



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4543

A02

Hauptgeschäftsführer
Leiter Referat Politik und
Gesellschaft

12. November 2021

Stellungnahme

der

Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum

Antrag der Fraktion der SPD
im Landtag von
Nordrhein-Westfalen

„Neustart in der Wohnungspolitik:

Nordrhein-Westfalen braucht gutes und bezahlbares Wohnen für alle Menschen! “

Drucksache 17/14279

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau NRW) vertritt auf der Grundlage des Baukammerngesetzes in der Fassung vom 9. Dezember 2008 in der Organisationsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts die berufspolitischen Interessen der im Bauwesen tätigen rund 11.000 Ingenieurinnen und Ingenieure in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus erfüllt sie auf gesetzlicher Grundlage Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung und untersteht insoweit der Aufsicht durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

1. Zur Beschreibung der Ausgangslage

Mit ihrem Antrag geht die SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen auf Fehlentwicklungen auf den Wohnungsmärkten des Landes ein. Kritisiert wird die starke Preisentwicklung bei Baugrund, Mietpreisen und Eigentumserwerb zu Wohnzwecken. Darüber hinaus stehen insgesamt zu wenig mietpreisgünstige beziehungsweise mietpreisgebundene Wohnungen zur Verfügung. Die Neubautätigkeit insbesondere im geförderten Mietwohnungsbau kann weder den erforderlichen Bedarf noch das verschärfend wirkende Ende der Mietpreisbindungen für immer mehr Wohnungen ausgleichen. Beschrieben werden in der Folge zu hohe Mietkostenbelastungen, insbesondere in den Großstädten Nordrhein-Westfalens, aber auch in den Umlandregionen. Die daraus resultierenden Verdrängungstendenzen einerseits und die sich generell verschärfenden Marktzugangsproblematiken andererseits, treffen einkommensschwache Haushalte, junge Familien und Einpersonenhaushalte, behinderte Menschen sowie Alleinerziehende sowie Menschen mit Migrationshintergrund besonders. Als Folge hiervon wird die Gefahr der Verschärfung sozialer Ungleichheiten gesehen sowie ein Mangel an gerechter Teilhabe, nicht nur hinsichtlich des Wohnens, sondern auch im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe, die sich aus Segregationstendenzen ergeben. Insgesamt sei eine Wohnungsnot festzustellen, die hauptsächlich auf den zwei Faktoren zu wenig Wohnraum und zu hohe Kosten für das Wohnen beruhen.

Um diesen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, fordert die SPD-Fraktion in ihrem Antrag eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik. Dies schließt nicht nur die Überarbeitung der Förderbestimmungen der sozialen Wohnraumförderung des Landes ein, sondern es werden insgesamt vier „Wohnraumoffensiven“ gefordert, die auf die Stärkung der sozialen Wohnraumförderung für mehr Wohnungsbau und darüber hinaus auf Maßnahmen zu Stärkung des Mieterschutzes, eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik sowie eine nachhaltige und soziale Ausrichtung von Stadtentwicklung zielen.

Nachfolgend nimmt die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zu einigen Inhalten der vier geforderten Wohnoffensiven wie folgt Stellung. Im Übrigen sei auf die Stellungnahme der Kammer zum SPD-Antrag „Impulse des Baulandmobilisierungsgesetzes für NRW schnell nutzen“ (Drucksache 17/13780) hingewiesen.

