Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2853

Alle Abgeordneten

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf
Telefon 0211 13067-0
E-Mail info@ikbaunrw.de
www.ikbaunrw.de

Hauptgeschäftsführer

Hauptgeschäftsführer
Referatsleiter Politik und Gesellschaft

Kontakt Christoph Spieker M.A.
Telefon 0211 13067-148
E-Mail spieker@ikbaunrw.de
Zeichen
Datum 8. September 2025

<u>Stellungnahme</u>
zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag von Nordrhein-Westfalen
„NRW muss funktionieren: Die Landesregierung muss endlich alle Potentiale für mehr Wohnungsbau heben – Ein revolvierender Bodenfonds und eine Landeswohnungsbaugesellschaft sind unerlässlich" – Drucksache 18/13805

Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung am 11. September 2025

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau NRW) vertritt auf der Grundlage des Baukammergesetzes in der Fassung vom 1. Dezember 2021 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.

I. Zum Antrag im Allgemeinen

Die SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen nimmt jüngste Wohnungsbedarfsprognosen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zum Anlass dafür, auf der Grundlage eines sich daraus herleitenden Neubaubedarfs von jährlich rund 60.000 Wohnungen für Nordrhein-Westfalen, von der Landesregierung die Gründung eines Landesbodenfonds und einer Landeswohnungsbaugesellschaft (LWG) zu fordern.

Kritisiert wird, dass die soziale Wohnraumförderung des Landes bereits seit vielen Jahren nicht die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum befriedigen kann, während zunehmend Sozialbindungen für bisherige Wohnungen, die mit Mitteln der sozialen Wohnungsbauförderung bzw. der späteren sozialen Wohnraumförderung errichtet worden sind, erlöschen und dem mitpreisgünstigen Wohnungsmarkt zur Befriedigung der Wohnraumnachfrage durch untere oder mittlere Einkommensgruppen nicht mehr zur Verfügung stehen.
Insgesamt verringere sich so die Zahl der mietpreisgünstigen Wohnungen am Markt immer weiter. Der Wegfall dieses Wohnraums, den die Antragstellerinnen und -steller auf der Grundlage der jüngsten PESTEL-Studie für NRW ausgehend von 2023 bis 2030 auf rund 160.000 Einheiten beziffern, trage zu einer flächendeckenden Mitpreisdynamik bei, die nicht auf die Ballungsräume beschränkt bleibe, sondern zunehmend alle Landesteile von Nordrhein-Westfalen erfasse. Beispielhaft hierfür wird eine gemittelte landesweite Mietenentwicklung von +11,5% für die Jahre 2022 bis 2024 angeführt. Diese Entwicklung befördere Verarmungstendenzen durch überproportionale Mietkostenbelastungen unterer und mittlerer Einkommensschichten und unerwünschte Verdrängungstendenzen aus angestammten Mietquartieren in Randbezirke mit geringerem Preisdruck. Gleichzeitig werde eine gegenläufige Tendenz des Verharrens in einkommensbezogen überteuerten Mietverhältnissen angesichts fehlender Ausweichmärkte mit adäquatem aber mietpreisgünstigerem Wohnungsangebot sichtbar.
Allein das weitere Abschmelzen des Bestands an mietpreisgebundenen Wohnungen würde eine Neubauzahl von ca. 25.000 Wohnungen pro Jahr erfordern, von denen die derzeitigen Förderergebnisse der sozialen Wohnraumförderung des Landes für die Jahre 2023 und 2024 lediglich rund ein Viertel sicherstellen konnten.
Aus Sicht der SPD-Fraktion komme den Kommunen und Gemeinden bei der Behebung der Versorgungslücken eine zentrale Rolle zu, der sie aber aufgrund mangelnder finanzieller und personalkapazitativer Ressourcen nicht gerecht werden könnten und daher dringend auf die Unterstützung des Landes angewiesen seien.

Insgesamt gehen die Antragstellerinnen und -steller von einem (Wohnungs-)Marktversagen aus, dem das Land vornehmlich durch zwei weitere Handlungsschritte begegnen sollte: der Gründung eines revolvierenden Bodenfonds und einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft.

Die Einrichtung eines solchen revolvierenden Bodenfonds beim Land würde es sowohl den Kommunen ermöglichen, Grundstücke dort einzubringen als auch dem Land und dem Bund. Dies könnte etwa im Wege eines Zwischenerwerbs solcher Grundstücke durch den Fonds (Land NRW) geschehen oder es erfolgte eine Einbringung in den Fonds zum Zwecke der Darlehensbesicherung für Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung des Landes und der ergänzenden Bundesförderung. Auf einer solchen Grundlage könnten kommunale Wohnungsbaugesellschaften gemeinwohlorientierte Wohnungsbauprojekte verwirklichen und so den Preisdruck in ihren Wohnungsmärkten durch die Bereitstellung eines größeren, durchmischten Angebots mindern.

