendigen 4 Prozent (siehe Abb. 11).

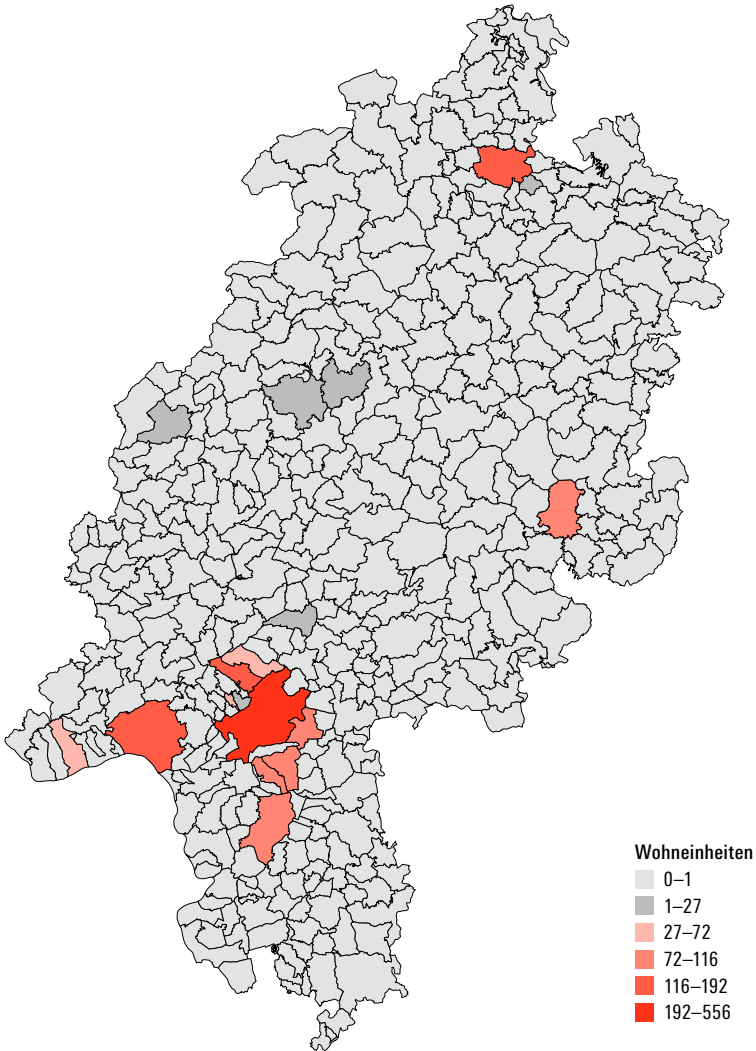
Zudem stammen diese Zahlen noch aus der Zeit vor der Zinswende und vor dem

sprunghaften Anstieg der Baukosten im Zuge des Krieges in der Ukraine, weswegen eine Erhöhung der Quote seitdem eher unwahrscheinlich ist. Die Modernisierungsvorhaben der NHW konzentrieren sich vor allem auf die Ballungsregionen in Hessen, insbesondere auf das Rhein-Main-Gebiet (siehe Abb. 12), wo die Situation auf dem Wohnungsmarkt ohnehin schon stark angespannt und günstiger Wohnraum kaum verfügbar ist.

<sup>10</sup> Die Modernisierungsquote bezeichnet den Anteil der jährlich modernisierten Wohnungen am Gesamtbestand.



**Abbildung 12: Modernisierungstätigkeit der Nassauischen Heimstätte (NHW) nach Landkreisen und kreisfreien Städten 2019–2021**



Quelle: Hessischer Landtag 2021; eigene Darstellung

### 3.4 KONFLIKTE UM BEZAHLBARES WOHNEN

Werden die Möglichkeiten der Modernisierungsumlage von den Vermieter\*innen voll oder auch nur zum Teil ausgenutzt, hat das in der Regel massive Mieterhöhungen zur Folge. Selbst wenn nur 2 Euro pro Quadratmeter umgelegt werden, bedeutet das für eine 60 Quadratmeter große Wohnung eine Mieterhöhung von 120 Euro. Für Haushalte, die zuvor schon durch hohe Mietkosten belastet waren (siehe Kap. 2), kann damit eine empfindliche Grenze überschritten werden, mit gravierenden Folgen für die Betroffenen. Selbst wenn Heizkosten eingespart werden, geschieht das selten in einem Umfang, der eine solche Mieterhöhung ausgleichen könnte. Die Profite der einen haben damit unmittelbare Auswirkungen auf das Leben der anderen.

Da vielen Mieter\*innen bewusst ist, welche Folgen Modernisierungen für sie haben können, beginnt für sie der Verdrängungsdruck oft schon, sobald sie die Ankündigung der Maßnahmen mit der Post erhalten. Entweder werden sie von der angekündigten Mieterhöhung eingeschüchtert oder sehen keine Möglichkeit, die angekündigten Baumaßnahmen zu ertragen. Viele Mieter\*innen entscheiden sich dann schon vor dem Beginn der eigentlichen Modernisierung und lange vor der Mieterhöhung für einen Auszug (Baeten et al. 2017). Für Vermieter\*innen dagegen bietet das sogar Vorteile: Wohnungen müssen während der Baumaßnahmen nicht bewohnbar bleiben, es müssen auch keine Ausweichquartiere zur Verfügung gestellt werden und bei der Erhöhung der

Miete besteht größerer Spielraum. Kein Wunder, dass sich an energetischen Modernisierungen regelmäßig Konflikte zwischen Mieter\*innen und Eigentümer\*innen entzünden.

Die beschriebenen Konfliktlinien beschränken sich aber nicht nur auf den profitorientierten und finanzialisierten Teil des Wohnungssektors. Auch in Beständen der NHW wehren sich Mieter\*innen gegen die Folgen der Modernisierungsvorhaben, wie das Beispiel der Adolf-Miersch-Siedlung in Frankfurt-Niederrad zeigt. Die Siedlung wurde in den 1950er-Jahren errichtet und befindet sich zum Großteil im Eigentum der NHW. Dort sind aktuell Modernisierungsmaßnahmen in den Gebäuden der Adolf-Miersch-Straße 36-40b geplant (Böcker 2023). Diese umfassen die Dämmung der Häuser, den Einbau dreifach verglasteter Fenster und den Austausch der Heizungsanlagen durch eine Zentralheizung (NHW 2023b). Darüber hinaus sollen Bäder, Fußböden und Balkone erneuert sowie eine Gegensprechanlage eingebaut werden (Frankfurter Rundschau 2022). Auch vereinzelte Aufstockungen sind geplant (Manus 2021).