2. Anmerkungen zu den Forderungen der vier Wohnoffensiven im Einzelnen

2.1 Offensive „Starker und bezahlbarer Wohnungsbau NRW“

Zunächst ist grundsätzlich anzumerken, dass die im Antrag getroffene Feststellung, die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen sei (auch) Sozialpolitik, zutreffend ist. Als solches wurde die soziale Wohnraumförderung seit ihres Bestehens auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) stets unter Beteiligung der am Wohnungsmarkt aktiven Akteure weiterentwickelt. Sie hat sich dabei als ein hochflexibles und wirkungsvolles Instrument erwiesen, das beständig neuen Herausforderungen sich veränderlicher Wohnungsmarktentwicklungen angepasst wurde. Grundsätzlich ist sowohl die gesetzliche Grundlage, die etwa den Kreis der Förderberechtigten im Sinne des Antrags bereits umfassend regelt, als auch ihr „operatives Handeln“ beständiger Evaluation unterworfen, um Entwicklungen des Wohnungsmarkts und daraus resultierenden Bedarfen zu entsprechen. In diesem Zusammenhang seien etwa die regelmäßigen Überprüfungen der Förderkulisse und die regelmäßigen Anpassungen der Bewilligungsmieten, der Höhe der Grunddarlehen und die grundlegende Überprüfung sowie die Überarbeitung und auch Vereinfachung der Wohnraumförderungsbestimmungen genannt. Von langfristiger Bedeutung ist ganz sicherlich in diesem Zusammenhang die Einführung der möglichen sehr langfristigen Bindungsfrist von 30 Jahren bei deutlich erhöhtem Tilgungsnachlass mit dem Förderjahr 2021. Dies gilt sowohl für die Kommunen, die diese Regelung etwa im Rahmen von städtebaulichen Verträgen oder auf der Grundlage der Änderungen des BauGB durch das Baulandmobilisierungsgesetz anwenden können als auch für interessierte Investoren.

Insgesamt nimmt die soziale Wohnraumförderung im Kreise der deutschen Bundesländer nach wie vor eine Spitzenstellung ein.

Bereits seit einigen Jahren kommt der Bewilligung von Tilgungsnachlässen im Rahmen der Förderung eine immer wichtigere Rolle zu. Infolge der andauernden Niedrigzinsphase haben sich zinsverbilligte Darlehen allein oder in Verbindung mit Förderzuschüssen für bestimmte zusätzliche

Maßnahmen als nicht attraktiv genug erwiesen, um Investoren in den sozialen Wohnraum in ausreichendem Maße zu gewinnen.

Generell ist vor dem Hintergrund der bekannten Bedarfe an Wohnraum für die vom WFNG erfassten Personenkreise zu konstatieren, was schon immer für die soziale Wohnraumförderung galt. Sie kann einen wirkungsvollen Beitrag leisten, indem sie Anreize setzt, nicht aber grundsätzlich den vollständigen Bedarf befriedigen, der ihr unter sozialpolitischen Gesichtspunkten zuweilen zugemessen wird. Gleichwohl ist ihre sozial- und förderpolitische Bedeutung an dieser Stelle festzuhalten und darüber hinaus ihre weitergehende Stärkung überaus sinnvoll.

Insoweit ist der Weg der beständigen Anpassung ihrer rechtlichen und politischen Grundlagen sowie ihrer Förderbausteine durch Evaluierung, Überarbeitung und gegebenenfalls Neufassung und Erweiterung richtig und zielführend.

Weiters ist die Forderung, auch die Fördervolumina der Wohnraumförderung abzusichern und weiter aufzustocken, ein wichtiges Anliegen, insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtig andauernden Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt und im Bausektor. Dies kann aus genuinen Landesmitteln allein wohl nicht erfolgen. Allerdings steht außer Frage, dass die Themenkomplexe Wohnen, Stadtentwicklung, Mobilität und Klimaschutz in den kommenden Jahren beherrschend bleiben werden. Bund und Länder müssen sich ihnen weiterhin gemeinsam stellen. Insoweit wird es auch besonders wünschenswert sein, dass hier weiterhin gemeinsame finanzielle Schritte unternommen werden, um die Wohnraumversorgung und den erforderlichen städtebaulichen Transformationsprozess gemeinsam im Kontext eines „Modernisierungsjahrzehnts“ zu bestreiten. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des bestehenden Bedarfs an Wohnraum. Der Antrag zeigt hier in übersichtlich zutreffender Weise generelle finanzielle Mehrbedarfe auf. Zugleich wird darin deutlich, dass weder aus Etat-Gründen noch aus wohnungspolitischen Gründen eine grundsätzlich fortlaufende Aufstockung des Fördervolumens leistbar ist. Insoweit müssen die im Antrag insbesondere unter dem Offensive-Baustein „Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“ genannten Punkte ebenfalls diskutiert werden, die eine preisbremsende Wirkung entfalten können. Ebenfalls relevant ist die Entwicklung der Baukosten, die durch gestörte Lieferketten im Kontext der Corona-Krise derzeit eine zusätzliche Verzerrung erfahren. Hier zeigt sich ebenfalls in den letzten Jahren eine zunehmende Auswirkung auf die bestehende Relation zwischen Fördervolumen und den dafür errichtbaren Wohneinheiten. Darüber hinaus weist der aktuelle Bericht zur Wohnungsmarktbeobachtung durch die NRW.BANK auch auf Kapazitätsgrenzen im Bausektor hin, die gegenwärtig eine noch höhere Bautätigkeit dämpfen.