Für Kreise, Kommunen oder Gemeinden ohne eigene Wohnungsbaugesellschaften ließe sich insofern eine wirkungsvolle Hilfe organisieren, als das eine Landeswohnungsbaugesellschaft (LWG) auf der Grundlage einer Landesbürgschaft die für die gemeinwohlverpflichtete Bautätigkeit der interessierten Kommunen und Gemeinden die erforderlichen Serviceleistungen zu erbringen. Zu diesen Leistungen zählen etwa die Darlehensbeschaffung über die NRW.BANK, der Abschluss von Bauverträgen und das Baumanagement selbst. Weder würde nach diesen Überlegungen die LWG selbst Bestandserbauer noch -halter. Die Pflege des so im Auftrag und auf Rechnung bestellender Kommunen und Gemeinden aufwachsenden Wohnungsbestands würde gebündelt an bestehende Wohnungsbaugesellschaften/-unternehmen in der Nachbarschaft der Bestellkommunen übertragen. Der Vorzug einer solchen Lösung läge im geringen Verwaltungsaufwand für die Bestellkommunen.

Geringer Aufwand wäre nach Auffassung der Antragstellerinnen und -steller auch dadurch gegeben, dass Bodenfonds und LWG im Wesentlichen ihre Aufgaben in der Auftragsverwaltung durch die bestehende hundertprozentige Landesgesellschaft NRW.URBAN wahrnehmen würden.
Objektiv betrachtet befinden sich die Aufgaben einer LWG nach dem Zuschnitt der antragstellenden SPD-Fraktion bereits im Aufgabenportfolio der NRW.URBAN. Die Landesgesellschaft nimmt bereits Aufgaben der Entwicklung, des Projektmanagements, der Planung, der Steuerung und des Baus im Bereich des Hochbaus, des Infrastrukturbaus sowie der Aufbereitung von bebauungsfähigen Grundstücken soweit diese einer Landesförderung bzw. aus Mitteln der Städtebauförderung zugänglich sind, im Auftrag von Kreisen, Kommunen und Gemeinden, des Landes selbst, oder im Auftrag Dritter wahr. Zurückzuführen ist die NRW.URBAN auf die frühere landeseigene Entwicklungsgesellschaft LEG, die auf eine bewegte Tradition unter anderem als landeseigene Wohnungsgesellschaft zurückblicken kann. Der Vorzug einer solch wenig kapitalintensiven, schlanken Ausbildung von revolvierendem Bodenfonds und LWG unter dem Dach der NRW.URBAN würde insbesondere in der „Kugelgelenk"-Funktion dieser Konstruktion zwischen Baugrundbewirtschaftung und gemeinwohlorientierter Wohnungsbaupolitik von und für Kommunen und Gemeinden durch Landesunterstützung liegen.

Vergleichend werden in dem Antrag verschiedene bundesweite Beispiele für erfolgreich agierende Landeswohnungsbaugesellschaften angeführt. Diese sind jedoch nicht nach dem in dem SPD-Antrag für Nordrhein-Westfalen beschriebenen Muster organisiert und regelmäßig nicht mit einem revolvierenden Bodenfonds des Landes verzahnt sind. So verfügt das Land Berlin über insgesamt sechs Wohnungsbaugesellschaften sowie zwei städtische Fonds in Form des

Ankaufsfonds sowie des Berliner Bodenfonds (BBF). Letzterer ist eine hundertprozentige Tochter der Berliner Immobiliengesellschaft (BIM). Beide Fonds agieren auf der Grundlage von Kreditermächtigungen des Berliner Senats und erwerben auf diese Weise Grundstücke, sowohl zu Zwecken des kommunalen Infrastrukturbaus, der Erschließung zu Gewerbezwecken und auch im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flächen für das Kulturleben. Zwar wird auch der Zweck der strategischen Bodenbevorratung für Zwecke der Daseinsvorsorge (darunter fällt etwa auch die Anlage von Grünflächen) als Fondszweck aufgeführt, allerdings ist im Ankaufgeschäft für die letzten Jahre dieser Zweck eher zurückgetreten. So wurden etwa 2024 keine Flächen zur Schaffung einer strategischen Grundstücksreserve angekauft und auch in den Jahren seit 2020 standen Käufe zur Gewerbeerschließung im Vordergrund.
An die Seite dieser beiden städtischen Fonds ist die privatrechtlich organisiertee „Berliner Stadtbodenstiftung" getreten. Sie orientiert sich am Modell des angelsächsischen „Community Land Trusts". Dabei werden Flächen aus Mitteln angekauft, die der Stiftung aus privat zugewendet werden. Darüber dem Fonds Mittel oder unmittelbar Grundstücke aus Schenkungen oder Erbschaften zu. Ziel ist nicht zwingend eine Aufbereitung dieser Flächen im Kontext eines Zwischenerwerbs, sondern primär die Verpachtung bzw. Vermietung der Flächen und aufstehenden Gebäude nach dem Erbbaurecht an kollektive Akteure, die nicht gewinnorientiert sind. Hierdurch soll bestehender günstiger Wohnraum strukturell erhalten und durch die Erbbauberechtigten weiterentwickelt werden.
Auch die in der politischen Diskussion befindlichen Errichtungen weiterer Landeswohnungsbaugesellschaften in anderen Bundesländern knüpfen nicht an eine Parallelexistenz eines Bodenfonds an.
Anders stellt sich dies im Falle Baden-Württembergs dar. Dort wird derzeit ebenfalls die Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft ebenfalls diskutiert, um die bestehende „Wohnraumoffensive" des Landes zu verstärken. Unlängst hat der Landesrechnungshof die bestehende Wohnraumoffensive Baden Württemberg des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen als weitgehend unwirksam und als unwirtschaftlich gerügt.[1] Bestandteil der baden-württembergischen Wohnraumoffensive ist unter anderem ein dort 2020 eingerichteter Bodenfonds des Landes, der in Kombination mit landeseigenen Förderprogrammen insbesondere bezahlbares Wohnen fördern soll. Aus einer bislang schwachen Nachfrage der Kommunen folgt ein geringer Mittelabfluss aus den Förderprogrammen. Die Bereitstellung dieser Mittel zieht in Verbindung mit der schwachen kommunalen Nachfrage zu hohe Verwaltungskosten nach sich, bewertet der Landesrechnungshof.
Bestandteil dieser negativen Bewertung ist dabei auch der in Baden Württemberg bereits seit 2020 bestehende revolvierende Bodenfonds des Landes. Dabei tritt nachdem bekannten Prinzip der revolvierenden Fonds das Land zunächst als Zwischenerwerber für kommunale Grundstücke auf. Die Haltedauer im Bodenfonds, der mit 100 Millionen Euro Landesgeldern ausgestattet ist, beträgt maximal fünf Jahre, während dieser die das Grundstück einbringenden Kommunen oder Gemeinden Zeit haben, die Voraussetzungen für eine Bebauung insbesondere mietpreisgünstigem Wohnraum zu schaffen und dann die Grundstücke zum Zwecke einer entsprechenden