Solche Modernisierungsmaßnahmen sind nicht die ersten in der Adolf-Miersch-Siedlung. Bereits 2020 und 2021 modernisierte die NHW mehrere Gebäude in der Jugenheimer Straße und stockte sie teilweise auf. Schon damals gab es Konflikte mit Mieter\*innen, vor allem aufgrund der umfangreichen Erhöhung der Kaltmiete (115 Euro für knapp 60 Quadratmeter; Frankfurter Rundschau 2020), aber auch wegen der mangelhaften Kommunikation

vonseiten der NHW (Dörrenbert 2021). In einem Fall sollte nicht nur die Kaltmiete für 55 Quadratmeter um 100 bis 120 Euro erhöht werden, auch die Nebenkosten verdoppelten sich von 40 auf 80 Euro im Monat. Hinzu kommt, dass die betroffene Mieterin nun gezwungen ist, ihre Energie von einer Tochtergesellschaft der NHW zu beziehen (Schramek 2023). Von einer Warmmietenneutralität war man hier also weit entfernt. Von den Erfahrungen einer Mieter\*inneninitiative, die sich damals gründete, profitieren heute die aktuell betroffenen Mieter\*innen, denn sie sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Die angekündigten Mieterhöhungen liegen mit 120 bis 180 Euro pro Wohnung auch jetzt weit jenseits dessen, was über Energieeinsparungen ausgeglichen werden könnte (ebd.). Auch in der aktuellen Situation gibt es Beschwerden über den Kommunikationsstil der Hausverwaltung. Beispielsweise erhielten Mieter\*innen Antworten auf ihre Fragen entweder sehr spät oder gar nicht oder sie wurden von Mitarbeiter\*innen der NHW unter Druck gesetzt. So gab es auf schriftliche Anfragen von Mieter\*innen statt Antworten nur Mahnungen wegen einer Vollmacht, die sie für die Modernisierungen noch zu leisten hatten (ebd.).

Zusammen mit der Mietergewerkschaft Frankfurt und der Nachbarschaftsinitiative Nordend-Bornheim-Ostend (NBO) stellte eine Gemeinschaft von Betroffenen der aktuellen Modernisierungsmaßnahmen einen Forderungskatalog auf, mit dem Ziel, in Verhandlungen mit der NHW über eine Modernisierungsvereinbarung zu treten.<sup>11</sup> Verlangt werden eine verbind-

liche Regelung zur Verfügbarkeit von Ausweichquartieren und die Übernahme von Nebenkosten während der Baumaßnahmen. Des Weiteren besteht eine zentrale Forderung darin, die Mieterhöhung nach den Modernisierungsmaßnahmen auf 50 Euro im Monat zu begrenzen (Mietergemeinschaft Niederrad 2022). 56 Mieter\*innen unterzeichneten diesen Forderungskatalog (Frankfurter Rundschau 2022). Die NHW wies den Vorschlag einer Modernisierungsvereinbarung mit der Begründung zurück, sie setze auf individuelle Absprachen mit ihren Mieter\*innen und lehne Zwischeninstanzen wie eine Mietergewerkschaft ab (Frankfurter Rundschau 2023). Haushalte, die weder über das Wissen noch über die Ressourcen verfügen, ihre Rechte gegenüber der NHW einzufordern, bleiben so auf sich allein gestellt. Nach Auskunft der NHW sei die Mieterhöhung allerdings moderat und damit gerechtfertigt, da nur 3 Prozent der Modernisierungskosten auf die Mieter\*innen umgelegt würden statt der möglichen 8 Prozent. Dabei räumt die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft jedoch selbst ein, dass die 3 Prozent dadurch zustande gekommen sind, dass die höchstmögliche Mieterhöhung bei Modernisierungen von 2 Euro pro Quadratmeter für Mieten unter 7 Euro pro Quadratmeter und 3 Euro pro Quadratmeter bei über 7 Euro pro Quadratmeter bereits durch die Kappungsgrenze erreicht worden war. Haushalte, die sich diese Mieterhöhung nicht leisten können, verweist die NHW auf die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen (NHW 2023a). Was die NHW also als sozialverträgliche

<sup>11</sup> Dieses Vorgehen ist in § 555f BGB geregelt.

Selbstbegrenzung darstellt, ist schließlich doch nur das Ausschöpfen des rechtlich Möglichen.

### 3.5 POTENZIALE FÜR EINE SOZIALVERTRÄGLICHE MODERNISIERUNGSPRAXIS

Dass die NHW ihrem Selbstbild nach und in der Wahrnehmung der Landesregierung eine Vorreiterrolle einnimmt, ist aufgrund ihres hier beschriebenen Vorgehens in der Adolf-Miersch-Siedlung kritisch zu bewerten. Denn das unterscheidet sich in diesem Fall kaum von dem finanzialisierter Immobilienkonzerne. Dabei könnte die Nassauische Heimstätte tatsächlich eine Vorreiterrolle für eine progressive und emanzipatorische Wohnungspolitik einnehmen (Schipper 2018: 103). Da das Unternehmen bereits in öffentlicher Hand ist, bräuchte es hierfür nur den nötigen politischen Willen. Ein Blick in die Bilanzen des Unternehmens zeigt, dass es regelmäßig Jahresüberschüsse im mittleren zweistelligen Millionenbereich erwirtschaftet (siehe Tab. 3). Zusammen mit den Eigenkapitalerhöhungen des Landes bestünde hier

also ein wirtschaftlicher Spielraum, Profite zugunsten von sozialverträglichen Mieten und Modernisierungen zurückzuschrauben.

Ein Blick in den gemeinwohlorientierten bzw. genossenschaftlichen Sektor zeigt Möglichkeiten alternativer Finanzierungsmodelle für die Wohnungsversorgung auf, wie zum Beispiel ein revolvierender Modernisierungsfonds in Form eines Solidarfonds (vgl. Novy 2020: 437 ff.). Um sozialverträgliche energetische Modernisierungen umzusetzen, die klimapolitisch notwendig sind, böte ein solches Modell Vorteile gegenüber der Ausgabe von Unternehmensanleihen, die nur zu einer zunehmenden Finanzierung des Unternehmens führen und damit zu einer Zunahme von strukturellen Zwängen zur Erwirtschaftung von Renditen. Neben dieser ökonomischen Umorientierung bestünde auch die Möglichkeit, die NHW über eine umfangreiche Mieter\*innenmitbestimmung zu demokratisieren. Ein Vorbild hierfür könnte der Vorschlag der Berliner Initiative «Deutsche Wohnen & Co. enteignen» sein, die für vergesellschaftete Wohnungsbestände eine Anstalt öffentlichen Rechts schaffen