Grundsätzlich sind stabile kommunale Finanzhaushalte eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Städte und Gemeinden Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung mit angepassten Wohnangeboten entwickeln und umsetzen können. Aus Sicht der planenden Berufe ist wichtig, dass die kommunalen Planungs- und Bauämter mit ausreichenden Personalkapazitäten besetzt sind, um Planungsprozesse zügig anstoßen und abwickeln zu können. Gerade hier bietet es sich für die Kommunen und Gemeinden an, die weiterführenden Möglichkeiten der Digitalisierung für sich zu nutzen, die sich aus dem Bauportal.NRW mit sukzessivem Ausbau für das digitale Bauantragsverfahren ergeben werden. Die Baukammern selbst unterstützen das digitale Verfahren etwa durch den Aufbau ihrer gemeinsamen „digitalen bundesweiten Auskunftsstelle der Architekten- und Ingenieurkammern“ (di.BAStAI), mittels derer im Wege einer automatisierten Prüfroutine im Zuge des Genehmigungsverfahrens rechtlich durch die Bauaufsichten zu prüfenden Qualifikationen der bauvorlageberechtigten Entwurfsverfassenden abgerufen werden können. Insbesondere können gut eingeführte digitale Baugenehmigungsverfahren zur Beschleunigung beitragen. Obwohl auch aus Sicht der planenden Berufe straffe Planungs- und Genehmigungsverfahren sinnvoll sind, erscheint es fraglich, ob Genehmigungsfiktionen aufgrund abgelaufener Bearbeitungsfristen den bestehenden Herausforderungen bei der Bereitstellung von Wohnraum, allzumal im Zuge der Nachverdichtung, gerecht werden können.

Hinsichtlich der Frage, ob es einer neuen landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft bedarf, die Kommunen ohne eigene entsprechende Möglichkeiten unterstützen kann, bestünde zumindest im Kern die Möglichkeit eines Rückgriffs auf die bereits existente NRW.URBAN, die als hundertprozentiges Beteiligungsunternehmen des Landes Kommunen und Gemeinden bereits heute als Partner auf Zeit für ein breites Portfolio städte- und wohnungsbaulicher Entwicklungsfragen zur Verfügung steht.

Weiterführend bietet es sich in diesem Zusammenhang an, darüber nachzudenken, inwieweit etwa die Errichtung kommunaler Grundstückspools mit dem Ziel des Aufbaus einer langfristigen Baulandbevorratung durch die Kommunen und Gemeinden, insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, mit unterstützt werden könnte.

Darüber hinaus stellt sich jedoch für zahlreiche Kommunen die Frage, inwieweit es ihnen die steigenden Bodenpreise generell erlauben, von ihren Vorkaufsrechten Gebrauch zu machen oder generell als Grundstückserwerber in Erscheinung zu treten. Städtebauliche Problemlagen und/oder Missstände an Immobilien häufen sich insbesondere in den finanziell notleidenden Städten und Gemeinden, sodass diese

selbst in Gebieten mit nur moderaten oder schwachen Preisentwicklungen vor Herausforderungen gestellt sind, überhaupt Ankäufe tätigen zu können.