[1] Vgl. Baden Württemberg Rechnungshof (Hg.): Auszug aus Jahresbericht 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg. Beitrag Nr. 20 Wohnraumoffensive Baden Württemberg. https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Denkschriften/Jahresbericht_2025/Jahresbericht_2025_-_Beitrag_Nr._20.pdf - zuletzt aufgerufen 30.08.2025.

Bebauung wieder aus dem Bodenfonds zurück zu erwerben oder durch dritte Investoren erwerben zu lassen. Der Anteil gemeinwohlorientierter Wohnangebote am geplanten Bebauungsmix entscheidet über die Höhe der landesmittelsubventionierten Vergünstigung beim Rückkauf. Angekauft wurden demnach seit 2020 Grundstücke für 10 Millionen Euro für insgesamt neun Kommunen, von denen, Stand Jahresbericht 2025 des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg, noch keine gemeinwohlorientierten Wohnungen auf den Grundstücken errichten konnte. Als Gründe hierfür werden fehlende städtebauliche Vertragsabschlüsse und entstehende Mehrkosten für Investoren angeführt, die nicht aus Förderprogrammen oder Darlehen der sozialen Wohnraumförderung getragen werden können. Ähnlich wie im SPD-Antrag gefordert, hält das Land Baden Württemberg als Bestandteil der Wohnraumoffensive Baden-Württemberg mit dem Programmbaustein „Bezahlbar Wohnen – Beratung für Kommunen" mit bis zu 80 Prozent Förderfähigkeit durch das Land Leistungen bereit, wie sie im Falle Nordrhein-Westfalens durch die NRW.URBAN erbracht werden würden. Allerdings stößt dies gemäß Analyse des Landesrechnungshofes ebenso wenig auf rege Nachfrage wie der Bodenfonds.
Insgesamt kommt der Rechnungshof daher zu der Schlussfolgerung, dass von der Offensive nicht die erhoffte Signalwirkung ausgehe, sie insgesamt unwirksam sei und teilweise zu höheren Verwaltungskosten geführt habe als die bewilligten und ausbezahlten Mittel. Infolge dieser Bewertung haben sich sowohl wohnungswirtschaftliche Akteure als auch Mieterschutzorganisationen gegen eine Fortführung des Programms – zumindest in der vorliegenden Organisationsweise - gewendet.

II. Zur Situation in Nordrhein-Westfalen

Der baden-württembergische Fall eines vermeintlich zumindest bislang nicht erfolgreichen landeseigenen revolvierenden Bodenfonds wirft im Vergleich zu den bereits existierenden kommunalen Bodenfonds insoweit Fragen danach auf, auf welcher Ebene Bodenfonds angesiedelt werden sollten und welcherart landesseitige Unterstützung sinnvoll ist.

Einen diesbezüglichen Hinweis darauf ergibt der Rückblick in die städtebaupolitische Historie Nordrhein-Westfalens selbst: Zwischen 1980 und 2005 unterhielt das Land Nordrhein-Westfalen bereits einen landeseigenen Grundstücksfonds zum Zwecke des aktiven Zwischenerwerbs von Grundstücken und Liegenschaften. Die Einrichtung erfolgte ab 1979 aus den strukturpolitischen Umbrüchen in der NRW-Montanindustrie heraus, die gekennzeichnet waren durch das sich fortsetzende Sterben der Kohle- und Stahlstandorte in Nordrhein-Westfalen. In der Folge blieben (und bleiben bis heute) Altlasten- und Industriebrachflächen zurück, die es neuen städtebaulichen Nutzungsweisen zuzuführen galt (und weiter gilt).