**Tabelle 3: Jahresüberschüsse und Eigenkapitalquote der Nassauischen Heimstätte (NHW) 2017–2021**

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresüberschuss (TEUR, in Mio.)	43,5	43,6	33,9	40,8	42,8
Eigenkapitalquote	35,30%	37,49%	35,89%	41,92%	40,96%

Quelle: NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt: Geschäftsberichte 2017–2021

möchte, mit einer umfassenden Mitsprache der Bewohner\*innen durch Mieter\*innenräte. Eine wirkliche Beteiligung aller Betroffenen an Entscheidungen, was und wie energetisch modernisiert werden soll, könnte nicht nur zu einer besseren Akzeptanz der Maßnahmen beitragen, sondern auch dazu, dass diese den Bedürfnissen der Mieter\*innen entsprechen und zu einer besseren Bezahlbarkeit führen. Dürfen Mieter\*innen mitbestimmen, werden sie sich für diejenigen Modernisierungen entscheiden, bei denen die Kosten und die Energieeinsparungen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Energetische Modernisierungen mit nahezu vollständiger Warmmietenneutralität sind in der Praxis zwar selten, aber nicht unmöglich. Verschiedene Beispiele zeigen, dass auf umfassende Erhöhungen der Kaltmiete vor allem dann verzichtet werden kann, wenn umfangreich Fördermittel in Anspruch genommen werden und die Erwirtschaftung von Profiten nicht im Vordergrund steht (Pallaver 2019: 21 f.).

Meistens handelt es sich bei solchen Fördermitteln um Kredite, die zu günstigen Konditionen vergeben werden. Hier wird deutlich, dass bei dieser Thematik nicht nur die Akteure der Wohnungswirtschaft in den Blick genommen werden müssen, sondern auch die Bedingungen auf dem Kapitalmarkt. In der Regel richten Banken die Höhe von Zinsen und der Eigenkapitalquote für Kredite am Risiko der geplanten Investitionen aus. Da bei Bau- und Modernisierungsvorhaben, die auf Mietobergrenzen und Sozialverträglichkeit achten, eine geringere Rendite zu erwarten ist, werden solche Projekte oft als besonders risikobehaftet bewertet. Die Zinsen für vergebene Kredite werden damit höher und die Finanzierungsbedingungen schlechter. Hier könnte das Land einspringen und Kredite oder Bürgschaften mit günstigen Bedingungen für Akteure anbieten, die sozialverträglich und warmmietenneutral modernisieren möchten. Aktuell werden solche Förderungen, die mit Mietpreisbindungen einhergehen, eher selten angenommen und wenn, dann vor allem von Akteuren,

die ohnehin schon keine maximale Verwertung ihrer Bestände anstreben, wie öffentliche Wohnungsunternehmen oder Wohnungsgenossenschaften.

An dieser Stelle zeigt sich das beschränkte Potenzial des freien Marktes und eines finanziellen Anreizsystems. Solange profitablere Verwertungsstrategien bei energetischen Modernisierungen möglich sind, werden sich an Mietpreisbindungen gekoppelte Förderungen bei privatwirtschaftlichen Akteuren nicht durchsetzen.

Energetische Modernisierungen stellen jedoch eine klimapolitische Notwendigkeit dar, deren Kosten nicht von ohnehin schon stark belasteten Mieter\*innen getragen werden können. Hier braucht es (auch vom Bund) neben finanziellen Fördermitteln klare ordnungsrechtliche Vorgaben, damit die ökosoziale Transformation gelingen kann, ohne dass sich die jetzt schon Finanzstarken der Verantwortung entziehen und finanzschwache Eigentümer\*innen zu Investitionen gezwungen werden, die sie allein nicht stemmen können.

---

**ENERGETISCHE MODERNISIERUNGEN MIT  
NAHEZU VOLLSTÄNDIGER WARMMIETEN-  
NEUTRALITÄT SIND IN DER PRAXIS ZWAR  
SELTEN, ABER NICHT UNMÖGLICH.**

---



# FAZIT

Der vorliegende Beitrag hat anhand der drei Themenfelder Mietenpolitik, soziale Wohnraumförderung und energetische Modernisierung untersucht, wie in Hessen von der Landesregierung die Wohnungskrise angegangen wird und welche Strategien und Instrumente für deren Überwindung zum Einsatz kommen. Diese haben wir danach bewertet und eingeordnet, inwiefern sie zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wohnverhältnisse insbesondere von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen beitragen. Zudem haben wir, wo nötig und möglich, Alternativen zur derzeitigen landespolitischen Praxis aufgezeigt. Die Untersuchungsergebnisse fassen wir an dieser Stelle – geordnet nach den Steuerungsmedien Recht, Geld, Eigentum und Wissen – noch einmal zusammen.

**Recht:** Im föderalen Mehrebenensystem fallen den Bundesländern wichtige Kompetenzen im Bereich der Wohnungspolitik zu. Als Bindeglied zum Bund bestimmen sie außerdem den Handlungsspielraum der Kommunen. In diesem Beitrag haben wir uns vor allem auf das mietenpolitische Instrument «Feststellung angespannter Wohnungsmärkte» konzentriert, das den Geltungsbereich der Mieterschutzverordnung (Mietpreisbremse, abgesenkte Kapazitätsgrenze, verlängerte Kündigungsfrist) bestimmt. Die Ausgestaltung

der Kriterien für die Feststellung angespannter Wohnungsmärkte liegt im Kompetenzbereich des Landes. Das Land Hessen schöpft dabei die Möglichkeiten des Instruments nicht im vollen Umfang aus. Falls Kommunen die Kriterien für angespannte Wohnungsmärkte nicht erfüllen, haben sie kaum Handlungsspielraum, den Mieter\*innenschutz nach eigenem Ermessen zu verbessern oder gegen eine Verschlechterung der Wohnverhältnisse vorzugehen. Des Weiteren ist die Wiedereinführung eines Gesetzes gegen Wohnraumzweckentfremdung auf Landesebene längst überfällig. Ohne ein solches Gesetz ist es Kommunen weder möglich, gegen spekulativen Leerstand vorzugehen, noch, ihn überhaupt zu erfassen. Die daraus resultierende Wissenslücke schützt Eigentümer\*innen, die Wohnungen aus Profitinteresse vorsätzlich leer stehen lassen, und behindert die Kommunen, gegen diesen Missstand vorzugehen.