Insbesondere stoßen die Kommunen aber dort an Grenzen, wo etwa in Innenbereichen Grundstücke anderer staatlicher Grund- oder Immobilieneigentümer nach dem Höchstpreisverfahren verkauft werden. Zusammenhängende städtebauliche oder mietpreis- oder belegungsgebundene Wohnungsbaukonzepte werden so, etwa weil im Weiteren zum Beispiel ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande kommt, nicht zum Tragen kommen können. Diesbezüglich werden Bodenfondslösungen diskutiert, bei denen nicht (mehr) genutzte staatliche Grundstücke (Bund/Land) zugunsten der Kommunen eingebracht werden können. Solche Fonds können als Sondervermögen angelegt werden, die dann haushalterisch nicht dem Nonaffektationsprinzip unterfallen und eine Art revolvinges Sondervermögen darstellen, das durch eine entsprechende Gesellschaft geführt wird. So kann dann durch den Zukauf von Grundstücken sukzessive eine langfristige Baulandbevorratung aufgebaut werden. Diese kann auch gemeinwohlorientiert für die preisgünstige Wohnraumerrichtung im Kontext integrierter Stadtentwicklungskonzepte, selbst unter Berücksichtigung erforderlicher ökologischer Ausgleichsflächen eingesetzt werden. Nichtsdestotrotz setzen auch diese Modelle hinreichende kommunale finanzielle Spielräume voraus, die den Aufbau und die Bewirtschaftung von Fonds ermöglichen. Auch im Rahmen eines solchen Fragenkomplexes könnte eine Landesgesellschaft wie die NRW.URBAN möglicherweise Unterstützung leisten.

2.2 Offensive „Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“

Die Möglichkeit zur Einführung einer Grundsteuer C durch die Kommunen ist bereits Bestandteil der Grundsteuerreform, die ab 2025 in Kraft tritt. Das bislang geltende Grundsteuergesetz (GrStG) musste gemäß Beschluss des Bundesverfassungsgerichts überarbeitet werden. Als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder hätte gemäß Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 GG für Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit bestanden, von der darin enthaltenen Länderöffnungsklausel Gebrauch zu machen und sich eine abweichende Grundsteuergesetzgebung zu geben. Diese Möglichkeit hat das Land nicht genutzt und sich stattdessen für die Übernahme des sogenannten „Bundesmodells“ – also der bundesrechtlichen Regelung im vollen Umfang des novellierten GrStG entschieden. In der Folge erhalten die Kommunen ab 2025 die Möglichkeit zur Einführung einer Grundsteuer C auf unbebaute, jedoch bebauungsreife Grundstücke, unabhängig davon, ob diese bereits beplant sind oder ob für ihre Bebauung eine Baugenehmigung beantragt wurde oder vorliegt. Die Gemeinden können die Höhe des Hebesatzes für diese Grundstücke selbst festlegen. Ziel ist es, dadurch Bodenspekulation zu dämpfen. Die Gemeinden müssen lediglich festlegen, dass die Grundstücke in einem Gebiet liegen, für das eine besondere Wohnungsnachfrage besteht.

Abweichend von anderen Regelungen nach dem Baulandmobilisierungsgesetz, zum Beispiel im Falle des neu eingeführten gemeindlichen Vorkaufrechts gemäß § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB für bebauungsfähige Flächen oder des Baugebots für Eigentümer gemäß § 175 Absatz 2 Satz 2 BauGB in angespannten Wohnungsmärkten, bedarf es im Falle der Erhebung einer Grundsteuer C durch die Gemeinde zuvor nicht der Ermächtigung der Kommune hierzu auf der Grundlage einer Landesverordnung nach § 201a BauGB. Insoweit ist zwar zunächst „erst“ mit Blick auf das Jahr 2025, jedoch dem Grundsatz nach, dem Anliegen der SPD-Fraktion nach Einführung einer Grundsteuer C Genüge getan. Sie erscheint insofern besser geeignet zu sein, als dass sie nicht den „Absolutheitsanspruch“ hat, in allen Kommunen eingeführt zu werden, sondern grundsätzlich durch die Kommune in eigener Abwägung der lokalen Wohnungs- beziehungsweise Bodenmarktsituation.