Der seinerzeitige Grundstücksfonds erwarb nach revolvierendem Muster Flächen zur Altlastenbeseitigung und Flächenaufbereitung. Diese wurden danach den Kommunen auf der Grundlage städtebaulicher Nachnutzungskonzepte zur Ansiedlung von Gewerbe, der Schaffung von Wohnraum und Grünflächen sowie teilweise zur Renaturierung zurück verkauft. Hierbei profitierte der Grundstücksfonds in seiner Arbeit davon, dass es den kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der sich programmatisch allmählich gezielter ausdifferenzierenden Städtebauförderung des Bundes und der Länder in zunehmendem Maße ermöglicht wurde, passende Fördermittel für sich zu akquirieren und den Strukturwandel zu gestalten. Dem Land gelang auf diese Weise der (Zwischen-)Erwerb von insgesamt 2.672 Hektar Flächen.

Langfristig problematisch blieb, dass der Fonds zwar revolvierend angelegt war, aber aufgrund des langfristigen Strukturwandels und der über Jahrzehnte anhaltenden Finanzschwäche der vom Strukturwandel betroffenen Kommunen und Gemeinden keine (zumindest überwiegend) selbstragende Finanzierung gelang. Bereits Anfang der 2000-er Jahre verengten sich aufgrund des zunehmenden Konsolidierungsbedürfnisses der kommunalen Haushalte und des Landeshaushalts die Investitionsvolumina des Grundstückfonds soweit, dass die Ausfinanzierung des Fonds zunehmend in Frage gestellt war. Zwar wurde die Bandbreite der Aufgaben des Grundstücksfonds auch weiterhin für erforderlich gehalten. Allerdings ließ sich eine Weiterfinanzierung in der bisherigen Weise, die zwischen 1980 und 2004 rund 430 Millionen Euro Landesmittel erfordert hatte, zukünftig nicht weiter abbilden. Verschärft wurde die Situation dadurch, dass der Fonds Beihilfen der EG/EU aus den seinerzeitigen Strukturförderfonds erhalten hatte, für die eine abschließende Rechnungslegung bis 2008 (Ende der EU-Strukturförderperiode) vorzulegen war. Im Raum stand in diesem Zusammenhang ein mögliches Rückerstattungserfordernis von projektbezogen gewährten EU-Hilfen in Höhe von 22 Millionen Euro.

Infolge dieser Entwicklung erschienen Strukturreformen um den Grundstücksfonds unabdingbar, die zunächst mit dem Regierungswechsel 2005 zu einem Stopp des Flächenerwerbs durch den Fonds führten und im weiteren zu der Entscheidung, dass der Grundstücksform in der bisherigen Organisationsstruktur und Form der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr finanzierbar sei.
Als eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Fortführung der Aufgaben des Grundstückfonds wurde eine deutlich stärkere Beteiligung der Kommunen identifiziert. Für die Inanspruchnahme eines zukünftig unter veränderten Strukturen operierenden Grundstücksfonds sollten grundsätzlich städtische Bauland- und Brachflächenkonzepte unter Beachtung der regionalen Angebots- und Nachfragesituation vorausgesetzt werden.
Parallel entschied sich die Landesregierung zu einer Privatisierung der landeseigenen Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) – unter anderem mit dem Verkauf der Wohnungssparte. Der Bereich der „Public Services" der LEG, der auch den Grundstücksfonds enthielt, wurde als nicht vermarktbar von einer Privatisierung ausgenommen. Hierzu zählte etwa auch die seit 2003 bestehende LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG, mit dem Unternehmenszweck des Haltens, der Aufbereitung und Weiterveräußerung von Grundstücken des Landes oder durch das Land.
Die nicht veräußerten oder veräußerbaren Unternehmensteile der früheren LEG wurden unter dem Dach der NRW.URBAN-Gruppe zusammengefasst und in Untergesellschaften reorganisiert.

Ebenfalls als Nachfolgegesellschaft der LEG ist in Form einer Ausgründung die NRW.URBAN Service GmbH entstanden, die Geschäftsbesorgungsleistungen in der NRW.URBAN wahrnimmt. Sie ist Mehrheitseigner der NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH. Mit Blick auf den vorliegenden Antrag würden wohl in dieser Gesellschaft in der angedachten Auftragsverwaltung für den landeseigenen Grundstücksfonds schwerpunkthaft die zu erbringenden Dienstleistungen zu bündelt sein. Bereits seit Ende 2021 ist der Gesellschaftszweck darauf noch einmal besonders spezialisiert worden. Dazu zählen etwa der Baulandentwicklung und weitere städtebaulichen Aufgaben. Ausdrücklich werden zum Unternehmenszweck auch gezählt „… *Ankauf, Bewirtschaftung, Entwicklung und Veräußerung von bebauten und unbebauten Grundstücken im eigenen Vermögen oder auf Rechnung Dritter…*"

Um insbesondere im Rahmen dieser Aufgabeerweiterung den Zwischenerwerb von Grundstücken zu erleichtern, verfügt die NRW.Urban Kommunale Entwicklung GmbH über einem Bürgschaftsrahmen in Höhe von 200 Millionen Euro des Landes. (Neu hinzugetreten ist ab dem

Haushaltsjahr 2025 eine Verdopplung dieses Bürgschaftsrahmens zur Bewältigung des Strukturwandels in Rheinischen Braunkohlenrevier im Kontext der oben bezeichneten Aufgabenwahrnehmung). Zudem ist das Gesellschaft von den sogenannten Ewigkeitslasten befreit, die sich aus der Übernahme von solchen Grundstücken und Liegenschaften ergab, die nicht mehr vermarktet werden können, weil es sich um Schachtanlagen, Altlastengrundstücke oder Restgrundstücke handelt, die nicht marktgängig sind. Die damit verbundenen wiederkehrenden Kosten werden gesondert im Haushalt des Landes geführt und aus Landesmitteln finanziert, ohne den finanziellen Spielraum der Gesellschaft zu tangieren.[2]