**Geld:** Über die Gesetzgebung hinaus kann das Land Hessen mit finanziellen Mitteln die Wohnraumversorgung von Haushalten mit eher niedrigem Einkommen verbessern. Neben den auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes ausgerichteten (Subjekt-)Förderungen wie dem Wohngeld wurden in den letzten Jahren vermehrt Mittel für die soziale Wohnraumförderung bereitgestellt. Diese sollen für



Wohnungsmarktakeure Anreize schaffen, preisgünstigen Wohnraum anzubieten. In Hessen fällt in den Bereich der sozialen Wohnraumförderung eine Vielzahl von Fördergegenständen, die vom sozialen Wohnungsbau bis hin zur Eigentumsförderung reichen. Ziel der Förderung ist es, ein Angebot für Haushalte zu schaffen, die sich nicht selbst am Markt ausreichend mit Wohnraum versorgen können.

Damit greift die Landespolitik aber nicht in die ökonomische Rationalität der Wohnraumversorgung durch den Markt ein, sondern subventioniert ein Wohnungsangebot, das der Markt selbst nicht hervorbringt. Durch die Begrenzung der Mietpreis- und Belegungsbindungen auf maximal 25 Jahre schaffen die hier betrachteten staatlichen Maßnahmen und Programme jedoch nur eine mittelfristige Entlastung für Haushalte, die auf geförderten Wohnraum angewiesen sind. In Anbetracht des aktuell steigenden Zinsniveaus, knappen Baumaterials, explodierender Baukosten und hoher Bodenpreise wird von der privaten Wohnungswirtschaft eine Ausweitung der Fördermittel gefordert. Doch in Hessen sind es bereits jetzt vornehmlich Akteure mit sozialem Anspruch, die mit staatlicher Förderung Wohnungen mit Mietpreisbindungen bauen. Statt Wohnungsbauförderung durch eine Anpassung der Bedingungen an den Wohnungs- und Finanzmarkt auch (wieder) für private Investoren attraktiv(er) zu machen, könnte das Land Hessen öffentliche Strukturen schaffen, um ausreichend bedarfsdeckenden Wohnraum unabhängig von Marktentwicklungen her- und bereitzustellen. So wäre etwa der Vorschlag des Landesver-

bands der LINKEN in Berlin zu prüfen, für diesen Zweck eine landeseigene Bauanstalt zu gründen.

**Eigentum:** Beim Steuerungsmedium Eigentum verfügt das Land Hessen über zwei zentrale Ansatzpunkte, um auf die andauernde Wohnungskrise Einfluss zu nehmen: öffentliche Liegenschaften und öffentliche Wohnungsunternehmen. In diesem Beitrag haben wir uns auf die öffentlichen Wohnungsunternehmen, besonders auf die Rolle der Nassauische Heimstätte Wohnstadt (NHW), konzentriert. Als größter Anteilseigner der NHW kann das Land Hessen Einfluss auf die Bewirtschaftungsweise des Wohnungsunternehmens nehmen, um es gemeinwohlorientiert auszurichten. Auch wenn es bereits in einzelnen Bereichen sein Profitstreben begrenzt hat, besteht hier noch deutlicher Handlungsspielraum. Statt gesetzliche Anforderungen minimal zu unterbieten, könnte die NHW Forderungen und Vorschläge von sozialen Bewegungen wie «Deutsche Wohnen & Co. enteignen» oder dem Frankfurter «Mietentscheid» aufgreifen und eine Bewirtschaftungspraxis erproben, die stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Mieter\*innen orientiert ist.

Besonders in Hinblick auf die klimapolitisch notwendigen energetischen Modernisierungen könnte die NHW einer Zuspitzung der Wohnungskrise entgegenwirken, indem sie ihre Profite zugunsten sozialverträglicher Mieten und Modernisierungen noch weiter zurückschraubt. Teil eines solchen Richtungswechsels wäre ebenfalls, alternative Finanzierungsmodelle zu entwickeln und zu nutzen, wie etwa einen re-

volvierenden Modernisierungsfonds, um strukturellen Zwängen des Kapital- und Finanzmarktes zu entgehen. Stattdessen ist derzeit mit dem Einstieg der NHW in das Geschäft grüner Unternehmensanleihen eine Entwicklung in Richtung Finanzialisierung zu beobachten.

**Wissen:** Wissensproduktion ist nie vollständig neutral oder objektiv. Erkenntnisse und Daten entstehen im Wechselspiel zwischen Interessen und Machtverhältnissen und sind von diesen durchzogen. Wie das Beispiel des (2005 abgeschafften) Gesetzes zur Wohnraumzweckentfremdung in Hessen zeigt, können politische Entscheidungen Erkenntnisse fördern oder verhindern. Die genauere Betrachtung der Feststellung von angespannten Wohnungsmärkten in Hessen verdeutlicht, dass bei vermeintlich objektiven Kriterien politische Entscheidungsspielräume existieren. Der Umfang und die Art und Weise der Wissensproduktion bestimmen maßgeblich, wie die Wohnungskrise medial, in der Politik und in der Bevölkerung wahrgenommen wird. Entscheidungen darüber, welche Wissensbestände relevant sind und welche Daten erhoben und analysiert werden sollen, haben maßgeblichen Einfluss darauf, welche Missstände sichtbar und welche (Gegen-)Maßnahmen in Erwägung gezogen und am Ende ergriffen werden.

Mit dem Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) existiert in Hessen bereits eine Struktur, die der Wohnungspolitik des Landes wichtige Grundlagen und Erkenntnisse liefert. Diese Struktur muss mit mehr Ressourcen und Kapazitäten ausgestattet wer-

den, damit eine erweiterte Wissensproduktion möglich wird, die die Wohnungskrise in ihrer ganzen Komplexität erfasst. Wichtige Kennzahlen zur Wohnraumversorgung in Hessen sind mittlerweile nicht mehr auf dem aktuellen Stand oder unvollständig. Oft werden sie nur als Durchschnittswerte wiedergegeben und verdecken so soziale Ungleichheiten. In anderen Fällen liegen Daten nur für die hessischen Großstädte vor. Jenseits von quantitativer Datenerhebung und Analyse könnte das IWU auch zu einer Einrichtung ausgebaut werden, die sich der kooperativen Wissensproduktion verpflichtet sieht, was unter anderem bedeuten könnte, die Erfahrungen und das Alltagswissen von Mieter\*innen, sozialen Bewegungen und gemeinwohlorientierten Akteuren mit in die Forschung einzubeziehen und für eine fortschrittlichere und soziale Wohnungspolitik zu nutzen. In diesem Zusammenhang spielt auch die Beratungsstelle für gemeinschaftliches Wohnen in Hessen eine wichtige Rolle, die Wissen «von unten» aufgreift und verbreitet, indem sie Politik und Gesellschaft Erfahrungen aus gemeinwohlorientierten Wohnungsbauprojekten zur Verfügung stellt. Insgesamt müssen Einrichtungen geschaffen und gefördert werden, die neue Wege aus der aktuellen Wohnungskrise aufzeigen.