Nicht beantwortet ist damit die Frage der Treffsicherheit der Grundsteuer C. Diese kennt insofern einen historischen Vorläufer, als dass bereits 1961 eine Grundsteuer C zum selben Zweck eingeführt worden war. Bereits 1964 wurde sie wieder aus dem Gesetz gestrichen, nachdem die Regelung offensichtlich dazu geführt hatte, dass die steuerliche Mehrbelastung insbesondere Kleineigentümer zum Verkauf ihrer Grundstücke bewogen hatte, ohne sie stattdessen mit Wohnraum zu bebauen. Demgegenüber kauften finanzstärkere Interessenten diese Grundstücke auf, durchaus um sie nicht zu bebauen und auf weiteren Wertzuwachs zu spekulieren. Nach den damaligen Verhältnissen zumindest hatte die Grundsteuer C damit ihre Wirkung verfehlt und wurde wieder aus dem Gesetz gestrichen. Es ist vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung nicht auszuschließen, dass sich ähnliches wiederholen könnte und damit erneut diese Regelung ins Leere zielt. Andererseits wurde bereits auf die Möglichkeiten eines gemeindlichen Vorkaufrechts nach § 125 BauGB hingewiesen, soweit in diesen Fällen möglich, da eine Verordnung des Landes gemäß § 201a BauGB zur Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes erforderlich wäre. Hier bleiben die diesbezüglichen Entwicklungen abzuwarten, die sich aus dem Zusammenspiel von novelliertem GrStG und den neuen Möglichkeiten des BauMobG ergeben.

Zur Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes sei an dieser Stelle noch einmal auf die Stellungnahme der Kammer zum SPD-Antrag „Impulse des Baulandmobilisierungsgesetzes für NRW schnell nutzen“ (Drucksache 17/13780) hingewiesen.

2.3 Offensive „Gut und sicher Leben Zuhause“

Mit Blick auf das Ansinnen eines eigenen Förderprogramms „familienfreundliche und lebenswerte Stadt“, dass sich dem Antragstext nach auf Maßnahmen der Quartiersentwicklung erstreckt, ließe sich an dieser Stelle anführen, dass es eines gesonderten Programms möglicherweise deshalb nicht bedürfte, weil die angesprochenen Fördertatbestände bereits jetzt sowohl im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung (zumindest in Teilen) und darüber hinaus aus den Programmen der Städtebauförderung förderfähig wären.

Insbesondere mit der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2020 wurden neue Förderungsschwerpunkte gesetzt, die insbesondere auch stadtklimatische Grünprojekte vorsehen. Zum Teil müssen klimaresiliente Projekte für die generelle Inanspruchnahme von Fördermitteln (ab 2020 nach einer vierjährigen Übergangsfrist) verpflichtend entwickelt werden. Nicht beantwortet ist damit die Frage der generellen Überzeichnung der gegenwärtig zur Verfügung stehenden Bundesfördermittel. Es erscheint aber vor dem Hintergrund der bundespolitischen Debatten zur Umsetzung der Klimaschutzziele auf dem Sektor Städtebau erwägenswert, durch entsprechende Bundesratsinitiativen auf eine anteilige Finanzierung durch den Bund hinzuwirken und so die Spielräume des Landes an dieser Stelle zu erweitern. Ähnliches ließe sich auch im Zusammenhang mit dem im Antrag geforderten „Roll out“ der Innovation City und für ein Programm „Mit Wasser und Natur das Quartier lebenswert machen“ vorstellen. Zur Rolle der Städte und Gemeinden als sogenannte Green Labs und zu städtebaulichen Förderansätzen hat sich die Ingenieurkammer-Bau kürzlich in ihrer Stellungnahme 17/4448 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP *„Stadtentwicklung – Ökologisch, energieeffizient und nachhaltig. Mehr Natur beginnt vor der eigenen Haustür. Natur-basierte Lösungen fördern und vorantreiben“* (Drucksache 17/14067) verhalten.

Düsseldorf, den 12.11.2021



Christoph Spieker M.A.
(Hauptgeschäftsführer)