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungslinien weist die SPD-Fraktion in ihrem Antrag zwar durchaus berechtigt darauf hin, dass in Nordrein-Westfalen die Einrichtung eines landesweiten revolvierenden Bodenfonds im Zuge des Koalitionsvertrags als Prüfoption verankert worden sei. Im „Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen" 2022 bis 2027 heißt es entsprechend: „*Wir prüfen die Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds, um in Zusammenarbeit mit den Kommunen eine aktive vorsorgende Bodenpolitik der öffentlichen Hand zu erleichtern.*"[3] Nichtsdestotrotz wird in dem Koalitionsvertrag die besondere Zuständigkeit der kommunalen Ebene betont, in deren Händen eine strategische Bodenbevorratungspolitik liegt. Diese primäre Zuständigkeitszuweisung wird aber mit der Bereitschaft des Landes verknüpft, eigene Grundstücke zu genau diesem Zweck vergünstigt an die Kommunen abzugeben. Die kommunale Ebene soll weiters durch die Bereitstellung geeigneter Handlungsleitfäden ertüchtigt werden, um kommunale Konzeptvergaben zum Zwecke allgemeinwohlorientierter Wohnraum(be)schaffung durchzuführen.[4]

Nicht im Widerspruch hierzu bewegt sich die seitens der Antragstellerinnen und -steller kritisierte Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion „Revolvierender Bodenfonds: Was wurde geprüft?" – Drucksache 18/12414, aus der hervorgeht, dass die Entscheidung, keinen landeseigenen revolvierenden Bodenfonds einzurichten, nach Prüfung der kommunalen Bedarfe erfolgt ist.[5] Denn, so wurde zwar die Einrichtung eines landeseigenen revolvierenden Bodenfonds verworfen, nicht aber, wie oben beschrieben, die Förderung der damit verbundenen Kernaufgabe eines Bodenfonds durch das Land, um Kommunen bei der strategischen Baulandbevorratung zu unterstützen.
Insgesamt wird das Modell des Zwischenerwerbs von bebaubaren Grundstücken prinzipiell für richtig befunden. Die Zuständigkeit hierfür wird aber aufgrund der verfassungsmäßig verbrieften kommunalen Selbstverwaltungshoheit auf der Ebene der kommunalen und gemeindlichen Gebietskörperschaften beziehungsweise Kreise verortet.
Die Unterstützung des Landes für die Zwecke des Zwischenerwerbs wird über die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zu städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen im Land Nordrhein-Westfalen (Städtebauförderrichtlinie Nordrhein-Westfalen 2023)" gewährleistet. Diese

---

[2] Vgl. MHKBD (Hg.): Entwurf des Einzelplans 08 – Erläuterungsband 2025. Stand September 2024. Vorlage 18/2943, S. 52.
[3] Zukunftsvertrag für das Land Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN, Zeile 5659-5661. https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf, zuletzt gesehen, 30.08.2025.
[4] Vgl. ebd., Zeilen 5642-5652.
[5] Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode (Hg.): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 4950 vom 6. Januar 2025 der Abgeordneten Sarah Philipp und Sebastian Watermeier – SPD, Drucksache 18/12414, Drucksache 18/12759.

wurden insbesondere hinsichtlich des Zwischenerwerbs, wie in der Antwort auf die Kleine Anfrage beschrieben, noch einmal angepasst. So werden unter der Ziffer 8 – Ordnungsmaßnahmen, der Erwerb von Grundstücken und die damit im Zusammenhang stehenden Fördertatbestände aufgelistet. Ergänzend kann angeführt werden, dass sich Punkt 10.3 des Runderlasses explizit auf die Förderfähigkeit der Arbeit kommunaler Entwicklungsfonds bezieht. Dort werden die Rahmenbedingungen für Zielsetzung und Tätigkeit kommunaler Entwicklungsfonds ebenso beschrieben, wie eine Rückverweisung auf die Fördervoraussetzungen gemäß Ziffer 8 (und 9.2) und eine Obergrenze für den Einsatz von Fördermitteln im Fonds von 1 Million Euro.