Während die Wohnungskrise von keiner politischen Kraft mehr ignoriert werden kann, gibt es bei der Analyse und Bewertung verschiedene Tendenzen und erhebliche Differenzen. Zwischen den konkreten Maßnahmen und Lösungsansätzen, die von unterschiedlichen politischen Lagern vorgeschlagen werden, liegen Wel-

ten. Viele politische Akteure bewerten die aktuelle Situation lediglich als ein vorübergehendes Ungleichgewicht des Marktes, das durch ausreichenden Neubau überwunden werden kann. Eine typische Forderung ist hierbei der Ruf nach einer Lockerung der Bauvorschriften wie jüngst der von der FDP-Fraktion im Hessischen Landtag (2023). Auch die wohnungspolitischen Strategien der schwarz-grünen Landesregierung, wie sie im Masterplan Wohnen in Hessen (Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017) festgehalten sind, gehen kaum über oberflächliche Symptombehandlungen des Marktversagens hinaus.

Aber alles, was die marktförmige Versorgung mit Wohnraum als Ursache der Wohnungskrise unberührt lässt, wird an

den grundlegenden Problemen nichts ändern. Wie der Stadtsoziologe Andrej Holm (2020: 78) nicht müde wird zu betonen, liegen die Versorgungslücken nicht in einer unzureichenden Entfaltung von Marktprozessen begründet, das Versagen besteht vielmehr in der marktförmigen Struktur selbst. Zunächst ist der freie Wohnungsmarkt als solcher eine Idealvorstellung. Der Handel mit Wohnraum ist aufgrund der Besonderheiten dieser Ware eingeschränkt, Wohnungsmärkte sind unvollständige Märkte. Weder können Wohnungen einfach dorthin transportiert werden, wo sie gebraucht werden, noch kann ihre Produktion bei hoher Nachfrage kurzfristig hochgefahren werden. Allein dadurch sind Herstellung und Verteilung von Wohnraum über Prozesse des Marktes eingeschränkt. Fast noch wichtiger ist dabei jener Aspekt, den Holm (2022: 18) als die «soziale Blind-



heit des Marktes» bezeichnet. Da marktwirtschaftliche Prozesse von einer spezifischen Rationalität bestimmt sind, werden Entscheidungen darüber, was wann wo gebaut und wie vermietet wird, nicht auf Grundlage des tatsächlichen Bedarfs gefällt, sondern richten sich danach, wo die größtmöglichen Profite zu holen sind.

Für einen Großteil der Haushalte in Hessen wird es immer schwieriger, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Längst sind davon nicht nur Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen betroffen. Die Wohnungskrise ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen und es scheint so, als sei sie gekommen, um zu bleiben. Die Herausforderungen für eine Wohnungspolitik, die diese Krise lösen will, werden zunehmen. Denn auf dem Wohnungsmarkt verschränken sich ökonomi-

sche Ungleichheiten mit intersektionalen Diskriminierungsformen. Gleichzeitig drohen energetische Modernisierungen diese Verhältnisse noch zu verschärfen, indem sie als klimapolitisch notwendige Maßnahmen Profitinteressen bedienen. Steigende Zinsen, Baukosten und Inflation sind dabei nur die neueste Wendung einer krisenhaften marktförmigen Organisation der Wohnungsversorgung. Solange Wohnungspolitik nur als Wohnungsmarktpolitik betrieben wird, die nicht über Symptombehandlungen und Marktanreize hinaus geht, bleibt die Wohnungskrise für viele Menschen Alltag. Was es also braucht, sind nicht nur politische Instrumente, die das Marktversagen ausgleichen, sondern es müssen Strukturen und Verfahren geschaffen werden, mit denen Wohnraumversorgung jenseits des Marktes organisiert werden kann.



# LITERATUR

**Arendt, Rosalie/Gralke, Tobias/Vollmer, Lisa (2023):** Bezahlbar und klimagerecht wohnen?, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 53 (210), S. 117–135.

**Baeten, Guy/Westin, Sara/Pull, Emil/Molina, Irene (2017):** Pressure and violence: Housing renovation and displacement in Sweden, in: Environment and Planning A: Economy and Space 3/49, S. 631–651.

**Bittner, Matthias (2023):** Vonovia erhöht Mieten, in: Frankfurter Rundschau, 26.1.2023, unter: [www.fr.de/frankfurt/vonovia-erhoeht-mieten-92051525.html](http://www.fr.de/frankfurt/vonovia-erhoeht-mieten-92051525.html).

**Böker, Fabian (2023):** Ärger über Mieterhöhung in der Adolf-Miersch-Siedlung, in: Frankfurter Rundschau, 20.1.2023, unter: [www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/aerger-ueber-mieterhoehung-in-der-adolf-miersch-siedlung-92040087.html](http://www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/aerger-ueber-mieterhoehung-in-der-adolf-miersch-siedlung-92040087.html).

**BundesBauBlatt (o. A.):** «Wir stellen uns der Herausforderung.» Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte / Wohnstadt präsentiert positive Jahresbilanz, o. A., unter: [www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb\\_Wir\\_stellen\\_uns\\_der\\_Herausforderung\\_-3818964.html](http://www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb_Wir_stellen_uns_der_Herausforderung_-3818964.html).

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023):** Wohnungsmieten, Fachbeitrag, 26.1.2023, unter: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mieten/wohnungsmieten.html;jsessionid=D98BAD46929C59E4E25CE-B821EABF300.live21303](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mieten/wohnungsmieten.html;jsessionid=D98BAD46929C59E4E25CE-B821EABF300.live21303).

**Cischinsky, Holger/Hartung, Andreas/Krapp, Max-Christopher/Rodenfels, Markus (2020):** Schichtung der hessischen Mieterhaushalte nach dem Einkommen gemäß HWoFG. Endbericht, Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), Darmstadt.

**co2online (2023):** Wohnen und Sanieren. Wohngebäude-Statistiken 2002 bis heute, Sanieren, Sanierungsstand: 26.4.2023, unter: [www.wohngebaeude.info/daten/](http://www.wohngebaeude.info/daten/).