III. Landeseigener Bodenfonds oder kommunale Grundstücksfonds?

Die Frage nach der „besseren" Lösung – landeseigener Bodenfonds oder kommunaler Grundstücksfonds – wird in der Fachliteratur der städtebaulichen Forschung ebenso wenig eindeutig beantwortet, wie dies aus dem Kreis der relevanten Stakeholder auf der kommunalen Ebene oder der Ebene möglicher Investoren der Fall ist.
Das Fallbeispiel des Grundstücksfonds Baden Württemberg zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zeigt dies. Zwar wurde oben bereits auf die deutliche Kritik des baden-württembergischen Landesrechnungshof hingewiesen, der nicht weniger als die Aufgabe des Instruments zugunsten einer kommunalen Lösung verlangt. Allerdings zeigt die Landesregierung in Baden-Württemberg sich bislang zumindest offiziell von der grundlegenden Richtigkeit des Grundstücksfonds insoweit überzeugt, als dass bereits früh nach der Gründung 2020 bereits 2022 in Ansehung erster Erfahrungen der Handlungsrahmen des Grundstücksfonds um wesentliche Instrumente erweitert wurde. So steht das Finanzvolumen in Höhe von 100 Millionen Euro, das zunächst schwerpunkthaft von finanzschwachen Kommunen mit nachgewiesenem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zum Zwecke des Zwischenerwerbs von Brachflächen, Konversionsflächen, Innenentwicklungsflächen, Flächen für die Quartiersentwicklung und kleineren Grundstücken für Lückenschlüsse und Arrondierung eingesetzt werden konnte, seit 2022 auch der Zwischenerwerb von Grundstücken durch das Land möglich, die nicht unmittelbar beziehungsweise „erst" mittelfristig einer Neunutzung zugeführt werden sollen.
Ferner besteht die Möglichkeit, auch (noch) gewerblich genutzte Flächen, die absehbar einen Leerstand aufweisen, durch das Land zwischenerwerben zu lassen.
Auf diese Weise soll es ermöglicht werden, eine größere Flächenauswahl zum Zweck des gemeindlichen Erwerbs in den Blick nehmen zu können, andererseits aber auch mehr Zeit für den Aufbau eines kommunalen Grundstück zu geben und für diese Baurecht, bevorzugt auf der Grundlage geeigneter Konzeptvergaben, zu schaffen. Dadurch wurde insoweit versucht, der später geübten Kritik des Rechnungshofes zu begegnen, als dass sich bereits früh abzeichnete, dass die avisierte Haltedauer von fünf Jahren im Fonds teilweise unzureichend ist, erforderliches Baurecht zu schaffen, teilweise verursacht durch Kaptalmehrbedarf auf Investorenseite aufgrund gestiegener, nicht förderfähiger Gestehungskosten.
Zudem werden faktisch durch die so möglichen längeren Zeiträume der Zwischenerwerbssituation auch Anleihen an anderen als recht erfolgreichen kommunalen Grundstücksfondslösungen, wie etwa dem sogenannten „Ulmer Modell", dass dem mietreisgünstigen Wohnungsbau einen permanenten Ankaufprozess durch den Grundstücksfonds der Kommune voranstellt, bis zum Zwecke einer auf diese Weise nach den siedlungspolitischen und stadtplanerischen Erwägungen der Stadt hinreichende Akkumulierung und Arrondierung geeigneter Grundstücke erreicht ist und dann Baurecht für eine in sich geschlossene Quartiersentwicklung auf der Grundlage eines

Bebauungsplans geschaffen wird. Durch diese Politik des strategischen Flächenerwerbs werden sowohl die erworbenen Grundstücke als auch umliegende Liegenschaften teilweise spekulativen Erwerbszwecken durch Dritte dem freien Markt entzogen. So erzielte Preisvorteile durch einen frühen Ankauf eröffnen finanzielle kommunale Spielräume, die dann dem Bau mietpreisgebundenen, oder mietpreisgünstigem Wohnraum ebenso zugutekommen wie auch der unter städtebaulichen, ökologischen und gesellschaftlich ausgewogenen Wohnumfeldgestaltung im Quartier. Im Zuge bestehender Überlegungen für die Errichtung landeseigener Bodenfonds fließen diese vorbildhaften Überlegungen strukturell mit ein.

Der an dieser Stelle vergleichende Rückbezug auf Nordrhein-Westfalen offenbart, dass die hier beschriebene Ausgestaltung des baden-württembergischen Modells aufgrund des hiesigen Strukturwandels bereits in den 1980er Jahren beim Grundstücksfonds NRW gegeben war, der insgesamt auch über ein deutlich größeres Volumen verfügte. Die Notwendigkeit für eine vergleichbare Aufstellung ergab sich aus dem oben beschriebenen Strukturwandel in der Kohle- und Stahlindustrie des Landes. Auch die Frage der Haltedauer von Grundstücken einschließlich deren Aufbereitung und Wiedervermarktung spielte darin bereits eine bedeutende Rolle. Diese lag nach offiziellen Angaben Anfang der 200er Jahre in der Rückbetrachtung bei durchschnittlich sieben Jahren. Eine Betrachtung des in der Abwicklung befindlichen Grundstücksfond seit 2005 zeigt, dass der Fonds noch immer langfristig darin verbliebene Grundstücke hält, deren Verwaltung und Pflege Kosten verursachen.
Wird in Betracht gezogen, dass lediglich zwei Prozent der derzeit im Grundstückfonds enthalten Flächen im Kontext des vorgelegten SPD Antrags geeignete Flächen für eine gemeinwohlorientierte Wohnbebauung zur Verfügung stehen, ist die Frage nach der Vorhaltung eines Grundstücksfonds durchaus eine relevante in Verbindung mit der kommunalen Selbstverwaltungshoheit und Zuständigkeit für eine hinreichende Bodenbevorratung.[6] Zugleich kann an dieser Stelle noch einmal darauf verwiesen werden, dass die Kommunen und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach wie vor von der Expertise des in Abwicklung befindlichen Grundstücksfonds profitieren. Die Umwandlung der LEG und die Ausgründung der NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH ist genau weiterhin auf diesem Feld tätig und bietet ihre Dienstleistungen bis hin zu Ingenieurplanungs- und -bauleistungen förderfähig an. Hierbei sind die Serviceleistungen in Verbindung mit der landeseigenen Ankaufförderung im Rahmen kommunaler Fondslösungen aus Städtebaufördermitteln kombinierbar.