**Deutsche Bundesbank (2020):** Monatsbericht – Oktober 2020, Frankfurt am Main.

**Deutsche Energie-Agentur (2021):** Gebäudereport 2021. Fokusthemen zum Klimaschutz im Gebäudebereich, Berlin.

**DIE LINKE. Landesverband Berlin (2023):** Wir bauen sozial. Kommunales Wohnungsbauprogramm, 18.1.2023, unter: [dielinke.berlin/kommunales-wohnungsbauprogramm-2023/](http://dielinke.berlin/kommunales-wohnungsbauprogramm-2023/).

**Donner, Christian (2000):** Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis, Wien.

**Dörrenbert, Clemens (2021):** Wut auf teure Modernisierung in der Corona-Pandemie: Bewohner protestieren gegen Baumaßnahmen, in: Frankfurter Rundschau, 8.3.2021, unter: [www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/frankfurt-wut-auf-teure-modernisierung-niederrad-mieter-protestieren-90231892.html](http://www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/frankfurt-wut-auf-teure-modernisierung-niederrad-mieter-protestieren-90231892.html).

**Ehlers, Jürgen (2013):** Die fehlgeschlagenen Versuche, eine Wohnungsbaugesellschaft zu verkaufen. Angriff auf die Nassauische Heimstätte und ihre vorläufige Verteidigung, in: Zeitschrift Marxistische Erneuerung 95, S. 65–71.

**Enders, Katharina/Grünky, Julia/Abstiens, Lena (2021):** Wohnraumbedarf benachteiligter Gruppen, Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V., Wiesbaden.

**Engelke, Anja (2023):** Ausgaben für Miete belasten zunehmend hessische Haushalte. Fast 30 Prozent, in: Hessenschau, 2.5.2023, unter: [www.hessenschau.de/wirtschaft/fast-30-prozent-ausgaben-fuer-miete-belasten-zunehmend-haushalte-in-hessen-v1,mietkosten-hessen-100.html](http://www.hessenschau.de/wirtschaft/fast-30-prozent-ausgaben-fuer-miete-belasten-zunehmend-haushalte-in-hessen-v1,mietkosten-hessen-100.html).

**ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022):** Sicher durch den Winter. Abschlussbericht, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Berlin.

**FDP-Fraktion im Hessischen Landtag (2023):** Bau-Booster für Hessen. Positionspapier der Freien Demokraten im Hessischen Landtag, 16.3.2023, unter: [fdp-fraktion-hessen.de/wp-content/uploads/2023/03/230316-Positionspapier-Bau-Booster\\_final.pdf](http://fdp-fraktion-hessen.de/wp-content/uploads/2023/03/230316-Positionspapier-Bau-Booster_final.pdf).

**Fina, Stefan/Osterhage, Frank/Rönsch, Jutta/Rusche, Karsten/Siedentrop, Stefan/Zimmer-Hegmann Ralf/Danielzyk, Rainer (2019):** Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Karten, Indikatoren und wissenschaftliche Handlungsempfehlungen, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

**Frankfurter Rundschau (2020):** Niederrad: Mieter wehren sich gegen Mieterhöhungen, 24.1.2020, unter: [www.fr.de/frankfurt/niederrad-mieter-wehren-sich-gegen-mieterhoehungen-zr-13497880.html](http://www.fr.de/frankfurt/niederrad-mieter-wehren-sich-gegen-mieterhoehungen-zr-13497880.html).

**Frankfurter Rundschau (2022):** Sorgen wegen Modernisierung in Niederrad, 21.11.2022, unter: [www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/sorgen-wegen-modernisierung-in-niederrad-91930286.html](http://www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/sorgen-wegen-modernisierung-in-niederrad-91930286.html).

**Frankfurter Rundschau (2023):** Demo gegen die Nassauische Heimstätte, 27.2.2023, unter: [www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/demo-gegen-die-nassauische-heimstaette-92113004.html](http://www.fr.de/frankfurt/niederrad-ort904331/demo-gegen-die-nassauische-heimstaette-92113004.html).

**Frauenhaus-Koordinierung e. V. (2022):** Bundesweite Frauenhaus-Statistik. 2021 Deutschland, Berlin.

**Grossmann, Katrin (2019):** Using conflicts to uncover injustices in energy transitions: The case of social impacts of energy efficiency policies in the housing sector in Germany, in: *Global Transitions* 3/1, S. 148–156.

**Günther, Matthias (2023):** Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte, Pestel Institut, Hannover.

**Hartmann, Fabian/Alberti, Ines (2023):** Was hat die FDP gegen günstige Mieten?, in: *Frankfurter Rundschau*, 9.3.2023, unter: [www.fr.de/politik/mieten-kaufen-index-mieterhoehung-inflation-neubau-energie-fdp-zr-92128255.html](http://www.fr.de/politik/mieten-kaufen-index-mieterhoehung-inflation-neubau-energie-fdp-zr-92128255.html).

**Hessische Landesregierung (2023):** Hessische Wohnungspolitik. Geld für neue Wohnungen – Mietpreisanstieg bremsen – Kommunen stärken, unter: [https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/2023-02/230208\\_pk\\_hessischewohnungspolitik.pdf](https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/2023-02/230208_pk_hessischewohnungspolitik.pdf).

**Hessischer Landtag (2020a):** Entwicklung von Mietpreisen und Mietbelastungsquote. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 24.10.2019, Drucksache 20/1439, Wiesbaden.

**Hessischer Landtag (2020b):** Portfolio- und Verkaufsstrategie der Nassauischen Heimstätte/Wohnstadt. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 19.2.2020, Drucksache 20/2447, Wiesbaden.

**Hessischer Landtag (2021a):** Energetische Modernisierung bei der landeseigenen Wohnungsgesellschaft Nassauische Heimstätte/Wohnstadt (NHW). Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 28.4.2021, Drucksache 20/5624, Wiesbaden.

**Hessischer Landtag (2021b):** Große private, profitorientierte und zum Teil börsennotierte Wohnungskonzerne in Hessen und die Möglichkeit ihrer Enteignung und Vergesellschaftung. Teil 2. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 25.2.2021, Drucksache 20/5188, Wiesbaden.

**Hessischer Landtag (2022):** Zwangsräumungen in Hessen. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 8.11.2021, Drucksache 20/6685, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017):** Masterplan Wohnen in Hessen. Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen der hessischen Wohnungspolitik, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2019):** Richtlinie des Landes Hessen zur energetischen Förderung im Rahmen des Hessischen Energiegesetzes (HEG) vom 9. Oktober 2019. Veröffentlicht im Staatsanzeiger des Landes Hessen Nr. 44/2019, S. 1046, Wiesbaden.