Aus der Perspektive der kommunalen Familie in Nordrhein-Westfalen scheinen Forderungen nach einer Einführung eines landeseigenen Bodenfonds begrenzt zu sein. Hierzu hat das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) 2023 im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und des seinerzeitigen Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen eine Studie basierend auf einer Kommunalumfrage (2020) durchgeführt. Das Ergebnis dieser Studie lautete, dass aus mehrheitlicher Sicht der Kommunen keine grundlegend neuen Instrumente gebraucht werden, es aber einer Verbesserung der für den Aufbau einer strategischen Grundstücksreserve erforderlichen Rahmensetzungen bedürfe.

---

[6] Vgl. MHKBD (Hg.): Entwurf des Einzelplans 08 – Erläuterungsband 2025. Stand September 2024. Vorlage 18/2943, S. 52. – Dort werden von noch 236 Hektar im Grundstücksfonds verbliebener Gesamtfläche 4 Hektar (2%) als Flächen für Wohnen ausgewiesen. Diese Angaben berücksichtigen den 2005 beschlossenen Ankaufstopp für weitere Flächen.

Hierzu zählt zwar auch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, die den Ankauf von Grundstücken durch die Kommunen durchaus auch im Wege eines Zwischenerwerbs ermöglichen. Dies wird jedoch nicht vorrangig mit der Schaffung jeweiliger Landesbodenfonds in Verbindung gebracht. Vielmehr weisen die abundanten Kommunen in dieser Studie auf eigene diesbezügliche Ankaufspolitiken hin, die teilweise an bereits vorhandene eigene Grundstücksfonds angedockt sind.
Hingegen benötigen finanzschwache Kommunen Förderangebote zum Kauf und vor allem auch qualitative Beratungsangebote bei der Aufstellung entsprechender Wohnraumkonzepte sowie für deren Umsetzung.
Gebraucht werden demnach überwiegend bessere Instrumente, auf deren Grundlage sich gemeindliche Vorkaufsrechte effektiv durchsetzen lassen. Dazu zählen etwa der Wunsch nach einem generellen Vorkaufsrecht in Verbindung mit entweder einem gedeckelten Grundstückspreis, der sich am Verkehrswert orientiert, oder alternativ, in angespannten Wohnungsmärkten, versehen mit einem (zu ermittelnden) Preislimit.
Weiterhin wünschten sich die Kommunen in der Befragung vor dem Hintergrund der seinerzeit in Vorbereitung befindlichen Grundsteuerreform die Möglichkeit zu Besteuerung von unbebauten Grundstücken (Grundsteuer C), um entweder Investitionen in eine Wohnbebauung oder aber Veräußerungen zu befördern. Auch die Stärkung eines unmittelbaren Zugriffsrechts auf sogenannte „Enkel-„ oder Schlüsselgrundstücke für die Stadtentwicklung sowie auf „Schrottimmobilien“ wurden mit etwas Abstand als sinnvolle Instrumente angeführt. Derartige rechtliche Regelungen, ergänzt durch weitere Änderungswünsche am Rechtsrahmen für die Gemeindeordnungen, Lockerungen beim Grundstücksverkehrsgesetz, Verbesserungen bei den Rechtsgrundlagen für kommunale Mietobergrenzsatzungen sowie an weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen rangierten dabei noch vor der Bereitstellung besserer finanzieller Rahmendbedingungen sowie vor der Errichtung von landeseigenen oder kommunalen Fondslösungen.[7]

In ähnlicher Weise, teilweise präzisierend, argumentieren auch jüngere Publikationen der kommunalen Spitzenverbände auf der Bundes- und der Landesebene, die grundsätzlich den Zwischenerwerb als richtige Lösung ansehen, aber insbesondere eine Stärkung des Instruments der kommunalen Grundstücksnfonds wünschen und zu Einrichtung solcher landesseitig geförderter Fonds aufrufen.
Diese Forderungen gehen unter anderem mit einer besonderen Wertschätzung für die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften einher, deren Rolle als quartiersgestaltende Kraft und für durchmischte Quartiere sowie als Bestandshalter und Garanten für sozialverträgliche Mietengestaltung hervorgehoben wird. In diesem Kontext wird eher auf den Wert der Neugründung kommunaler Gesellschaften hingewiesen als dass die Bedeutung von Landeswohnungsbaugesellschaften thematisiert wird. Auch hierfür bedürfe es aber eines geeigneten Förderrahmens aus

---

[7] Vgl. Pätzold, R., Fröhlich von Bodelschwingh, F., Bunzel, A. (2023). Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Difu Impulse 3/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-3, Seiten 7ff. und 101f.
Vgl. zudem: Bunzel, A., Coulmas, D., Fröhlich von Bodelschwingh, F., Krusenotto, M., Lu, P. & Strauss, W.-C. (2023). Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung (Difu-Impulse 2/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-2.