**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020a):**

Aktuelle Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus in Hessen – Teil 1. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 29.6.2020, Drucksache 20/3111, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020b):**

Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020c):**

Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020d):**

Wohnraumförderbericht, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2021):**

Schriftlicher Bericht zum Berichts Antrag des Abg. Jan Schalauske (DIE LINKE) und Fraktion betreffend Verfahren zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten, Drucksache 20/3901, Ausschussvorlage WVA 20/27, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2022a):**

Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022. Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2022b):**

Sonderprogramm «Klimabonus in der sozialen Wohnraumförderung», Wiesbaden.

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2023a):**

Al-Wazir: «Hessische Wohnungspolitik ist echte Erfolgsgeschichte.» Zahl der Sozialwohnungen steigt 2022 erneut, Pressemitteilung, 8.2.2023, unter: [hessen.de/presse/hessische-wohnungspolitik-ist-echte-erfolgsgeschichte](https://www.hessen.de/presse/hessische-wohnungspolitik-ist-echte-erfolgsgeschichte).

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2023b):**

Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2023 und 2024. Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Wiesbaden.

**Hessisches Statistisches Landesamt (2021):** Poster Wohnen.

**Hessisches Statistisches Landesamt (2022):** Baufertigstellungen in Hessen im Jahr 2021. Statistische Berichte, Wiesbaden.

**Hessisches Statistisches Landesamt (2023):** Hessische Haushalte wenden fast 30 Prozent des Einkommens für die Miete auf. Mikrozensus, 2.5.2023, unter: [statistik.hessen.de/presse/hessische-haushaltewenden-fast-30-prozent-des-einkommens-fuer-miete-auf](https://www.statistik.hessen.de/presse/hessische-haushaltewenden-fast-30-prozent-des-einkommens-fuer-miete-auf).

**Holm, Andrej (2020):** Wohnung als Ware: Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsverversorgung, in: Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hrsg.): Wohnungsforschung. Ein Reader, Bielefeld, S. 73–84.

**Holm, Andrej (2021):** Muss wohnen immer teurer werden? Mythen und Behauptungen über Wohnen, Miete, Kaufen, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, luxemburg argumente 15, 5. Aufl., Berlin.

**Holm, Andrej (2022):** Objekt der Rendite. Zur Wohnungsfrage und was Engels noch nicht wissen konnte, Berlin.

**Holm, Andrej/Junker, Stephan (2019):** Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, unter: [www.boeckler.de/pdf\\_fof/100892.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/100892.pdf).

**Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Meret, Stephan (2021):** Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung 217, Düsseldorf.

**Initiative Wohnen.2050 e. V. (2022):** Fakten. Fordern. Lösungen. Wohnungsunternehmen und die Herausforderungen der Klimaneutralität – Status quo und Lösungsansätze, Praxisbericht 2021/2022, Frankfurt am Main.

**Kiehle, Wolfgang (2021):** Wohnungspolitik, in: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Wiesbaden, S. 1028–1035.

**Krapp, Max-Christopher/Malottki, Christian von (2017):** Wie viele Sozialwohnungen brauchen wir? Unklare Zielvorstellungen erschweren die Diskussion, Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), Schlaglicht 01, Darmstadt.

**Liga Hessen – Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. (2021):** Wohnraum für alle – Wohnen ist ein Menschenrecht! Positionen der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V., Positionspapier, Wiesbaden.

**Ludwig, Bastian (2020):** Ende der Mietpreisbremse: Mieten werden in Kassel deutlich steigen, in: Hessische/Niedersächsische Allgemeine, 29.9.2020, unter: [www.hna.de/kassel/rechne-mit-rasantem-mietanstieg-90055918.html](http://www.hna.de/kassel/rechne-mit-rasantem-mietanstieg-90055918.html).

**Malottki, Christian von/Vaché, Martin (2013):** Energieeffizienz und die Kosten des Wohnens. Zur Debatte um Wirtschaftlichkeit, Energiearmut und energiebedingte Gentrifizierung, in: RaumPlanung, 4/169, S. 27–31.

**Manus, Christoph (2021):** Frankfurt: Mehr Wohnungen in Adolf-Miersch-Siedlung, in: Frankfurter Rundschau, 26.12.2021, unter: [www.fr.de/frankfurt/frankfurt-mehr-wohnungen-in-miersch-siedlung-91201708.html](http://www.fr.de/frankfurt/frankfurt-mehr-wohnungen-in-miersch-siedlung-91201708.html).

**Mietergemeinschaft Niederrad (2022):**

Forderungen zu den anstehenden Modernisierungsmaßnahmen in der Adolf-Miersch-Straße 26-40B, Frankfurt am Main.

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2019):** Geschäftsbericht 2018, Frankfurt am Main, Kassel.

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2020):** Geschäftsbericht 2019, Frankfurt am Main/Kassel.

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2021a):** Geschäftsbericht 2020, Frankfurt am Main, Kassel.

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2021b):** In Sieben-Meilen-Stiefeln zum Klimaschutz, 25.11.2021, unter: [www.naheimst.de/magazin/artikel/in-sieben-meilen-stiefeln-zum-klimaschutz](http://www.naheimst.de/magazin/artikel/in-sieben-meilen-stiefeln-zum-klimaschutz).

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2021c):** Initiative Wohnen.2050: Erste erfolgreiche Etappe, 17.5.2021, unter: [www.naheimst.de/magazin/artikel/initiative-wohnen2050-erste-erfolgreiche-etappe](http://www.naheimst.de/magazin/artikel/initiative-wohnen2050-erste-erfolgreiche-etappe).

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2023a):**

Modernisierung in der Adolf-Miersch-Siedlung schreitet voran, Pressemitteilung, 7.2.2023, unter: [www.naheimst.de/newsroom/artikel/modernisierung-der-adolf-miersch-siedlung-schreitet-voran](http://www.naheimst.de/newsroom/artikel/modernisierung-der-adolf-miersch-siedlung-schreitet-voran).

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2023b):**

Modernisierungsmaßnahme in der Adolf-Miersch-Siedlung für Klimastrategie unverzichtbar, Pressemitteilung, 24.3.2023, unter: [www.naheimst.de/fileadmin/user\\_upload/20230324\\_PI\\_Modernisierung\\_Miersch-Siedlung\\_unverzichtbar\\_final.pdf](http://www.naheimst.de/fileadmin/user_upload/20230324_PI_Modernisierung_Miersch-Siedlung_unverzichtbar_final.pdf).

**NHW – Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (2023c):**

Fakten zur Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt. Zahlen, 6.6.2023, unter: [www.naheimst.de/newsroom](http://www.naheimst.de/newsroom).

**Niethammer, Lutz (1988):** Rückblick auf den Sozialen Wohnungsbau, in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main, S. 277–310.