Bundes- und Landesmitteln. Zu ergänzen wäre an dieser Stelle, dass es hierfür aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau möglicherweise weiterführenden Prüfungs- und Regelungsbedarf betreffend das Kooperationsverbot beziehungsweise das Nonaffektationsgebot gäbe. Bezogen auf die Beratungs- und Umsetzungsmöglichkeiten im Zusammenspiel von sozialer Wohnraumförderung des Landes, der konzeptionellen, planerischen und baulichen Umsetzung kommunaler gemeinnütziger Wohnungsbauvorhaben außerhalb nicht vorhandener eigener kommunaler Wohnungsbaugesellschaften würde sich eine Verzahnung der entsprechenden Beratungsleistungen des MHKBD, der NRW.BANK und der NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH im Sinne des Antrags der SPD-Fraktion anbieten. Die Gründung einer eigenen Landeswohnungsgesellschaft erscheint in diesem Zusammenhang, allzumal sie offensichtlich mit einer Anschubfinanzierung seitens der Antragstellerinnen und -steller mit bis zu 50 Millionen Euro verbunden sein sollte, entbehrlich.

IV. Fazit

Der Antrag der SPD-Fraktion sieht in der Gründung eines landeseigenen Bodenfonds zum Zwischenerwerb von Grundstücken und ihrer Entwicklung zur Baureife in kommunaler Hoheit einen möglichen Lösungsweg, um insbesondere finanzschwachen Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, eine langfristige Baugrundbevorratung aufzubauen. Auf deren Grundlage könne mietpreisgünstiger gemeinwohlbezogener Mietwohnungsbau im Rahmen einer städtebaulich sinnvoll konzeptionierten Quartiersentwicklung stattfinden, um angespannte Mietmärkte zu entlasten und Verarmungs- und Verdrängungstendenzen vorzubeugen.
Wesentliche Achillesferse bleibt dabei jedoch die Verfügbarkeit baureifer oder zu ertüchtigender Grundstücke im Kontext einer zunehmenden Nutzungskonkurrenz um verfügbare Flächen. Diese Konkurrenzsituation wird grundsätzlich nicht durch die Einrichtung eines landeseigenen Bodenfonds aufgelöst. Ein Fokus der kommunalen Familie liegt daher insbesondere darauf, dass insbesondere finanzschwache Kommunen und Gemeinden in den Stand versetzt werden, am vorhandenen Bodenmarkt entsprechende Käufe tätigen zu können. In der Tat ist hierzu die Unterstützung durch entsprechende landesgeförderte Ankaufprogramme erforderlich, in Nordrhein-Westfalen aber durch einen entsprechenden Bürgschaftsrahmen und unter Einsatz von Städtebaufördermitteln zur weiteren Aufbereitung von Grundstücken prinzipiell gegeben.
Hierzu korrespondierend sind durch das bereits bestehende Angebot für Kommunen Planungshilfen über die landeseigene NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH in Anspruch zu nehmen, die ebenfalls (teilweise) förderfähig sind, bereits wesentliche Voraussetzung erfüllt, die die Antragstellerinnen und -steller mit der Einrichtung einer Landeswohnungsbaugesellschaft verbinden.
Grundsätzlich bleiben sowohl die Möglichkeit des landesgeförderten Flächenzwischenerwerbs im Dienste der Kommunen sinnvoll und förderungswürdig. Besonders zu schärfen bleibt aber der Rechtsrahmen, der in besonderer Weise neben Landesrecht auch bundesgesetzliche Regelungen erfasst. Zudem ist es sinnvoll, im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungshoheit und des Subsidiaritätsprinzips die Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge prinzipiell vor Ort zu belassen und die Möglichkeit kommunaler Wohnungsbaugesellschaften zu verbessern und anderen, z.B. genossenschaftlichem Engagement, breitere Spielräume zu eröffnen.

Überdies ergäben sich mit Blick auf den Vorschlag im SPD-Antrag im Zuge einer Landeswohnungsgesellschaft die Bewirtschaftung der so entstandenen sozial gebundenen Mietwohnungsbestände interkommunal durch erfahrene kommunale Wohnungsbaugesellschaften verwalten zu

lassen, hier Synergien, da auch auf kommunaler Ebene eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit im Wohnungssektor angestrebt wird.
Im Weiteren nicht absehbar bleibt darüber hinaus die Frage der Mittelausstattung in der Städtebauförderung, deren Bedeutung kaum zu überschätzen ist, in den kommenden Jahren angesichts des sich ab Ende des Jahrzehnts abzeichnenden Konsolidierungsdrucks des Bundeshaushalts, der nach gegenwärtiger Annahme zu erheblichen Einsparungen führen muss. Auch vor diesem Hintergrund bleiben die Neuerrichtung eines landeseigenen Bodenfonds und einer Landeswohnungsgesellschaft, die sicherlich vom heutigen Zeitpunkt aus den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis zur Funktionsreife beanspruchen würden, aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau zurückhaltend zu betrachten. Demgegenüber erscheint die Eröffnung neue Spielräume für die Kommunen, insbesondere im Kontext einer wirkungsvollen Altschuldenregelung des Bundes und der Länder sinnvoll zu sein, um hier kommunale Spielräume zu eröffnen. Nicht zuletzt, da dies auch Fragen des sinnvollen Umgangs mit Mitteln aus dem den Kommunen zuwachsenden Mitteln des Sondervermögens berühren kann.

Düsseldorf, den 8. September 2025

C. Spieker