**Novy, Klaus (2020):** Wohnungswirtschaftliche Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung – eine ideengeschichtliche Montage, in: Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hrsg.): Wohnungsforschung. Ein Reader, Bielefeld, S. 421–451.

**Pallaver, Greta (2019):** Sanierung ohne Verdrängung. Energetische Gebäude-sanierung zwischen Klimakrise und Recht auf Wohnen, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Analysen 59, Berlin, unter: [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Analysen/Analysen59\\_Klimaschutz.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen59_Klimaschutz.pdf).

**Pestel Institut gGmbH Hannover/Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. Kiel (2023):** Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte, Hannover, unter: [www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/Studie\\_-\\_Bauen\\_und\\_Wohnen\\_in\\_der\\_Krise.pdf](http://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf).

**Schipper, Sebastian (2018):** Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv, Wiesbaden.

**Schipper, Sebastian (2023):** Kommunale Bürgerbegehren und die Wohnungsfrage. Der «Mietentscheid» in Frankfurt und sein schwieriges Verhältnis zur institutionellen Politik, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 1/36, S. 63–78.

**Schönig, Barbara (2018):** Ausnahmesegment. Form und Funktion sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 191/48, S. 227–245.

**Schramek, Sabine (2023):** Viel Dreck und Duschen auf der Wiese, in: *Frankfurter Neue Presse*, 22.1.2023, unter: [www.fnp.de/frankfurt/viel-dreck-und-duschen-auf-der-wiese-92042729.html](http://www.fnp.de/frankfurt/viel-dreck-und-duschen-auf-der-wiese-92042729.html).

**Schumacher, Katja/Cludius, Johanna/Liste, Victoria/Kenkmann, Tanja/Nissen, Christian/Noka, Viktoria (2023):** Mehrfamilienhäuser: Der blinde Fleck der sozialen Wärmewende. Wie belastet sind Haushalte durch Wärmeenergiekosten und wie wirkt die Gas- und Wärmepreisbremse?, *Öko-Institut e. V./Rosa-Luxemburg-Stiftung*, Berlin, unter: [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Oeko-Institut-2023-Soziale-Aspekte-Waermewende\\_RLS.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Oeko-Institut-2023-Soziale-Aspekte-Waermewende_RLS.pdf).

**Stadt Frankfurt (2015):** Wohnungsmarktbericht 2014, Amt für Wohnungswesen, Frankfurt am Main.

**Stadt Frankfurt (2020):** Informationen zur Mietpreisbremse, Amt für Wohnungswesen, unter: [frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/amt-fuer-wohnungswesen/pdf/64\\_s2/64\\_s2\\_infoblatt-mietpreisbremse.ashx](http://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/amt-fuer-wohnungswesen/pdf/64_s2/64_s2_infoblatt-mietpreisbremse.ashx).

**Süddeutsche Zeitung (2023):** Hessische Sozialwohnungen: Verbände fordern Anstrengung, 8.2.2023, unter: [www.sueddeutsche.de/stil/wohnen-wiesbaden-hessische-sozialwohnungen-verbaende-fordern-anstrengung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230207-99-509138](http://www.sueddeutsche.de/stil/wohnen-wiesbaden-hessische-sozialwohnungen-verbaende-fordern-anstrengung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230207-99-509138).

**Thamling, Nils/Rau, Dominik (2022):** Hintergrundpapier zur Gebäudestrategie Klimaneutralität 2045. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

**Trauthig, Julian (2023):** Großstädte. Mieten steigen doppelt so stark wie in den Vorjahren, in: Der Tagesspiegel. 28.1.2023, unter: <https://epaper.tagesspiegel.de/article/d4449db84f4484e74e70350885b58e90b5687b7f0f0865867efe82984f8e83b2>.

**Trautvetter, Christoph/Knechtel, Sarah (2022):** Wem gehört die Stadt? Teil 2: Eigentümergruppen und ihre Geschäftspraktiken in sechs deutschen Städten, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Reihe Studien, Berlin, unter: [www.rosalux.de/fileadmin/images/Dossiers/Wohnen/Studien\\_1-23\\_Wem\\_gehoert\\_die\\_Stadt2.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/images/Dossiers/Wohnen/Studien_1-23_Wem_gehoert_die_Stadt2.pdf).

**Umweltbundesamt (2019):** Wohnen und Sanieren. Empirische Wohngebäudedaten seit 2002, Hintergrundbericht, Climate Change 22/2019, Dessau-Roßlau.

**Vaché, Martin (2020):** Feststellung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 556d Abs. 1 BGB anhand geeigneter Indikatoren im Land Hessen. Fortschreibung 2020, Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), Darmstadt.

**VONOVIA SE (2023):** Geschäftsbericht 2022, Bochum.

**Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2022):** Geschäftsbericht 2021, Offenbach am Main.

**Wuppertal Institut (2020):** CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5°C-Grenze, Wuppertal.

**Zeit Online (2021):** Armut in Hessen gestiegen: «Entwicklung ist alarmierend», 16.12.2021, unter: [www.zeit.de/news/2021-12/16/armutsquote-in-hessen-im-corona-jahr-2020-gestiegen?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/news/2021-12/16/armutsquote-in-hessen-im-corona-jahr-2020-gestiegen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).





# AUTOR\*INNEN

**Anne Göbel** studiert im Master Human-geographie mit Schwerpunkt auf kritischer Stadtforschung. Sie arbeitet aktuell zu Vonovia und zur Rolle des Konzerns für die soziale Wohnraumversorgung in Dresden. Darüber hinaus engagiert sie sich in aktivistischen Projekten der Stadtteilarbeit und lebt in der Frauenwohnungsbaugenossenschaft LilaLuftschloss, wo sie im Aufsichtsrat tätig ist.

**Florian Janik** ist Masterstudent im Fach Humangeographie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und aktiv in der Initiative «Eine Stadt für Alle». Seine Interessenschwerpunkte liegen in den Bereichen kritische Stadt- und Wohnungsforschung sowie Verdrängung insbesondere im Kontext von energetischen Modernisierungen.



## **IMPRESSUM**

luxemburg beiträge Nr. 15

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Albert Scharenberg

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

ISSN 2749-0939 · Redaktionsschluss: Juni 2023

Titelfoto: Stefan Thimmel

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100 % Recycling

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

**«... kommen wir zu dem Schluss,  
dass die von der Landesregierung  
verkündete Trendwende im sozialen  
Wohnungsbau eher als Tropfen auf  
den heißen Stein gewertet werden  
muss, und zeigen Möglichkeiten auf,  
wie unter den aktuellen Bedingungen  
dauerhaft günstiger Wohnraum  
geschaffen werden könnte ...»**

Anne Göbel und Florian Janik